

**EL ROL DEL ESTADO CHILENO EN LA BÚSQUEDA
DEL DESARROLLO NACIONAL (1920-1931)***

Jorge Gaete Lagos
jлгаete_reload@hotmail.com
Universidad Andrés Bello
Santiago, Chile

RESUMEN

El año 1924 representó un cambio profundo para la historia nacional, ya que se puso fin al régimen oligárquico-parlamentario, y se dio inicio a una etapa de transición que estuvo liderada por los militares, la cual se prolongó hasta 1932. Al integrarse a la escena política, ellos llevaron a cabo diversas reformas. Entre estas, podemos destacar que al Estado le otorgaron un mayor protagonismo en el país al asumir esta la tarea de garantizar el "bien común" de la sociedad, lo cual se plasmó en la Constitución de 1925. Posteriormente, adquirió una función económica, ya que participó junto al sector privado y los sindicatos en los proyectos de desarrollo que comenzaron a gestarse. Por ende, este artículo estudiará el dinamismo que tuvo el Estado durante la década de 1920, y pondrá énfasis en la labor que asumió en el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931). De esta forma, se mostrarán los antecedentes que tuvo el concepto de "Estado de bienestar", el cual se concretó en 1939 con la llegada del Frente Popular.

Palabras claves: Estado, eficiencia, proteccionismo, fomento, desarrollo económico, progreso

ABSTRACT

The year 1924 represented a profound change in national history as it ended the parliamentary-oligarchic regime, and began a transition that was led by the military, which lasted until 1932. On joining the political scene, they carried out various reforms. Among these, we noted that the State gave him a greater role in the country to take on this task to ensure the "common good" of society, which was reflected in the 1925 Constitution. Subsequently, he acquired an economic function, by being involved with the private sector and trade unions in development projects that began to take shape. Therefore, this article will examine the dynamics that had the State during the 1920s, and emphasize the work it undertook in the government of Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931). Thus, history will show that took the concept of "welfare state", which took shape in 1939 with the arrival of the Popular Front.

Key words: State, efficiency, protection, promotion, economic development and progress

* Artículo recibido en octubre de 2009; aprobado en diciembre de 2009.

Introducción

La década de 1920 representa una época muy relevante para el siglo XX chileno, ya que por primera vez en esta centuria se planteó un proyecto para que Chile pudiese alcanzar el status de “país moderno”¹, el cual pretendía dejar atrás las falencias que caracterizaban al antiguo régimen oligárquico-parlamentario, tales como la corrupción presente el poder Legislativo y su ineficacia para mejorar las condiciones de vida de los sectores más desposeídos. Junto a esto, la economía chilena se encontraba estancada, ya que luego de la Primera Guerra Mundial el salitre chileno fue desplazado por el caliche sintético creado por Alemania, lo cual agudizó los cuestionamientos al modelo por la excesiva dependencia que se había generado hacia este producto.

Este panorama tuvo los primeros cambios concretos a partir de 1924, ya que este año marcó el ingreso de los militares a la escena política nacional. Desde este lugar, ellos lograron la aprobación de un cuerpo legislativo que iba en ayuda de la clase trabajadora, y tiempo después llevaron a cabo un ambicioso plan de renovación y modernización de las estructuras económicas, siendo áreas en las que el Estado tendría una participación mucho mayor que en años anteriores. Es por esto que, y tal como veremos en las siguientes páginas, esta entidad pasó a cumplir un rol fundamental, ya que se encargó de establecer mecanismos de atención y protección a las necesidades de los sectores desposeídos, y posteriormente coordinó proyectos de desarrollo económico con el sector privado y los sindicatos.

La composición del Estado y su rol dentro de la nación han sido temas estudiados por diversos exponentes. Un ejemplo es Norbert Lechner, cuyos planteamientos indican que este organismo actúa como un ente abstracto, con vida y forma propias, y que proviene de los vínculos socio-económicos de una sociedad, encargándose de regular sus relaciones². Este enfoque también es aplicado por Gabriel Salazar para analizar el caso chileno, aunque critica el hecho de que la élite sea el único grupo integrante del Estado, ya que los sectores populares han sido marginados en su conformación³.

Uno de los mayores exponentes de este tema es Mario Góngora, el cual expuso en su trabajo titulado *“Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile”* un acucioso análisis sobre la evolución que ha tenido esta entidad a lo largo de la historia republicana de Chile⁴. La

¹ Joaquín Fernando, *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial. 1900-2004* (Santiago, Chile: Ed Universidad Católica de Chile, año 2005), 87.

² Norbert Lechner, *Obras escogidas* (Santiago de Chile: LOM Ediciones, año 2006). También este autor resalta la ausencia de una teoría política para aproximarse a una definición más certera del mismo concepto, lo que provoca que estas búsquedas, sean de una u otra forma nuevas aproximaciones al mismo tema.

³ Gabriel Salazar Vergara, *Construcción de estado en Chile (1800-1837): democracia de los “pueblos”. Militarismo ciudadano golpismo oligárquico* (Santiago, Chile: Sudamericana, 2007). Entre otros temas, este autor menciona que la mala conformación del Estado ha sido un factor esencial para la desigualdad económica que ha tenido nuestro país. Además cuestiona a la historiografía tradicional por aristocratizar la conformación de este organismo, y critica que figuras como Diego Portales, Arturo Alessandri, Carlos Ibáñez del Campo y Augusto Pinochet, hayan sido calificados como “estadistas” y “patriotas”, debido a que ellos han exaltado como valores patrióticos del autoritarismo, la arbitrariedad gubernamental y la represión a los derechos cívicos y humanos de los chilenos.

⁴ Para desarrollar su trabajo, homologa la tesis de Oswaldo Spengler, autor de “La Decadencia de Occidente”, con el fin de entregar dos ideas fundamentales. En primer lugar, indica que Chile se ha constituido como un “país guerrero”, debido a que los enfrentamientos con la Confederación Perú-Boliviana, España, los araucanos, entre otros, han constituido un aporte para configurar la conciencia nacional y para consolidar el sentimiento patriótico del Estado. En un segundo plano, señala la tesis de que la nación no existiría sin el Estado, afirmando que este elemento ha sido el eje que ha permitido la configuración nacional a lo largo de la vida republicana de Chile. Por ello, indica al “modelo portaliano” como el precursor del

importancia de esta investigación radica en que se expusieron una serie de ideas que han sido recogidas y compartidas por diversos historiadores como Ricardo Krebs y Joaquín Fernandois. Sin embargo, algunos autores han debatido los planteamientos de Góngora, entre los cuales podemos mencionar a Sergio Villalobos, y al filósofo Marcos García de la Huerta⁵.

Para este trabajo, utilizaremos las ideas presentes en el artículo de García de la Huerta. Si bien este autor acepta que el Estado ha sido el constructor de la nación, tal como lo propuso Góngora en su libro, indica que esto no se ha llevado a cabo en su totalidad dentro de Chile, ya que la elite ha sido “propietaria del país”, vale decir, de los bancos, de los medios de producción, del territorio, de los cargos políticos y ha formado parte del Estado. En el fondo, este autor afirma que este organismo es un espacio dominado por este grupo, el cual ha construido mecanismos de integración hacia las clases medias o bajas hacia un solo “discurso nacional”. También menciona que la “legalidad” ha sido el elemento que diferenció a Chile de otras repúblicas latinoamericanas, ya que los valores cívicos, desde la época de Diego Portales, han sido los ejes de cohesión que nuestro país ha tenido.

Continuando con los planteamientos del autor, podemos decir que en la década de 1920 los procesos reformistas fueron liderados por una elite militar revolucionaria, los cuales, comandados por Ibáñez, buscaron distanciarse del modelo liberal. Para establecer una reforma radical, este grupo pretendió rescatar la estancada imagen que tenía el Estado, con el fin de conducirlo y aumentar sus facultades en el país. Además, creó todo un sistema legal que permitió la implementación de una serie de reformas estructurales, tal como lo veremos más adelante.

Nuestra hipótesis central indica que durante esta época el Estado aumentó su presencia en las esferas políticas, sociales y económicas, a partir de hitos como el gobierno de Alessandri (1920-1925), los movimientos militares de 1924, y la posterior promulgación del Código del Trabajo. El desarrollo de estos episodios, conllevó a que el Estado se hiciese garante del bienestar social, tal como fue planteado en la Constitución de 1925.

Este dinamismo continuó durante la presidencia de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931). En su mandato, el Estado adquirió un rumbo económico sustentado en la eficiencia administrativa y en la búsqueda del progreso nacional. Para lograr este objetivo, se ejecutaron diversos proyectos de fomento a las actividades productivas financiados con la importación de bienes de capital provenientes de Estados Unidos. Además, se buscó el apoyo de una tecnocracia joven, y de un personal reducido y eficiente, que tuviese experticia en el desarrollo de las políticas públicas, y que no le generase mayores costos al fisco.

gobierno fuerte, centralizado, y represor, que era necesario luego de la Independencia para unificar un país dividido y carente de la “virtud republicana”, ante lo cual, era necesario un gobierno de estas características.⁵ Sergio Villalobos niega la existencia una imagen guerrera en el país, y menos aún que este elemento haya ayudado a consolidar la conciencia nacional. Por su parte, Marcos García de la Huerta en su artículo “Nación-estado y legitimidad en Chile, reflexiones sobre un libro de Mario Góngora”, publicado en la revista *Opciones* durante 1984, critica este y otros planteamientos de aquel historiador. Entre estos, podemos destacar que desmitifica la idea de Chile como “país guerrero”, ya que según el esto no ha sido más que el fruto de la literatura histórica, la que se ha esforzado por instalar una imagen bélica del país. Además, indica que en Chile no han habido revoluciones lideradas por las clases medias o bajas, ya que estas han sido lideradas desde las mismas estructuras gobernantes. Sin embargo, no los niega como sujetos historiográficos.

Para el caso de nuestra época, el autor destaca que a partir de 1891 predominaron las rencillas partidistas, las que provocaron la ineficiencia en el accionar del poder Ejecutivo, a pesar de que se consolidó un esquema estable. Hacia 1924 este modelo tuvo un quiebre provocado por la “cuestión social”, y por la carencia de “progreso” en la nación, siendo factores que desestabilizaron el desarrollo político chileno.

Sin embargo, este proyecto fracasó con la Depresión de 1929, la cual trajo consigo un aumento considerable de la deuda pública, y posteriormente un período de aguda crisis económica. Tales factores provocaron la renuncia de Ibáñez, y la sucesión de diversos gobiernos breves, los que eran fruto de la anarquía política existentes, y de la incapacidad de solventar la crisis.

A pesar de que este tipo de proyectos no trajeron resultados efectivos para el país, esta investigación rescata el precedente que marcaron para los años posteriores. En este sentido, las reformas de los militares sentaron las bases de un nuevo modelo denominado “Estado de bienestar”, el que comenzó con la llegada del Frente Popular en 1939. A partir de esta época, el Estado consolidó su influencia en la vida nacional, a través de instituciones como la Corporación de Fomento (CORFO).

Este trabajo posee dos objetivos específicos y uno general. Entre los primeros, se busca estudiar los cambios estructurales que ocurrieron en estos años, que provocaron el fin del régimen oligárquico-parlamentario, y por otro lado, se plantea analizar la participación que tuvo el Estado en las necesidades sociales y económicas de la época, poniendo énfasis en las políticas desarrollistas que hubo durante la administración Ibáñez. El objetivo general de este trabajo, se dirige a seguir aportando nuevos elementos al estudio de la transición política de la década de 1920.

En esta investigación se utilizaron diversas fuentes bibliográficas y documentales, las que tuvieron como base metodológica al Estado. Para su mejor comprensión, fue subdividida en tres ejes: la crisis del liberalismo, la “estatización” de las políticas sociales y económicas, y el proyecto desarrollista del gobierno de Ibáñez. Además, el contexto histórico del país ocupa un lugar fundamental, ya que es clave para comprender nuestro tema.

En definitiva, este trabajo busca seguir rescatando la importancia de la participación que debe tener el Estado frente a las necesidades nacionales. Más aún, en estos tiempos en que la economía neoliberal ha sido cuestionada, cabe preguntarse sobre la importancia que esta entidad tendrá en un futuro.

El liberalismo en jaque

Durante los inicios del XX se desencadenó la Primera Guerra Mundial, la cual estuvo causada por la rivalidad existente entre los países europeos, y por la exacerbación de los nacionalismos al interior de sus fronteras. Cuando finalizó el enfrentamiento, el Estado liberal que había predominado durante el siglo XIX vivió una severa crisis, ya que las ideologías surgidas a fines de esa centuria cambiaron el panorama político del continente, al desencadenarse sucesos como la Revolución Rusa y la ascensión de las doctrinas totalitarias. Ambas representaron alternativas viables a un sistema que no había sido capaz de enfrentar las necesidades de un amplio sector de la población, siendo esto un fenómeno que se expandió más allá de las fronteras, y que se vivió también en nuestro país. Todos estos temas, y el contexto chileno de la época, serán detallados a continuación.

El mundo en la posguerra: La ascensión de los totalitarismos

Al finalizar la Gran Guerra, Europa comenzó a experimentar un cambio profundo en su estructura política, ya que decayeron sus antiguas autocracias. En 1918 fueron asesinados el zar Nicolás II y su familia en la ciudad de Ekaterimburgo. Este mismo año abdicó el Kaiser alemán Guillermo II de Alemania, el cual se exilió en Holanda, y también Carlos IV abandonó la corona, para luego partir a Suiza.

Por otro lado, Francia y Gran Bretaña comenzaron a vivir una fuerte crisis económica, lo que benefició a Estados Unidos. De hecho, este país se transformó en el acreedor de muchas naciones arruinadas, lo cual le otorgó una posición muy favorable ante el viejo continente.

En paralelo a esto, florecieron durante la época críticas al sistema liberal europeo, las cuales provenían de grupos representantes de la clase media y del mundo social-cristiano, las que apuntaban las malas condiciones de vida en que se encontraba un amplio sector de la población, destacando la incompetencia mostrada por el régimen para proponer soluciones concretas. Estos factores constituyeron una amenaza a la estabilidad social del continente, más aún, cuando fenómenos como la Revolución Rusa resultaban ser opciones factibles al modelo.

Por esta razón, los gobiernos europeos buscaron reforzar el aparato estatal, aún mermando los derechos del ciudadano, con el fin de evitar este tipo de situaciones y así evitar estallidos sociales. A raíz de esto, las doctrinas autoritarias llegaron al poder en Europa, tal como ocurrió en 1924 cuando el fascismo ganó las elecciones en Italia.

El fascismo buscar ser una “tercera vía” frente al capitalismo y al marxismo, ya que estas ideologías no serían una verdadera solución ante los problemas socio- económicos de la población. Su máximo representante en Italia fue Benito Mussolini, el cual proponía un concepto de “Estado total”, con el fin de transformar a esta entidad en la figura máxima del país, además de apostar por lo colectivo en desmedro del individualismo que caracterizaba al régimen liberal. Esto tenía como propósito impulsar la cooperación y la integración de todos los actores sociales a los proyectos nacionales, dándole una importancia fundamental a la economía.

Este tipo de regímenes totalitarios se expandieron por otras naciones del continente, ya que llegaron al poder Primo de Rivera en España, Oliveira de Salazar en Portugal, y posteriormente el nazista Adolf Hitler en Alemania, los cuales utilizaron en sus gobiernos elementos de atracción de masas y mecanismos de control para atraer adeptos y evitar conflictos sociales. En sus gobiernos instauraron el “Estado corporativo”, el que, en palabras de Juan Salazar Sparks, se presentó como el método más adelantado para dirimir las disputas entre el capital y el trabajo, para lo cual se necesitaba un Estado fuerte que controlara la economía a través de gremios y corporaciones de empleadores y empleados, combinando capitalismo con sindicalismo, a fin de neutralizar tanto los intentos revolucionarios como la complacencia burguesa⁶.

De esta manera, la transformación política que tuvo Europa y el apogeo de estas ideologías trajeron consigo un cambio en el concepto de Estado, ya que este surgió como una figura imponente al interior de las naciones. Este tipo de doctrinas fueron replicadas en varios países, entre ellos Chile, tal como veremos en el siguiente apartado.

El caso chileno

Desde los inicios de la República en nuestro país, existió la necesidad por construir un proyecto de Estado que tuviese un gobierno centralizado, fuerte y eficaz, ya que era necesario poner orden a una sociedad marcada por los diversos proyectos existentes que buscaban darle una fisonomía a Chile. Uno de los precursores de estas ideas fue Diego Portales, el cual planteaba un modelo de Estado activo en todas las necesidades concernientes a mantener un rígido orden social, y que contribuyese al progreso de la nación. Estas doctrinas fueron compartidas y continuadas por los gobernantes posteriores, los que llevaron a cabo administraciones con fuertes rasgos autoritarios.

⁶ Juan Salazar Sparks, *El hombre, el Estado y el sistema: la diplomacia en la era del nacionalismo europeo (1814 y 1939)* (Santiago, Chile: Universidad Finis Terrae, Facultad de Derecho, 2005) 463.

De hecho, las funciones del Estado se plasmaron en la Constitución de 1833. Esta Carta Magna mencionaba que a esta entidad le cabía la responsabilidad de estimular y proteger las actividades productivas, particularmente la manufactura y la marina mercante, así como tomar las iniciativas necesarias para fomentar el desarrollo de la educación, la técnica, la ciencia y el conocimiento de los recursos naturales del país⁷, lo cual predominó durante buena parte del siglo XIX. Además, se encargó de impulsar la construcción de obras públicas, tales como el ferrocarril, ya que lideró proyectos como la línea de Santiago a Valparaíso y de Santiago al sur.

Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo las ideas liberales comenzaron a expandirse, las que aminoraban el rol del Estado en la economía al fomentar la apertura comercial, situando al mercado como regulador en este tipo de reglas. Este modelo capitalista se consolidó luego de la Guerra del Pacífico, al integrar los territorios de la nueva frontera norte, y al percibir los beneficios económicos que trajo la industria salitrera, aumentando considerablemente las arcas fiscales. Estos provocaron profundas transformaciones en el país, las que se reflejaron en un creciente flujo migratorio interno y en el aumento de la urbanización.

Sin embargo, la economía salitrera trajo consigo resultados ambivalentes. Por una parte, existieron recursos para realizar fuertes inversiones en infraestructura, lo que permitió la construcción de obras como el Viaducto del Malleco y nuevas líneas ferroviarias, y también permitió expandir la estructura burocrática del Estado. A pesar de esto, la consolidación de la economía liberal provocó la desprotección de la clase trabajadora, ya que esta se encontraba sujeta a las decisiones del sector privado, lo que provocó el surgimiento de la “Cuestión Social”. Esta abordaba las precarias condiciones de vida en que vivían los trabajadores de las minas salitreras, de las de carbón y de las fábricas.

Estos grupos trabajaban durante largas horas, recibían bajos sueldos o eran remunerados con fichas, las que cambiaban por alimentos. No contaban con un sistema legislativo que los amparase en materias como el contrato de trabajo y la previsión social. Tampoco podían acceder a tener una vivienda propia, lo que provocó hacinamiento al acumularse una alta cantidad de habitantes en espacios pequeños.

Por su parte, el Estado vio coartada su labor hacia la sociedad, ya que en 1891 se instauró la República Parlamentaria, caracterizada por el predominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Junto a esto, en el Congreso primaron las disputas internas de los partidos políticos, lo que desencadenó el estancamiento de discusiones y leyes por años, condenando a la clase trabajadora a la desprotección.

La despreocupación de la clase política ante los dilemas sociales provocó altos niveles de pobreza y marginalidad, los que fueron temas recogidos por la clase intelectual de aquellos años. Entre sus exponentes literarios, encontramos a Alejandro Venegas, Tancredo Pinochet, Pedro Prado, entre otros, los cuales resaltaban en sus obras la crisis social de las que eran testigos, denunciaban la precaria situación en la que la población se encontraba sumida, y criticaban la incapacidad de los políticos para solucionar tales dilemas.

La situación social pasó a formar parte de los nuevos discursos políticos, los que se alejaban de los principios conversadores que tenía Chile desde su formación republicana. Junto con proponer soluciones para estas demandas, estos indicaban que el Estado debía garantizar el bienestar nacional, protegiendo los grupos de bajos recursos, y también realizando reformas dirigidas a establecer una mayor igualdad entre las personas.

⁷ Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel, *Un siglo de historia económica de Chile* (Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1990) 30.

Uno de los postulados más destacados fue el de Valentín Letelier, el que, criticando una de las doctrinas fundamentales del liberalismo, manifestaba que si los pobres fuesen ser consultados en una reforma al derecho civil, renunciarían a una porción de esa libertad en cambio de alguna protección de parte del Estado contra la avidez de los usureros y contra el despotismo de los empresarios⁸. Esta fue una posición discutida y triunfante en el congreso del Partido Radical en 1906, frente a la continuista de Enrique Mac-Iver, lo que permitió el surgimiento del “Socialismo de Estado”.

También surgieron ideologías que proponían respuestas mucho más radicales frente a esta situación. Por ejemplo, a finales del siglo XIX surgió el anarquismo, el cual implicaba lograr la libertad del hombre ante todo tipo de organización jerárquica, lo que se tradujo en la formación de las primeras mancomunales, federaciones gremiales y sociedades de resistencia en ciudades como Santiago, Valparaíso, Talca y Concepción, las que buscaban agrupar a obreros y artesanos para difundir ideas de asociaciones obreras y de lucha de clases. Estas agrupaciones buscaron defender a los trabajadores de las compañías y las represiones de la clase política, y pretendían emancipar a este grupo de estas dominaciones.

Además, en 1912 Luis Emilio Recabarren fundó el partido Obrero Socialista, para organizar a los trabajadores ante la dominación capitalista, y tuvo como su base las salitreras de Iquique. En 1922 se celebró un congreso en Rancagua en el que participaron los miembros de esta colectividad, junto a sindicalistas y algunos anarquistas, cambiando el nombre por el de partido Comunista. Estos fueron influenciados por la Revolución Rusa y buscaban evitar el ascenso del fascismo.

Al llegar 1920, la Cuestión Social fue adquiriendo relevancia por el declive de la industria salitrera, ya que con el fin de la Primera Guerra Mundial la industria decayó debido a la invención del nitrato sintético de Alemania. Aunque en estas fechas las oficinas habían comenzado a recuperarse, por mantener como socio comercial a Estados Unidos, y porque el Gobierno compró el stock de este producto, el modelo exportador trajo amenazas a la economía nacional.

De esta manera, el esquema ideológico presente durante la década del veinte estuvo acompañado de estos discursos nuevos. La llegada a la presidencia de Arturo Alessandri, y la aparición de los grupos militares, fueron el contexto idóneo para llevar estas reformas a cabo, tal como lo veremos a continuación.

De Alessandri a 1924: El replanteamiento del Estado

Arturo Alessandri tuvo características muy particulares para enfrentarse a las masas. Entre estas, destacaban su carisma y su retórica, las que lo diferenciaban bastante de los anteriores mandatarios, debido a que estos se mostraban distantes ante la sociedad. De hecho, instalaba dentro de sus discursos expresiones populares, tales como “canalla dorada”, para mencionar a la clase alta chilena, y “querida chusma”, para referirse a los trabajadores⁹. Estos elementos le permitieron gozar de una alta popularidad, y fueron claves para su triunfo en las elecciones de 1920, ganándole a Luis Barros Borgoño. Este respaldo también se fundamentaba porque Alessandri propuso en su campaña la aprobación de un Código del Trabajo, con el fin de crear un cuerpo legislativo que ayudase a mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora, regulando jornadas laborales, descansos, entre otros.

⁸ Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado entre los siglos XIX y XX* (sin más datos), 43.

⁹ Simon Collier y William Sater. *Historia de Chile, 1808-1994* (Traducción de Milena Grass. Cambridge, año 1999), 185.

Sin embargo, estos planes se mantuvieron estancados en el Congreso, debido a que se mantenían los vicios del sistema parlamentario. Más aún, en el Senado había un bloqueo ante cualquier propuesta del Presidente, debido a que la mayoría de los escaños pertenecían a la Unión Nacional, que era la agrupación opositora compuesta por miembros de la Coalición, algunos liberales antialessandristas y el Partido Nacionalista, e incluso, la Alianza Liberal que apoyaba a Alessandri, se encontraba dividida ante estas legislaciones. Estos factores provocaron una amenaza al orden social, debido a que existía el temor de que los postulados anarco-sindicalistas tomaran fuerza entre los trabajadores.

Las legislaciones sociales se mantuvieron en el Congreso hasta 1924, año en que surgió una solución para estas demandas. Estos planteamientos fueron recogidos por la oficialidad joven del Ejército, con el fin de presionar a la clase política para su pronta aprobación. Las críticas de este sector aumentaron ya que en el Congreso se había aprobado el 3 de septiembre de este año una Ley de Dieta Parlamentaria, sin arreglar la situación del Ejército ni de los trabajadores, lo cual provocó un descontento generalizado desde las bases militares, a causa de sus bajos sueldos, y fue alentado por los superiores reformistas que tenían ambiciones políticas.

El 5 de septiembre, la oficialidad joven expuso sus demandas ante Alessandri, entre las que se encontraban la supresión de la dieta, un impuesto sobre la renta, la promulgación del Código laboral, mejoras en sueldos, ascensos y retiros de los militares, y la renuncia de tres ministros del gabinete. Las presiones al mandatario provocaron su renuncia, la que fue negada a cambio de un permiso de seis meses para ausentarse del país. Luego de esto, el día 11 de aquel mes asumió una Junta de gobierno comandada por el general Luis Altamirano, el almirante Francisco Nef, y el general Juan Bennett, la que en enero de 1925 fue reemplazada por otra conformada por el general Pedro Pablo Dartnell, el almirante Carlos Ward, y Emilio Bello Codesido. Esta última junta fue más radical que la anterior, ya que eran personeros reformistas que buscaban crear un "Chile Nuevo", entre los que se encontraba el posterior presidente Carlos Ibáñez del Campo.

Para llevar a cabo esto, se apeló a quitarles protagonismo a los políticos ineficientes, con el fin de reemplazarlos por técnicos especializados en la ejecución de proyectos, entre los cuales sobresalieron los ingenieros. Tiempo después, ellos lideraron una serie de reformas que buscaban aumentar los recursos del fisco y analizar la situación de las industrias nacionales, con el fin de sentar las bases para tener un futuro desarrollo económico¹⁰.

Los cambios ocurridos en este período se consolidaron con la promulgación de la Constitución de 1925, aprobada el 3 de agosto de aquel año. A pesar de que esto no significó un retorno inmediato al Presidencialismo, el poder Ejecutivo se vio bastante beneficiado, debido a que se hicieron más expeditos los trámites legislativos entre la Moneda y el Congreso. Un hito fundamental de esta Carta Magna fue que el Estado se hizo garante del "bienestar social", con lo cual adquirió un dinamismo que continuaría durante la administración Ibáñez, pero esta vez, con un perfil económico, tal como lo veremos en el siguiente apartado.

El "Chile nuevo" de Ibáñez: Prosperidad y fracaso del "Estado moderno"

En las elecciones presidenciales de 1925 triunfó el liberal demócrata Emiliano Figueroa Larraín, quien derrotó en las urnas a don José Santos Salas. Sin embargo, este mandatario fue incapaz de imponerse a las presiones ejercidas por su ministro de guerra Carlos Ibáñez del Campo, el cual logró el confinamiento de líderes opositores, entre los que se incluía Javier Ángel Figueroa, Presidente de la Corte Suprema y hermano del mandatario. Es por esto que en 1927 el

¹⁰ Patricio Bernedo, "Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo. 1927-1929. La Dimensión Internacional de un Programa Económico de Gobierno", *Historia*, vol. 24, 1989, p. 9.

gobernante se ausentó del poder y dejó en el cargo a Ibáñez ya que ocupaba la cartera de Interior, presentando posteriormente su renuncia y llamando a elecciones, en las que resultó electo el ministro por ser el candidato único.

Entre las características de su gobierno, podemos mencionar que este ha sido calificado como “dictadura” debido a su marcado régimen autoritario y represor, y por ejercer un estricto control al crear instituciones como el Cuerpo de Carabineros de Chile, para velar por el orden social. Esta tesis es avalada por Joaquín Fernandois, el cual señala que este mandato tiene semejanzas a otros gobiernos dictatoriales. Una de ellas corresponde al autoritarismo existente en la Europa Central y Oriental de 1920, y a los regímenes que hubo en la Italia de Mussolini, y en España, con Primo de Rivera. Por otro lado, destaca que también posee similitudes con Mustafa Kemal Atatürk, el creador de la Turquía moderna, al manifestarse como un caudillo militar, creador de un sistema institucional, y perfilado como una República¹¹.

Durante su mandato, se fueron suprimiendo las ideas del liberalismo económico, que apelaba al individualismo, para optar por un concepto de nación más abstracto, con el fin de incluir a todos los actores sociales dentro de los objetivos propuestos por el gobierno, cuya meta final era lograr el progreso. Para ello, se utilizaron una serie de medidas nacionalistas dentro de la economía, en las que el Estado debía estar presente para coordinar estos planes junto al sector privado y los sindicatos.

Para lograr esto, se hizo necesario contar con una serie de reformas estructurales. Una de ellas fue planteada por Edwin Walter Kemmerer, economista de la Universidad de Princeton. Este profesor viajó por Sudamérica en una misión financiera, y estuvo en nuestro país durante el mandato de Alessandri, en el cual planteó la modificación del sistema monetario. Esto consistía en crear una fuente única emisora de dinero, para lo cual se fundó el Banco Central, y también se implementó el uso de un mecanismo denominado “ajuste autocorrector”, basándose en las reservas de oro, el que consistía en que si la balanza comercial bajaba mucho, y subía la demanda del metal como divisa, aumentaba la tasa de descuento, descendía el crédito de los bancos comerciales y disminuiría la demanda por importaciones. Además, planteó reformas al sistema tributario para hacerlo más eficiente y justo, para lo cual se abolieron varios impuestos, lo que fue compensado con un gravamen de 6% al cobre.

Los objetivos de este plan eran estabilizar el sistema monetario, crear una sola fuente emisora de billetes, y consolidar una política de endeudamiento para facilitar el flujo de bienes de capital, o empréstitos, provenientes de Estados Unidos. Esta dependencia fue clave para financiar de muchas políticas públicas, la cual le trajo a Chile una época de progreso y de importantes avances en materias como las obras públicas, por ejemplo.

Otra de las reformas impulsadas tuvo relación con la Administración Pública, la que no solo perseguía reducir gastos y darle una organización más eficiente y moderna, sino que también buscaba regularizar la recaudación de las entradas fiscales. Esto fue solucionado mediante la Ley N° 4113, promulgada el 25 de Enero de 1927 bajo el ministerio de Manuel Rivas Vicuña, a cargo de la cartera de Hacienda. Esta ley daba facultades al Presidente de la República para reorganizar la plana administrativa, lo cual le permitió reducir personal mediante despidos y jubilaciones, y pudo regularizar el servicio de impuestos, lo que generó un excedente financiero.

También se modificó el Estatuto Administrativo prescrito en la Constitución, el que junto con dar normas para el ingreso, permanencia y retiro del personal, debía fijar la planta de los servicios, simplificar los rodajes administrativos y señalar sueldos que estuviesen en relación con las funciones señaladas a cada empleo. De hecho, desde el Congreso se planteaba que para

¹¹ Joaquín Fernandois, *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial. 1900-2004*, 102 y 103.

controlar y redirigir el gasto fiscal, era necesario obtener la disminución del costo de los servicios, para que el Estado pudiese estar en condiciones de atender la legislación social y beneficiar a la población¹².

Una de las renovaciones más importantes hechas por este gobierno, fue que se buscó mejorar la labor del Estado ante la sociedad. Para lograr esto, los políticos fueron reemplazados en sus altos cargos por los ingenieros, ya que eran funcionarios considerados clave para lograr mayor eficiencia de las políticas implementadas, lo que permitiría hacer más presente al Estado en las necesidades de las personas¹³. Esta “tecnificación” del Estado se manifestaba también como una reacción frente a la pasividad parlamentaria, a la vez que estaba llamada a constituir un complemento necesario para un Ejecutivo fuerte y con más atribuciones¹⁴.

El aumento de la influencia de este organismo quedó explícito en el primer mensaje presidencia de Ibáñez. En él, manifestó que: “será atención preferente del Estado todo cuanto se relacione con el progreso y el desarrollo industrial del país, y el Gobierno hará cualquier sacrificio por obtener nuestra independencia económica mediante la implantación de medidas que protejan la industria nacional”¹⁵. Con esto, se quiso abandonar la dependencia que el salitre generaba, buscando nuevos productos para instalarlos en el comercio internacional, y así aumentar los recursos fiscales.

A lo largo de su mandato, Ibáñez contó con un creciente apoyo de los sectores tecnócratas, ya que eran los únicos acordes a sus planes de desarrollo, a pesar de que en un principio gobernó de manera consensual con las facciones políticas y sociales. Este apoyo lo fue perdiendo debido a que el intervencionismo estatal lo distanció de los sectores derechistas, los intentos de creación de un sindicalismo gubernamental lo separaron de las fuerzas de izquierda, y la política de represión al movimiento obrero y de la actividad partidaria del conjunto de los grupos políticos lo separó de importantes sectores de las capas medias radicalizadas¹⁶.

Las reformas implantadas por Ibáñez rindieron frutos, ya que cumplió una vasta labor realizadora. Entre 1928 y 1931 la Moneda invirtió casi 760 millones de pesos en diversos proyectos: desagües, caminos, puentes, barracas, prisiones, pistas de aterrizaje, instalaciones portuarias, 500 kilómetros de ramales para ferrocarriles, entre otros¹⁷. Además, se crearon instituciones como la Contraloría General de la República para cumplir funciones como las de supervisar las actividades fiscales, llevar la contabilidad general, transparentar gastos, entre otros.

Otros organismos creados durante su mandato, fueron la Caja de Crédito Minero, el Instituto de Crédito Industrial, entre otras, las cuales constituían empresas las que buscaban facilitar los préstamos que otorgaba el gobierno. Ellas estaban coordinadas por el Presidente, los accionistas, y los empleados particulares, ya que se buscaba conciliar posiciones para dirigir los recursos de estos organismos al financiamiento de políticas de desarrollo.

La creación de estas instituciones fue el resultado de un pensamiento político-económico difundido en la época, conocido como Corporativismo. Mediante esta ideología, se buscaba magnificar al Estado, el cual tendría una participación activa en los proyectos de desarrollo, y

¹² Cámara de Diputados. Sesiones Ordinarias. Sesión del 30 de mayo de 1927.

¹³ Adolfo Ibáñez, *Los ingenieros, el estado y la política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento* (Santiago de Chile: Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1983), 47.

¹⁴ Adolfo Ibáñez, “El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al Estado Moderno”, *Revista de Historia* de la Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 28, año 1994, p. 188.

¹⁵ “El Mercurio”. Santiago de Chile. Domingo 22 de mayo de 1927, p. 5.

¹⁶ César Cerda, *Historia y desarrollo de la clase media en Chile* (Santiago de Chile: Editorial Universidad Tecnológica Metropolitana, 1998), p. 113.

¹⁷ Simon Collier y William Sater, *Historia de Chile, 1808-1994*, 194.

debería contar con los trabajadores para que formaran parte de este esquema. El Corporativismo estuvo presente en sectores políticos como los nazis, los agrarios, y la juventud de la iglesia católica, la que posteriormente pasó a formar la Falange Nacional.

Durante el Gobierno de Ibáñez hubo diversos proyectos de índole corporativista, que a pesar de no haber logrado mayor injerencia en el período, fueron una propuesta dentro de las nuevas funciones que se les quiso dar a esta entidad. Uno de los más representativos de esta corriente fue el intento por constituir un Consejo de Economía Nacional, el que debía incluir diversos grupos de la sociedad involucrados en la actividad económica, que eran el capital, el crédito, los técnicos y los trabajadores¹⁸. Esto había sido propuesto por José Santos Salas en su campaña presidencial, y fue recogido por Ibáñez en 1931, aunque no tuvo mayor trascendencia práctica.

Sin embargo, una de las instituciones que recogió las bases de este pensamiento, y que tuvo un funcionamiento más prolongado, fue el ministerio de Fomento, que se creó en 1927 mediante el Decreto Supremo N° 6573. Este organismo se constituyó a partir de la fusión de la mayoría de los servicios provenientes del ministerio de Obras Públicas y el de Agricultura, Industria y Colonización, y tuvo una amplia variedad de funciones, tales como impulsar la agricultura y el desarrollo industrial, mejorar la conectividad nacional, buscar nuevos productos que generasen recursos, y diversificar las exportaciones para abandonar la dependencia creada en torno al salitre.

Con la creación de esta institución, el modelo estatista se consolidó, debido a que el Gobierno pretendió encauzar y dirigir el desarrollo productivo, mediante lo cual se establecieron los medios de intervención de la actividad individual para darles eficacia y orientándola en provecho colectivo. De hecho, este sentido de asociación y la relevancia que se les daba a los trabajadores dentro del plan de desarrollo eran aspectos relevantes para el primer ministro de fomento Adolfo Ibáñez, el cual en una asamblea con la Sociedad Nacional de Agricultura sostuvo que: Son los productores quienes, forzando el tren de trabajo, perfeccionando sus métodos, utilizando la cooperación y las indicaciones del Gobierno, han de dar auge y crecimiento a los negocios, empleando energía, serenidad y constancia. El Gobierno encauzará, dirigirá y cooperará con la mayor eficiencia posible¹⁹.

Entre los ejemplos de estos proyectos, podemos nombrar a la Caja de Colonización Agrícola, que era una institución creada para formar, dirigir y administrar colonias destinadas a organizar e intensificar la producción, propender a la subdivisión de la propiedad agrícola y fomentar la colonización con campesinos nacionales y extranjeros²⁰. Además, tuvo entre sus funciones las de dividir terrenos con estos fines, recaudar las cuotas de estos colonos y conceder préstamos a particulares o a las cooperativas que estos formen.

Dentro de esta política, se comprendió la necesidad impostergable de propender a la difusión de las asociaciones cooperativas de las diversas ramas de la agricultura, como una manera de organizar a sus trabajadores, de dar más consistencia a sus esfuerzos por medio de la unión, de orientar el perfeccionamiento de la industria y el mejoramiento de los negocios correspondientes²¹. Ante esta materia, se habían establecido reglas generales para toda clase de cooperativas mediante el Decreto Ley N° 700 del 17 de Octubre de 1925, pero tales disposiciones no se ajustaban satisfactoriamente para una organización eficiente, por lo cual se estudió un Proyecto de Ley que se promulgó el 14 de enero de 1929.

¹⁸ Adolfo Ibáñez, *Herido en el ala. Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile 1924-1960* (Santiago, Chile: Editorial Biblioteca Americana, Universidad Andrés Bello, 2003), 75.

¹⁹ "El Mercurio". 11 de octubre de 1927, p. 5.

²⁰ BLD. Ley N° 4456. 15 de diciembre de 1928, p. 4780.

²¹ Biblioteca del Congreso Nacional, "Memorias del ministerio de Fomento 1929", p. 409.

A pesar de que en los primeros años del gobierno de Ibáñez nuestro país pasó por un período de prosperidad, y este tipo de proyectos tuvieron buenos resultados iniciales, el paso del tiempo les daría un duro revés, ya que el 29 de octubre de 1929 ocurrió en Estados Unidos la denominada “Gran Depresión”. Esta fue causada por la sobre expansión del crédito y la especulación en la bolsa, generando la venta de las cotizaciones de títulos. Su consecuencia directa fue la quiebra de Wall Street en el denominado “Jueves Negro”, causando la baja de precios de materias primas, la disminución de las inversiones estadounidenses, y la merma en el envío de bienes de capital a nuestro país.

Todos estos factores provocaron el desplome económico de Estados Unidos. De hecho, al suscitarse la crisis, unas 20 mil instituciones financieras de EE.UU suspendieron sus pagos, se produjeron 642 quiebras de bancos solo en 1929 y al año siguiente, una segunda ola de quiebras afecta a 608 entidades bancarias, llegando en 1932 a un total de 2.298²². Esto generó una crisis económica mundial, en la que Chile fue el país más afectado según la Sociedad de Naciones, lo que provocaría el descalabro del sistema económico ibañista.

Una de los factores que detonó este suceso fue el constante crecimiento de la deuda pública nacional, la que en 1920 equivalía a un 12,07% del PIB, aumentando a un 27,97% en 1927 y a un 220,85% en 1932²³. En cifras más concretas, esta política de endeudamiento provocó que en 1930 Chile le debiese a los bancos norteamericanos, ingleses y suizos un total de 62 millones de libras esterlinas, duplicando la deuda externa contraída en 1920. A pesar de que la economía chilena había logrado sostenerse, el colapso de la bolsa provocó una baja progresiva en el precio del cobre, y aniquiló definitivamente la explotación salitrera, cayendo en un 64% desde 1928 a 1933, y devaluándose en el mismo periodo en un 84%, disminuyendo incluso su explotación a menos de la mitad.

Aunque el gobierno lograba mantenerse todavía en pie, gracias a los préstamos externos comprometidos, a partir de 1931 tuvo que someterse a pagar la deuda externa. No obstante, sin importar cuan rápido y profundamente recortara los gastos, Ibáñez no podía cubrir el déficit. Los pagos de la deuda externa y la compra de productos importados esenciales pronto se tragaron las reservas de oro. El gobierno abandonó el patrón oro y dejó de pagar a sus acreedores extranjeros²⁴.

Rápidamente, la situación se volvió insostenible, ya que generó agitaciones sociales. Para intentar salvar al gobierno, Ibáñez nombró un gabinete de salvación nacional, llegando Pedro Blanquier como ministro de Hacienda y Juan Esteban Montero en la cartera de Interior. Sin embargo, al anunciar la crisis hubo manifestaciones en las calles de los estudiantes universitarios, represión y la renuncia del gabinete. Con esto, Ibáñez abandonó la Presidencia el 26 de julio de 1931, dejando como vicepresidente a Juan Esteban Montero, partiendo rumbo a Argentina.

De esta manera, el Gobierno de Ibáñez y su proyecto desarrollista sucumbió, dejando a su paso una época de inestabilidad y de anarquía política, al salir electo Montero como Presidente de la República, y al ser derrocado en 1932 por grupos militares, los que dieron inicio a una serie de Juntas Socialistas que no perduraron por mucho tiempo. A pesar de que este plan fracasó, los cambios ocurridos en torno a la figura del Estado sentaron un precedente, ya que su participación se mantuvo y se consolidó años después.

²² Juan Salazar Sparks, *El hombre, el Estado y el sistema*, 535.

²³ Datos obtenidos de Economía chilena 1810-1995: “*Estadísticas históricas*”. (Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2000) 194.

²⁴ Simon Collier y William Sater. *Historia de Chile, 1808-1994*, p. 198.

Conclusión

La herencia de los años veinte

A lo largo de estas páginas, hemos abordado el cambio que tuvo el rol del Estado entre los años 1920 y 1931, en cuya época se quiso maximizar la labor de esta entidad. Para lograr esto, y tal como señala Patricio Bernedo, se buscó cambiar las ideas del liberalismo económico por un concepto de nación más abstracto, utilizando ideas nacionalistas en la manera de plantear la economía, que implicaba una creciente intervención del aparato estatal en la solución de los problemas económicos y particularmente en el fondo de la producción nacional²⁵.

Para llevar a cabo esto, los militares rescataron la imagen que había perdido el Estado desde fines del siglo XIX, y se le hizo partícipe en los temas sociales y económicos para así remediar las falencias dejadas por el régimen oligárquico-parlamentario. Con el propósito de mejorar su desempeño, durante el gobierno de Ibáñez se buscó reemplazar a la inoperante clase política por técnicos en los altos cargos públicos, para así hacer más eficiente la labor del aparato estatal. Desde esta área, ellos lideraron un ambicioso plan de desarrollo económico, el que a pesar de funcionar durante los primeros años de gobierno, fracasó estrepitosamente luego de la crisis de 1929.

A pesar de que este proyecto no funcionó, la aparición del Estado como actor partícipe del desarrollo nacional fue un elemento que perduró en el tiempo, ya que esto formó parte del plan de recuperación económica que se implementó durante el segundo gobierno de Arturo Alessandri (1932-1938). La prolongación que tuvieron este tipo de ideas, y la relevancia que se le dio a esta entidad, permitieron que al término de la crisis nacieran instituciones como la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), en 1939, la cual, según Adolfo Ibáñez, se planteó como un organismo estatal, autónomo y orientado a fomentar la producción económica nacional, considerada la herramienta más adecuada para elevar el nivel de vida de la población e independizar económicamente al país²⁶.

Cabe destacar que al finalizar la década del treinta comenzó a gestarse en Chile y en Latinoamérica un plan de “desarrollo hacia dentro”, producto de las deficiencias que se habían consolidado en torno al esquema liberal y por la excesiva dependencia que los países del continente tenían con las potencias. Con ello, políticas como la industrialización por sustitución de importaciones trajeron consigo un proteccionismo económico y una preocupación por construir las bases para desarrollar a Chile, mediante el fomento a la industria pesada y a la producción, los cuales eran planes regulados permanentemente por el Estado.

Por esta razón, las transformaciones ocurridas durante los años abordados en este estudio representaron un antecedente concreto de las políticas implementadas por los gobiernos del Frente Popular, ya que ellos heredaron el impulso desarrollista que Ibáñez implementó. Esto se justifica con la creación de la CORFO, la cual absorbió las ideas de instituciones como el ministerio de Fomento, y mantuvo el sentido de cooperación y asociación sectorial que se buscó en nuestra época abordada. Gracias a la existencia de esta institución, el Estado actuó directamente como un ente activo en las políticas económicas de la década de 1940, en las que coordinó labores junto al sector privado y los gremios.

Luego de esta investigación, es posible concluir que las transformaciones ocurridas durante la década de 1920 provocaron el verdadero inicio del siglo XX chileno, ya que el modelo liberal

²⁵ Patricio Bernedo, “Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo. 1927-1929”, p. 7-8

²⁶ Adolfo Ibáñez, *Herido en el ala. Estado, oligarquías y subdesarrollo*, p. 136.

decimonónico tuvo su quiebre definitivo en el año 1924. Esta fecha marca un punto de inflexión en la historia nacional, al producirse con la llegada de los militares un distanciamiento entre la “vieja estructura parlamentaria” y un acercamiento hacia un modelo “presidencialista”, lo que dio inicio a una compleja etapa de transición que culminó en 1932, la cual estuvo caracterizada por estos ideales modernizadores que Ibáñez y los militares pretendieron instalar en el país.

Para finalizar, podemos decir que este período dejó como legado la importancia que el Estado debía tener para la sociedad, más aún, si se considera que la mayoría de la población chilena ha requerido de la presencia de esta entidad para atender y salvaguardar sus necesidades económicas, laborales y sociales, entre otras. También estos años demostraron que la intervención del Estado en la economía ha sido un hecho fundamental, ya que esto delimita de mejor manera los espacios en los que este organismo y el sector privado deben desenvolverse, lo que permite regular el accionar de ambos actores. Ambos factores pueden ser replicados en estos días, ya que los cuestionamientos realizados al modelo neoliberal, a causa de la reciente crisis, permiten rescatar la labor que el Estado ha perdido en los últimos tiempos, y abren todo un campo de preguntas sobre cuál ha sido su relevancia a lo largo de la historia.