UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

Departamento de Historia de América I

LA AGRICULTURA DEL SUR DE CHILE (1910-1960) Y LA CONFORMACIÓN DEL MERCADO NACIONAL

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Fabián Almonacid Zapata

Bajo la dirección del doctor
Pedro Pérez Herrero

Madrid, 2005

ISBN: 84-669-2792-1

Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Geografía e Historia
Departamento de Historia de América I
Programa de Doctorado Estado y Sociedad en la Historia de América

Tesis doctoral

La agricultura del sur de Chile (1910-1960) y la conformación del mercado nacional

Doctorando: Fabián Almonacid Zapata
Director de tesis: Pedro Pérez Herrero

Madrid
2005

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN..... 3
CAPÍTULO 1. El estancamiento agropecuario (1910-1960)..... 14
CAPÍTULO 2. Chile 1910-1935: política, economía y población..... 61
CAPÍTULO 3. La agricultura nacional, 1910-1935..... 96
3.1 Evolución general y provincial de la agricultura..... 96
3.2 Diferencias entre el centro y el sur; propiedades, mano de obra y producción..... 138
3.3 Políticas estatales sobre el agro..... 154
CAPÍTULO 4. El problema de la propiedad de la tierra en el sur, 1910-1935..... 178
4.1 La comisión parlamentaria, 1910-1912..... 179
4.2 La organización de los mapuches..... 187
4.3 Legislación sobre las tierras del sur..... 191
4.4 El ministerio de Propiedad Austral, 1929-1931..... 209
4.5 El interés estatal por acabar con las comunidades indígenas, 1927-1935..... 215
CAPÍTULO 5. Chile 1935-1960. 228
5.1 La política de los tres tercios..... 231
5.1.1 La política entre dos Alessandri..... 234
5.2 La economía: el desarrollo frustrado..... 268
5.2.1 El comercio exterior..... 270
5.2.2 Crecimiento industrial y debilitamiento agrícola..... 277
5.2.3 La inflación y los esfuerzos por reducirla..... 289
5.3 Urbanización y concentración de población..... 294
CAPÍTULO 6. La agricultura nacional, 1935-1960..... 301
6.1 Evolución de la agricultura. Importancia agropecuaria del sur..... 301
6.1.1 Producción agropecuaria nacional..... 303
6.1.2 El papel del comercio exterior..... 310
6.1.3 La participación del centro y el sur en la agricultura..... 316
6.1.4 Precios agropecuarios y el transporte de productos..... 351
6.2 Las políticas estatales y las demandas del sur..... 361
6.2.1 La política de fijación de precio del trigo, 1935-1938..... 362

6.2.2 La acción del Estado y la reacción de los agricultores, 1938-1945..... 368
6.2.3 El Plan Agrario y la falta de una política general de fomento, 1945-1950..... 393
6.2.4 Teoría y práctica estatal y las demandas de los agricultores, 1951-1960..... 421
CONCLUSIONES..... 450
BIBLIOGRAFÍA..... 453
ANEXO..... 472

INTRODUCCIÓN

La presente tesis trata sobre la agricultura chilena en la primera mitad del siglo XX, específicamente desde 1910 a 1960, un periodo que abarca cambios importantes en este ámbito, que modifican su posición dentro de la economía nacional y la ponen en el centro de los debates públicos.

Se parte en la década de 1910, cuando la economía vive los comienzos de una transición desde la estructura que ha predominado desde mediados del siglo XIX, con el paso de una economía esencialmente exportadora de materias primas, principalmente minerales pero también, en menor escala, productos agrícolas, por lo tanto abierta al mundo, cuya producción descansa principalmente en el norte y centro del país, a una economía volcada al desarrollo interno, crecientemente industrial. Por ese momento, grandes extensiones de tierras del sur se vinculan a la economía nacional y su producción agropecuaria adquiere potencial relevancia. La expresión más clara de esto es el término del ferrocarril longitudinal sur, que une el sur del país hasta Puerto Montt con el centro.

La Primera Guerra Mundial marcará el inicio del quiebre del orden liberal en lo económico, los primeros tropiezos serios de la economía exportadora, particularmente de la producción salitrera, que entra en un ciclo de debilitamiento e inestabilidad, y el inicio del fortalecimiento de las industrias, principalmente las de bienes de consumo. En lo político, la "cuestión social", nombre con el que se designaba las pésimas condiciones de vida de los asalariados y sus demandas por acabar con tal situación, aparecía como el problema principal. En 1920 comienza la pérdida de poder político de la oligarquía tradicional y nuevas elites urbanas, de sectores medios y populares, adquieren mayor poder de presión e influencia. En ese contexto, el Estado comenzará a adquirir mayores funciones políticas y económicas.

La agricultura, que había sido dominada sin contrapesos por los terratenientes del centro del país, empieza a experimentar demandas de tierras, de mejores remuneraciones y condiciones de vida de los campesinos, incluso se escuchan las primeras propuestas de subdivisión de las propiedades rurales, esto es, reforma agraria. A su vez, se manifiestan deficiencias productivas, escasean y se encarecen los alimentos, como la carne, y crecen las importaciones de ganado argentino.

Desde 1924 a 1932 el país vive una profunda inestabilidad política y económica, en cuyo seno se moldea el Chile de las próximas décadas. Golpes de Estado por los militares, dictaduras, organizaciones paramilitares, pugnas entre grupos urbanos y populares, son elementos de este proceso. La difícil situación política recibió su golpe de gracia con la crisis económica de 1929-1930. El Estado aumenta sus funciones en el control de la economía y paralelamente crece la burocracia. En 1932 Chile retorna a la normalidad política, con elecciones regulares y partidos políticos que retoman su papel; más numerosos que antes, se disputan un electorado en crecimiento, especialmente en las ciudades. En lo económico, la recuperación de la crisis recién comenzará a manifestarse por 1935.

Dentro del periodo estudiado, los años 1924-1935 definen la transición a un nuevo orden político y económico. El país fortalece su economía y pierde peso el comercio exterior. El Estado pasa a ser árbitro de los procesos económicos nacionales.

La agricultura, que había tenido un crecimiento destacado en las décadas anteriores, con cierta presencia en el comercio exterior, aunque con un sector ganadero que se estancaba, sería la primera actividad en conocer la intervención estatal, desde 1930, a través de la fijación de algunos precios agrícolas y establecimiento de cuotas de exportación. A su vez, la crisis económica obligó a una intervención general en los precios de artículos de primera necesidad, que con algunas suspensiones, se mantuvo en el futuro.

Los cambios económicos a favor del desarrollo de una economía nacional más autónoma del comercio exterior, generaron una readecuación del papel de la agricultura, la que se convirtió fundamentalmente en proveedora de las necesidades del mercado interno. La producción agropecuaria en sus rubros esenciales, trigo y carne vacuna, se trasladan, en un proceso de largo plazo, hacia el sur, y el centro pierde el peso decisivo que ha tenido en las décadas anteriores.

El sur de Chile, cuya integración a la economía nacional ha crecido en las primeras décadas del siglo XX, todavía mantiene dificultades de transporte, caminos, provisión de insumos, etc., para consolidar su nueva posición dentro de la agricultura nacional, y poder satisfacer la demanda de las ciudades principales en el centro del país. Además, el cierre de los mercados externos limita las posibilidades para su expansión productiva. Sin embargo, para muchos, el sur se encontraba en un buen pie para resolver todas esas dificultades, después que el Estado resolvió entre 1925 y 1932 el problema de la propiedad de la tierra, revisando títulos y derechos de dominio, e inició la división de las comunidades indígenas.

En general, los cambios políticos y económicos nacionales de estos años fortalecen un proceso de desarrollo urbano e industrial, con elites medias y populares como actores principales. Sin embargo, la agricultura seguirá siendo por muchos años un sector fundamental, por aporte a la producción nacional como por la mano de obra empleada. Además, hasta 1938 la influencia política de las elites rurales seguirá siendo importante.

1938 marca un giro hacia la izquierda en la política nacional y la definición de un Estado comprometido con la industrialización. El Gobierno apuesta por una política de sustitución de importaciones, que permita incrementar la riqueza nacional y la haga menos dependiente. La agricultura queda relegada a una posición secundaria. La intervención en los precios agrícolas y en la comercialización de los productos agropecuarios aumenta. Tal situación se extendería sin mayores cambios hasta 1952, cuando tras el fracaso de las políticas económicas se buscó darle mayor libertad a la economía. Los malos resultados obtenidos y las protestas populares hicieron que lo esencial de la política económica a favor de la industria y la postergación de la agricultura se mantuviera.

Las políticas estatales y los cambios nacionales e internacionales provocaron un desempeño agrícola deficiente, que se manifestaba en un lento crecimiento de su producción, inferior a las necesidades de la economía nacional y de la población. Ya desde la Segunda Guerra Mundial era claro un estancamiento agrícola, relativo por cierto. La importación de alimentos, que en el caso de los vacunos había sido tradicional desde el siglo XIX, se extendió al trigo, y a veces a la mantequilla y los productos lácteos, sin contar azúcar, aceite y otros. Argentina, gran productor agropecuario durante todo el periodo estudiado en esta tesis, contribuía a resolver fácilmente las carencias nacionales, a bajos precios. No eran pocos los que durante la primera mitad del siglo XX, viendo el enorme crecimiento agropecuario argentino, plantearan que Chile no requería dedicarse a producir alimentos, pues podían ser adquiridos en el país fronterizo. En los años cincuenta, también Estados Unidos será proveedor de productos agrícolas.

Por la carencia de producción, se empieza a hablar de reforma agraria con mayor fuerza. La idea venía siendo repetida desde la década de 1910, pero se comenzó a justificar más por el estancamiento agropecuario. Se culpaba a la propia agricultura de sus problemas; el latifundio y el atraso técnico eran las causas de ello.

Sin embargo, los gobiernos no respondían a esas llamadas. Se ha dicho, que desde la década de 1930 la industrialización del país se sostuvo en un pacto político tácito, por el cual las nuevas elites urbanas fueron apoyadas por los terratenientes en consolidar ese proceso vía intervención

estatal, que también incluía control de los precios y de la comercialización de productos agrícolas, para proveer a bajos precios a los sectores urbanos, base política del sistema, a cambio de excluir al campo de los planes de modernización. Así, el agro fue alejado de la sindicalización y demás derechos laborales que se reconocieron a los trabajadores y empleados urbanos. A pesar de que el Código del Trabajo de 1931 había sancionado esos derechos para todos los trabajadores, desde 1933 se impidió la existencia de sindicatos, peticiones y huelgas en el campo. El Estado se encargó de reprimir cualquier modificación de la "paz rural" existente. Este pacto entre las elites urbanas y los terratenientes habría evitado la modernización y mantenido el dominio terrateniente y la perpetuación de las deficiencias productivas agrarias.

La agricultura ineficiente, cada vez más incapaz de producir lo que el país requería, se mantuvo por ese pacto político. El estancamiento agrícola sólo tuvo paliativos desde el Estado, a través de la asistencia técnica, infraestructura, investigación, etc. En cualquier caso, el Estado gastaba muy poco en el agro.

Sin dudas, la política económica que favorecía la industrialización discriminó de muchas formas a la agricultura. Los bajos precios agrícolas en rubros esenciales hicieron poco rentable la actividad. A su vez, la falta de inversión estatal no proveyó de lo necesario en caminos, transporte, insumos, investigación, etc., para su mejoramiento.

Sin embargo, más allá de la política estatal, la propia situación económica nacional fue un pésimo escenario para la agricultura, cuyo destino era satisfacer la demanda interna. Independiente de las propias deficiencias agrarias, la inflación, la falta de mercados externos, las dificultades para acceder a los mercados urbanos, por distancia, costos, medios de transporte, el endeudamiento externo, la restricción a las importaciones de insumos, el escaso poder adquisitivo de la población nacional, entre otras razones, contribuyeron a deteriorar el conjunto de la economía nacional. Hacia la década de 1950, la economía experimentaba serias deficiencias, muy visibles en el sector agropecuario.

Los cambios políticos no se hicieron esperar. Después del dominio de gobiernos de centro-izquierda, entre 1938 y 1952, que habían sostenido políticas de estricto control de la economía, llegaron gobiernos de derecha que intentaron variar el rumbo de la economía con recetas liberales; restringiendo el presupuesto gubernamental, el crédito y las alzas de sueldos y un menor control del comercio exterior. Las medidas no produjeron resultados favorables y la situación se agravó por 1955-1958. Para los agricultores, que habían resistido la discriminación estatal, combatiendo los precios agrícolas oficiales, demandando control de las importaciones agropecuarias y pidiendo más

gasto público en el agro, el cambio político representó la posibilidad de modificar la acción estatal. Sin embargo, la profundidad de las deficiencias económicas y la complejidad del sistema político, multipartidista y multiclasista, impidieron esto.

Las críticas hacia el estancamiento agrícola y su efecto en la débil economía nacional aumentaron, por más que en la década de 1950 la agricultura experimentara cambios importantes. La reforma agraria se convertía en un proyecto político cada vez más fuerte. Además, el campo comenzaba a ser un espacio importante para la obtención de votos por los partidos políticos. Se denunciaba la ineficiencia de los terratenientes, su escasa tributación, su enriquecimiento a costa de la pobreza del campesinado, en fin, la agricultura era la responsable del subdesarrollo nacional. La inflación, el gran mal de la economía, tenía su parte de su origen en la ineficiencia productiva agrícola.

El camino para la reforma agraria estaba preparado. Hacia 1960, fecha de término de este trabajo, las fuerzas políticas partidarias de una transformación profunda del agro sumaban mayoría. Su objetivo era acabar con el poder terrateniente, con la excesiva concentración de la propiedad de la tierra y aumentar la producción.

Dentro del panorama descrito anteriormente se construye nuestra tesis. Rechazamos las explicaciones tradicionales sobre el estancamiento agrícola, Sin desconocer las carencias y cualidades de la agricultura nacional, creemos que las raíces del estancamiento agrícola, relativo, estaban menos en la propia agricultura que fuera de ella. La política estatal industrial y su discriminación de la agricultura es una parte de la explicación, pero requiere otros elementos para ser una explicación acabada del fenómeno aludido. Por otro lado, consideramos equivocada la idea de un pacto político entre elites urbanas y terratenientes. A lo más, si es que lo hubo, su existencia fue mucho más breve de lo que se supone.

Sostenemos que para comprender el desempeño agrícola en el periodo 1910-1960, y particularmente las deficiencias del agro desde los años treinta, así como las políticas estatales, sus motivaciones y efectos en el agro, debemos considerar un elemento que ha estado ausente, o subestimado, en las explicaciones dadas en la época y en la literatura posterior, a saber; el factor regional. No se entiende completamente lo que sucedió con la agricultura nacional si se olvida la geografía de la producción agropecuaria, esto es, que durante el periodo estudiado los rubros principales de ella se trasladan del centro al sur del país. De tal modo, los problemas de la agricultura fueron cada vez más durante esos años problemas del sur de Chile. Asimismo, la discriminación de la agricultura más que contra todo el sector fue contra los intereses del sur del

país. Fue la agricultura de esta zona la que pagó el precio más alto por el abandono del sector. Así se hace más comprensible, que el Estado haya podido relegar a la agricultura a una posición secundaria, que la intervención del Estado en los precios agrícolas haya tenido permanencia en el tiempo, que las inversiones en el área hayan sido escasas y que la infraestructura nacional haya sido pobre.

En suma, pretendemos demostrar las siguientes hipótesis principales:

1) Que las políticas estatales fueron responsables en gran parte del estancamiento agropecuario, tanto por su ausencia en las primeras décadas del siglo XX, como por su énfasis desde los años treinta en el desarrollo urbano e industrial, y la consiguiente discriminación hacia la agricultura, evidenciada en las pocas inversiones en el sector agrario, en la fijación de precios agrícolas bajos, en la escasa provisión de insumos, etc. Más aún, esas políticas, y esto es lo novedoso de esta tesis, miradas atentamente afectaron principalmente al sur del país. El sur producía gran parte del trigo y carne vacuna, los principales productos cuyos precios eran fijados por el Estado; el sur carecía de abonos, que era el que más los necesitaba; el sur era el que menos infraestructura caminera tenía. Por el contrario, el Estado atendía preferentemente las necesidades agrarias del centro del país; su preocupación por la legislación laboral, el fomento de la fruticultura, acceso a créditos, obras de riego, caminos, etc.

El menor peso de la política de discriminación de la agricultura en el centro del país explica que se haya sostenido en el tiempo. Además, la discriminación contra el sur favorecía al centro. Permitía a los terratenientes de Chile central tener menos competencia para sus productos en los mercados de las grandes ciudades; y a los industriales, comerciantes e importadores de esa zona hacer sus negocios más rentables, con los bajos precios de los productos agrícolas del sur o su falta de acceso al mercado central. Por otro lado, dejaba a los agricultores sureños subordinados en el proceso productivo, como ocurría en el rubro ganadero y triguero.

2) En un sentido más amplio, la política estatal era parte de una estructura económica y política centralizada que se fortalece por esos años. Aquello que era ineficiente en términos sectoriales, era eficiente para la estructura productiva centralizada. Los bajos precios de los productos agrícolas del sur beneficiaban a las grandes ciudades del centro. Las deficiencias de la producción ganadera, cuya crianza se hacía en el sur, favorecían a los ganaderos engorderos del centro y a los importadores de ganado argentino, que compraban barato y vendían caro. Así, el Estado representaba muy bien los intereses agrarios, comerciales, industriales y financieros del centro del país. Los propios terratenientes del centro, estrechamente relacionados, o ellos mismos lo eran, con industriales,

comerciantes, banqueros, etc., resultaban favorecidos por la política que discriminaba a la agricultura del sur de Chile.

3) El sur, escasamente representado y escuchado en el Estado, particularmente en el Gobierno y en los organismos estatales, reacciona contra esto y forma asociaciones agrícolas y partidos políticos regionales. No hay pasividad frente a las políticas estatales y se resiste la discriminación del agro. Contra ello, el sur levanta un movimiento político, a través de sus sociedades agrícolas y de la organización de los agricultores del sur de Chile, como alternativa al poder terrateniente central representado en la Sociedad Nacional de Agricultura. Sin embargo, aunque logran hacer escuchar sus quejas, su acción sólo produce cambios menores de las políticas estatales. Los partidos políticos tradicionales no apoyan sus peticiones, tampoco los diferentes gobiernos desde 1932. En 1952, aunque parecen tener mayor influencia en el nuevo Gobierno, sus peticiones son escasamente atendidas. La política centralizada anula las demandas regionales con el argumento de los "intereses nacionales". Muchos agricultores del sur también se suman a estas consideraciones y se debilita el movimiento gremial.

A pesar del adverso contexto en que se desenvuelven, el desempeño productivo agropecuario del sur fue destacado, logrando modernizarse, diversificar sus cultivos, mejores rendimientos, más uso de maquinarias, pagar los mejores sueldos, etc.

4) Por último, el contexto nacional e internacional del periodo 1910-1960 juega un papel importante en las dificultades agrícolas nacionales. Las guerras mundiales, la crisis económica de 1929-1930, el cierre del comercio exterior, las políticas de los Estados Unidos en materia agraria, los acuerdos comerciales con Argentina, la inflación nacional, entre los principales. Sin embargo, también los efectos de estos aspectos estuvieron condicionados por las decisiones políticas centralizadas, provocando mayores perjuicios al sur del país.

El sur que se considera en esta tesis, para efectos de análisis y de comprobación de los planteamientos anteriores, no es todo lo que geográficamente se califica de tal. El sur en Chile comienza en la provincia de Concepción, donde termina el Chile central, zona que se extiende desde Aconcagua a Ñuble. Desde Concepción a Chiloé, dejando fuera el extremo sur (Aysén y Magallanes), se extiende el sur de Chile. En este trabajo hemos seleccionado una parte de esta zona, que por antecedentes históricos y productivos nos parece relevante, la que va desde la provincia de Malleco hasta Osorno, incluyendo Cautín y Valdivia. Esta región abarca la llamada Frontera (Malleco y Cautín), que fue incorporada definitivamente al Estado nacional entre 1860 y 1883, y las provincias de Valdivia y Osorno, cuya economía tuvo importancia nacional desde mediados del

siglo XIX, con la llegada de inmigrantes germanos y chilenos. Toda esta región recién a comienzos del siglo XX se integró por vía terrestre al centro del país, a través del ferrocarril. Rápidamente tuvo un papel muy importante en la producción agropecuaria nacional.

Por 1910 la región atraía la atención nacional por los graves conflictos por la propiedad de la tierra que se producían entre chilenos, extranjeros e indígenas, resultado de la reciente y rápida incorporación a la economía nacional. El Estado, en parte afectado por la ocupación de tierras, se encargó de resolver tal situación, que provocaba todo tipo de abusos y violencia en la zona, entre 1925 y 1931, dictando una serie de leyes para favorecer la consolidación de la propiedad rural privada, que llevaron al reconocimiento de derechos a los ocupantes de tierras, a los usurpadores y a los propietarios chilenos y extranjeros, así como a la división de las comunidades indígenas.

Hemos considerado necesario incorporar este aspecto en la tesis para comprender las particularidades de la zona. Respecto a ello, planteamos que la política estatal favoreció la sanción de situaciones de hecho, apoyando a los poseedores de las tierras, no importando lo ilegítimo de su origen, con lo cual los conflictos por la propiedad de la tierra permanecieron en la zona, poco activos y notorios pero existentes, esperando mejores condiciones para reaparecer. Es interesante destacar que la mayor actividad de "toma de tierras" por los campesinos (esto es, al margen de la acción estatal) durante la reforma agraria se dio en estas provincias. Los que fueron usurpados, engañados o expulsados de sus tierras, pequeños campesinos o indígenas, durante la primera mitad del siglo XX se "la cobraron" en los años sesenta.

Para no desviar nuestra atención del tema central no tratamos la situación posterior a 1935. Dicho sea de paso, el Estado siguió defendiendo el principio que la propiedad privada sería la base del progreso regional, por lo que mantuvo hasta más allá de 1960 su decisión de acabar con las comunidades indígenas. No lo logró. Básicamente, por la resistencia organizada de los propios mapuches y su integración en nuevas fuerzas políticas que llegaron al poder en 1952 y detuvieron la división de comunidades. Aunque el Estado persistió después de 1958 en promover la división, no se avanzó más. Junto con la resistencia indígena organizada, hubo una revalorización al interior de las comunidades del valor de la institución comunitaria, pues ella les permitía ser más eficientes productivamente y conservar sus tierras. Sin embargo, hacia principios de los sesenta los indígenas del sur, en su mayoría campesinos, vivían en condiciones de pobreza. Era el sector menos favorecido de la agricultura sureña. Aunque no hemos tratado estas cuestiones, deben tenerse presente para entender algunos problemas del sur.

Para el Estado, y para muchos chilenos del sur, después de que la propiedad privada estuviera consolidada en la región, llegarían mayores capitales y personas. Este proyecto se estrelló con las dificultades que experimentó la agricultura nacional desde los años treinta en adelante. En muchos aspectos, el sur fue abandonado a su suerte.

En una mirada desde el sur, las inversiones del Estado generalmente no pasaban de Concepción. Todavía a fines de los años cincuenta el sur casi no tenía caminos pavimentados. Los productos agrícolas tenían dificultades para acceder a las ciudades de la zona. Mucho más difícil lo tenían para llegar al principal mercado de sus productos, en el centro del país. Por otro lado, hasta los sesenta escaseaban también las industrias de elaboración de productos agropecuarios en la zona, por lo que se convertían en verdaderas "colonias" del centro del país, vendiendo sus materias primas. Por último, no menos importante, las importaciones de trigo, carne, mantequilla y productos lácteos para el centro del país, bajaban los precios y ejercían una competencia difícil de superar. En fin, desde el sur, el criterio centralista del Estado era claro.

Las sociedades agrícolas regionales fueron activas opositoras a las decisiones centrales y defensoras de sus intereses regionales, diferentes a los de los terratenientes de Chile central. Además, en los años treinta se crea un partido agrario en el sur, el que en los años cuarenta se integra en un partido de carácter nacional que llegará a ser una importante fuerza política en la década de 1950. Sin embargo, toda esta actividad política no provoca cambios mayores. Las demandas regionales son acalladas. Posiblemente, falta de unidad entre los propios agricultores sureños y el apoyo de muchos de ellos a los intereses "nacionales", que desde el centro eran levantados para eliminar los regionalismos, hicieron que esa fuerza regional se debilitara.

También, desde la perspectiva regional el prototipo de terrateniente atrasado e ineficiente, culpable del estancamiento agrario, era poco conocido. También lo era el inquilino explotado, ignorante y mal pagado. Esos personajes eran del Chile central. En el sur estudiado predominaban agricultores con propiedades medianas, cuyas tierras las habían adquirido en las últimas décadas y las explotaban como una empresa; trabajadores permanentes, mejor pagados y cuya mayor parte del sueldo la recibían en dinero y no en bienes; pequeños propietarios, muchos de ellos colonos establecidos por el Estado; y comunidades indígenas, con escasa tierra y poco capital. Era un mundo agrario diferente. Tampoco en el sur había el temor de los terratenientes del centro contra la sindicalización y las demandas del campesinado, aunque en coyunturas de mayor gravedad en el centro del país los agricultores del sur terminarían solidarizando con ellos.

Por todo esto, planteamos que los agricultores del sur eran más eficientes que los del centro, y así lo hacían ver al Estado. Por tal razón, esperaban que el Estado retribuyera el esfuerzo productivo que ellos hacían, en un contexto adverso. Los agricultores del sur nunca dudaron que el país pudiera ser autosuficiente en términos agropecuarios, y sólo querían el apoyo del Estado para lograrlo.

Esta tesis, en definitiva, trata en parte también de las tensiones y conflictos entre el Estado, representado por el Gobierno y los organismos estatales vinculados al agro, y los agricultores del sur de Chile, de la lucha de éstos por modificar la acción del Estado según sus intereses y lograr condiciones favorables para que la agricultura del sur pudiera insertarse de manera competitiva en el mercado nacional; con buenos sistemas de transporte, acceso a los insumos necesarios, con precios rentables que aseguraran e incentivaran la rentabilidad de sus negocios y con buenos precios relativos entre sus productos principales (trigo, carne vacuna y leche), para sostenerlos todos armónicamente. En fin, una política estatal que no discriminara a la agricultura y al sur. Así, los agricultores del sur fueron la conciencia agraria nacional del periodo.

En esta tesis se estudian todos los aspectos mencionados: el contexto económico y político general, los cambios agrícolas fundamentales, el papel y particularidades de la agricultura sureña dentro del país, la organización de la actividad agrícola, en los rubros principales, según los intereses centrales, las políticas estatales para el agro y la reacción contra ella de los agricultores del sur, a través de sus sociedades agrícolas, demandando cambios y mejores condiciones.

Los objetivos perseguidos por la tesis, que nos permitirán comprobar los planteamientos señalados para la agricultura nacional en el periodo 1910-1960, son:

1) Precisar las políticas y las medidas principales del Estado para la actividad agropecuaria nacional.

2) Determinar las políticas del Estado sobre la propiedad de la tierra en el sur de Chile, entre 1910 y 1935.

3) Definir la influencia del contexto económico nacional e internacional en la agricultura chilena.

4) Establecer la evolución de la producción agropecuaria nacional y la importancia que ocupaba dentro de ella la agricultura sureña.

5) Determinar la participación, y las limitaciones para ello, de la agricultura regional en el mercado nacional y las exportaciones agropecuarias.

8) Especificar las demandas y propuestas de las asociaciones agrícolas sureñas al Estado, y el grado de apoyo y respuesta prestado a ellas.

Para realizar esta tesis se han utilizado fuentes variadas (decretos, leyes, debates parlamentarios, comunicaciones oficiales, prensa, boletines, revistas, estudios de agrónomos, crónicas, censos, estadística, etc.), y la bibliografía sobre la agricultura publicada desde comienzos del siglo XX hasta el presente. Se ha debido compulsar y relacionar materiales diversos y bibliografía procedente de varias disciplinas (obras jurídicas, económicas, políticas, sociológicas, agronómicas e historiográficas), para elaborar una tesis que contempla principalmente aspectos políticos y económicos, aunque no descuida en algunas situaciones la dimensión ideológica y social.

La tesis comienza con una revisión del concepto de estancamiento agrario en el periodo estudiado. Después, se dedican tres capítulos al periodo 1910-1935, donde se presenta la situación general política y económica, las características principales de la agricultura nacional, las diferencias entre la agricultura del centro y la del sur, las políticas estatales para el agro y el problema de la propiedad de la tierra en el sur. Posteriormente, los últimos dos capítulos abarcan desde 1935 hasta 1960. Se estudia la situación política del país, destacando la evolución del electorado nacional y sureño, y las diferentes tendencias políticas que se imponen; los cambios de la economía, que favorecen la industrialización y discriminan a la agricultura; y el avance de la urbanización y concentración de la población nacional. Finalmente, se tratan los problemas principales de la agricultura nacional en estos años, comenzando por su evolución y la importancia del sur en el sector, y terminando con una revisión de las políticas estatales para el agro, que en su mayoría perjudican más al sur, y las permanentes demandas de las sociedades agrícolas sureñas por conseguir ser atendidos en sus necesidades.

CAPÍTULO I
EL ESTANCAMIENTO AGROPECUARIO (1910-1960)

En este primer capítulo se consideran los principales estudios que se han hecho sobre la agricultura chilena de los años 1910-1960, tanto aquellos que se reducen exclusivamente a ella como los que la analizan dentro de los problemas económicos y políticos del periodo, particularmente revisamos aquellos trabajos que han buscado explicar el lento crecimiento o estancamiento agrícola, que se manifiesta con claridad desde los años treinta en adelante.

Sin exagerar, se puede afirmar que la agricultura ha tenido "mala prensa" desde las primeras décadas del siglo XX. Estudios clásicos como los de Moisés Poblete (1919) y Jorge McBride (1936) son una muestra de ello.[1] Ya Poblete había planteado que la escasa producción agraria se debía a la falta de subdivisión de la propiedad de la tierra, así como destacaba la ausencia de una política agraria estatal. Su libro ponía el acento en la ineficiencia del latifundio y confiaba en las ventajas de la pequeña propiedad agraria. El problema del agro era de eficiencia productiva. Por ese momento, los males de la agricultura se expresaban en una escasa producción, permanentes importaciones de ganado argentino y en la falta de caminos y medios de transporte. Poblete abriría el debate, por largo tiempo presente, entre quienes creían que el país tenía potencial para producir lo que necesitaba y los que no creían que aquello fuese posible. Él era optimista, a partir de los recursos existentes y la confianza en un mayor número de propietarios.

Por 1929 apareció una obra de Pedro Aguirre Cerda, que destacamos porque su autor sería más tarde presidente de la República.[2] Se trata de un libro general sobre cómo se resolvía el problema agrario en Europa y Estados Unidos, en las últimas décadas, con algunas referencias a Chile. Aguirre Cerda no se concentra en destacar las deficiencias del agro, sino que a la luz de las experiencias de otros países propone una serie de medidas para su progreso. Repasa los cambios mundiales desde 1914 y demuestra que en el contexto de la guerra se produjo el abandono del liberalismo y el comienzo de la intervención del Estado en la economía. Creía que el Estado debía contribuir a la organización, regulación y orientación de las actividades económicas, según principios científicos. La agricultura no debía quedar fuera de estos cambios. Consideraba que se debía tender a un desarrollo armónico de todo los sectores de la economía y que sería un error dejar

[1] Moisés Poblete (1919): *El problema de la producción agrícola y la población agraria nacional,* Editorial Universitaria, Santiago; y Jorge McBride (1970): *Chile: su tierra y su gente,* ICIRA, Santiago.
[2] Pedro Aguirre Cerda (1929): *El problema agrario,* Imprimerie Française de L'Edition, París.

a la agricultura fuera de estos esfuerzos, como se veía en algunos países. Para Chile, advertía que se debía evitar tal situación.

La agricultura debía "racionalizarse", obteniendo mayor información de sus recursos, una explotación científica y mejoras técnicas. Consideraba como aspectos esenciales del progreso agrario; la educación rural, la asociación de los agricultores, el bienestar campesino, participación de los agricultores en la solución de los problemas nacionales, etc. En general, el Estado debía promover el aprovechamiento integral del territorio, la división de la propiedad, la preparación de los agricultores, proveer más crédito, mejores transportes, etc.

Sobre la agricultura chilena era optimista, rechazando a los que pensaban que el país no tenía porvenir agrícola. Ponía por ejemplo diversos países con escasos recursos agrícolas que habían llegado a obtener un destacado desarrollo. Sobre Chile, recordaba la superación de limitaciones que hubo en las provincias del sur, las que teniendo en contra una gran cantidad de obstáculos naturales y económicos habían llegado, según sus palabras, a un alto grado de progreso. En definitiva, si el país aprovechaba las cualidades de la tierra, según cada zona, y atendía a las necesidades nacionales y las posibilidades de exportación, se podía desarrollar un programa de explotación racional, en el que se avanzara hacia la especialización regional de la producción agraria.

En cuanto a la propiedad de la tierra, creía que el latifundio no utilizaba adecuadamente la tierra, y era el Estado quien debía velar porque se explotara total y racionalmente la tierra. No creía en un tamaño ideal de propiedad rural, debiendo existir pequeñas, medianas y grandes. Estas últimas no debían tener más de 500 hectáreas (ha), pero podían ser mayores según las circunstancias. Lo único a lo que se oponía era a que la tierra fuera dejaba inactiva.

Insistimos, aunque sus referencias a Chile eran mínimas, el texto puede leerse sabiendo que el autor escribía para provocar esos cambios en el país. Dado los temas tratados, se concluye que para Aguirre Cerda el progreso agrario requería de acciones múltiples, tanto en la propia agricultura, como en el contexto económico en que ésta se desenvolvía. En su propuesta lo fundamental era la organización racional, científica, de la actividad, lo que suponía especialmente una buena educación rural y la asociación de los agricultores, así como el apoyo estatal a través del crédito, de la investigación y de mejoras en el transporte e infraestructura.

Por su parte, McBride, que visitó Chile en dos oportunidades, en 1909 y 1929-1930, escribió un libro fundamental sobre el agro. Este autor destacó las relaciones serviles que existían entre el patrón y el campesino, y el gran poder de los terratenientes de Chile central, tanto en lo político como en lo económico. Para este autor, el campo y sus relaciones definían la sociedad chilena;

estaban los que tenían tierras y los que no las tenían. Advertía la necesidad de una reforma agraria, en cuanto división de la propiedad de la tierra. McBride distingue la sociedad rural chilena, para los efectos la de la zona central, de aquel otro espacio, nuevo, el sur, donde habían nuevos propietarios y todo estaba por hacerse. El sur era sólo una promesa, La Frontera. Para él, el peso que tenía el sur en ese momento equivalía al de Alaska en los Estados Unidos o la Baja California en México, es decir, no contaba. Chile central era Chile.

McBride observa una sociedad nacional que experimentaba cambios políticos, con una clase terrateniente que perdía poder político pero conservaba todavía un gran peso económico y social. Predominaban en el campo dos prototipos; el trabajador rural explotado e ignorante y el terrateniente poderoso, culto y bien relacionado. Los terratenientes moldeaban el país, con sus relaciones comerciales, bancarias, mineras, etc. Allí estaba el trasfondo de los problemas del país; la elite rural y sus vínculos sociales.

El autor analizaba diferentes tipos de propiedades rurales del centro del país, de producción variada y propietarios generalmente ausentes. La tierra estaba subutilizada en la mayoría y la maquinaria escaseaba. De paso, notaba que en el sur era mucho más frecuente la mecanización de las explotaciones agrícolas. Al hacendado no le interesaba modernizarse. También notaba McBride diferencias políticas entre los terratenientes del centro y sur del país, conservadores y liberales los primeros, radicales los segundos. Por todo ello, destacaba que los agricultores del sur no tenían lazos sentimentales con los del centro.

McBride repasaba los cambios políticos del país hasta ese momento, la pérdida de poder político de los terratenientes y la oleada de críticas contra los grandes propietarios en los años veinte, pidiéndose la división de las propiedades rurales. Sin embargo, nada había cambiado en lo esencial.

Respecto al sur, destaca su tremendo potencial y sus problemas propios; los conflictos de tierras y las comunidades indígenas. Creía que allí el Estado podría constituir un espacio rural con pequeños propietarios, un espacio más democrático. Era partidario de que desaparecieran las comunidades indígenas.

En definitiva, concluía que por cerca de treinta años el país había visto manifestarse el problema agrario, con una producción insuficiente para las necesidades del país y con escasas exportaciones. Muchos pedían el término del latifundio. Él creía que la hacienda debía terminar, pues impedía el desarrollo nacional y el acceso a la tierra de muchos. Observaba una tensión acumulada en el país, por lo que si no se hacía una reforma agraria vendría una revolución. Debía

distribuirse la tierra del centro del país. Aunque reconocía la resistencia y el poder de los hacendados, creía que el sistema social patrón-sirviente estaba destinado a desaparecer.

La obra de McBride fue el primer estudio acabado de la agricultura nacional, tanto por la variedad de aspectos considerados como por la profundidad de su análisis. Sus planteamientos permanecieron como válidos por varias décadas, hasta llegar a la propia reforma agraria de los sesenta. La importancia dada a Chile central, a las haciendas de la zona, al poder social y político de los terratenientes, por él tratados, no perdieron actualidad. No es extraño que su obra se haya vuelto a publicar en 1970, pues calzaba muy bien con la crítica que se hacía por esos años a los terratenientes. Sin embargo, la situación descrita por el autor correspondía a un momento 40 años atrás. Poco se atendió a los cambios que habían ocurrido en ese lapso, con lo que la imagen obtenida resultaba desfasada y anacrónica, pero útil para los propósitos políticos, más preocupados de fundamentar ideológicamente la reforma agraria, que de darle una base científica.

Mirado en retrospectiva, para el momento en que fue escrito, el libro de McBride puso en evidencia aspectos que los chilenos no se atrevían a decir, o que no percibían en toda su dimensión. No es raro, como lo veremos en este capítulo, que hayan sido extranjeros los que más han aportado al conocimiento del problema agrario nacional.

Otra obra clásica fue la de Luis Correa Vergara (1938), un extenso estudio de la evolución de la agricultura chilena hasta su presente.[3] Se trataban aspectos legales, técnicos, estructura de la propiedad, papel de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), entre los principales. Aunque no hay ningún asomo de crítica a los terratenientes, el autor reconocía las complicaciones de la agricultura desde la Primera Guerra Mundial en adelante. En lo esencial, por esa época ya se manifestaban los problemas principales del sector. En el futuro sólo se agravarían. A diferencia de McBride, Correa pone a los hacendados del centro en sintonía con los del sur.

Mientras Poblete, Aguirre Cerda y McBride apoyaban una división de las propiedades rurales, acabando con los terratenientes, Correa resolvía todo con mayor acción estatal y mejoras técnicas. El problema agrario, para éste, se debía a las circunstancias externas y a la falta de eficiencia técnica. Correa, muy informativo pero poco crítico, leído entre líneas resulta una fuente interesante, aunque limitada. Da una visión conservadora del campo chileno, como cuando supedita los derechos laborales de los campesinos a los avances en la producción. Sin embargo, la obra de Correa, con su perspectiva, fue un aporte a los estudios agrarios.

[3] Luis Correa Vergara (1938): *Agricultura chilena,* 2 tomos, Imprenta Nacimiento, Santiago.

Otro autor relevante de las primeras décadas del siglo XX es Adolfo Mathei. Sureño, de Osorno, experto en suelos, descendiente de inmigrantes germanos, escribió en 1939 un libro sobre la agricultura chilena y la política agraria.[4] Como sureño, Mathei agrega una visión regional de los problemas del agro, por primera vez, que se contrapone en muchos aspectos a lo planteado por Correa. Después de repasar las características fundamentales de la agricultura nacional, resaltando que ni en el norte ni el centro del país era posible incorporar nuevas tierras arables en cantidad importante, deducía que sólo quedaba el sur como frontera agraria, donde sólo había que talar bosques y limpiar suelos para sumarlos a la producción agropecuaria. Mathei aborda el centralismo económico y político del país, y la resistencia que surgía en las regiones contra ello.

Explicaba la decadencia productiva por la falta de innovación y la pérdida de fertilidad de los suelos, su ámbito específico de experiencia, manifestada en la caída de los rendimientos de las cosechas. Sentenciaba que el progreso técnico era una excepción entre los agricultores. Se oponía al latifundio, pues limitaba el aumento de la producción. Creía en la subdivisión de la tierra, ya por expropiación forzada o indirectamente, restándole créditos e imponiéndole más impuestos. Tal como McBride, sostenía que ello evitaría una revolución.

Destacaba las diferencias entre la zona central, todavía dependiente de la mano de obra y técnicas tradicionales, con el sur altamente mecanizado. En ambas zonas había propietarios muy diferentes, siendo el del sur el más moderno.

Fue el primero en advertir que la producción de trigo y carne vacuna se traslada hacia el sur, desde antes de 1930. También, observaba diferentes modos de producción en el centro y en el sur, por ejemplo en la crianza de ganado, que hacía más eficiente al sur. Ya por ese momento los ganaderos del centro se habían convertido en engorderos del ganado criado en el sur o importado desde Argentina. Estos datos son muy relevantes para la tesis que realizamos. A nuestro juicio, esas diferencias generaban el problema ganadero nacional. Se define una zona criancera en el sur y una engordera en el centro. Para el engordero del centro era irrelevante si el ganado de crianza venía del sur de Chile o de la Argentina, pero el efecto que ello tenía en la producción ganadera nacional era enorme. Mathei, cuestión obviada por la mayoría de los autores, reconoce un sistema productivo ganadero que vinculaba al sur y al centro del país. Dicho sea de paso, en ese sistema el sureño estaba en posición subordinada y dependiente. También, Mathei destaca las diferencias en la producción lechera de ambas zonas. En el centro destinada al consumo de las grandes ciudades y en el sur a la producción de mantequilla y queso.

[4] Adolfo Mathei (1939): *La agricultura en Chile y la política agraria chilena,* Imprenta Nascimento, Santiago.

Asimismo, Mathei denuncia las deficiencias del mercado nacional y el centralismo; los malos caminos y transportes y la preferencia que se daba al centro en este tipo de obras. Los malos caminos afectaban toda la actividad agrícola en el sur. También destacaba la falta de industrias agropecuarias en las zonas productoras del sur. En esto, consideraba un despropósito que se trasladara ganado vacuno vivo desde el sur al centro del país, pudiendo instalarse mataderos-frigoríficos en el sur y transportar sólo carne congelada, abaratando con ello los costos y mejorando la calidad de la carne. En fin, todo ese sistema de transporte y comercialización favorecía a los hacendados y comerciantes de Chile central.

Ante todo ello, la labor del Estado era débil, con un escaso presupuesto para el sector agrario. Para él, el Estado debía tener una política que armonizara los intereses de los agricultores de las diferentes regiones, para lo que debía incorporarlos en sus organismos vinculados al agro.

Por otro lado, creía que la política de intervención estatal en la agricultura era deficiente, pues se tomaban decisiones erradas, autorizando exportaciones cuando había escasez y negándola cuando había abundancia, por falta de información. Rechazaba los precios oficiales fijados al trigo, harina y pan, y consideraba más conveniente establecer precios mínimos para los productores y máximos para los consumidores. También, señalaba que debía respetarse la estacionalidad y ciclos productivos. Por ejemplo, las cosechas de trigo del sur aparecían más tarde que las del norte y centro, por marzo y abril, cuando el mercado estaba saturado, por lo que recibían menores precios.

Mathei se opone al artificial desarrollo industrial que se estaba produciendo en el país, sostenido por la existencia de altos aranceles aduaneros. Anticipaba que ello no se sostendría por la debilidad del mercado interno y escasa proyección externa. El tiempo demostraría que Mathei no estaba equivocado. Tampoco lo estaba al plantear que el Estado cometía un error al amparar a la industria y abandonar la agricultura. Por el contrario, pensaba que debía promoverse un desarrollo armónico entre las ramas de la economía. Una evidencia del abandono del agro la encontraba en la pésima gestión del rubro ganadero, desde fines del siglo XIX, permitiendo el ingreso de ganado argentino, dañando la ganadería nacional. Detrás de ello, indicaba, estaban los intereses de los engorderos y comerciantes del centro, con apoyo parlamentario. Sólo la paulatina devaluación del peso, encareciendo el ganado importado, actuaba como freno en los últimos años de estas importaciones.

El problema descrito por Mathei era relevante, pues el sector ganadero nacional sería en los años siguientes el que peor desempeño tuvo, mientras las importaciones argentinas siguieron

subiendo. Tales importaciones, a nuestro juicio, rompían el vínculo productivo entre el centro y sur del país, dañando principalmente a la agricultura del sur, la zona de crianza del ganado nacional.

Para Mathei, toda la política agraria hasta esa fecha era el resultado de los intereses latifundistas del centro. Las malas políticas servían al centro del país.

Todas estas consideraciones constituían un fiel reflejo de las propuestas y críticas existentes en el sur. Mathei habla como representante de los agricultores de esa zona. Como veremos más adelante, esos planteamientos eran plenamente coincidentes con las críticas de las sociedades agrícolas sureñas, a una de las cuales pertenecía el propio Mathei.

Comparativamente, entre los análisis de McBride y Mathei, predominó el del primero. Fueron las categorías de patrón-sirviente, el poder del hacendado del Chile central, el atraso técnico y la concentración de la propiedad de la tierra, los elementos principales para explicar el estancamiento agrario. Las ideas de Mathei fueron olvidadas, o relegadas al carácter de quejas sin fundamento o poco relevantes. En esta tesis rescatamos esos planteamientos como explicaciones principales del problema agrario. Las diferencias productivas entre el centro y el sur, el criterio centralista de las políticas estatales y la influencia de los intereses rurales de Chile central en las políticas estatales, son consideradas aspectos relevantes para comprender el desempeño agrícola nacional entre 1910 y 1960.

Pasaron algunos años, fuera de trabajos menores, para que recién después de la Segunda Guerra Mundial, a medida que aumentaban las dificultades económicas del país, aparecieran nuevos trabajos relacionados con la agricultura. La mayoría de esos estudios fueron hechos por economistas, quienes daban responsabilidad a la agricultura en los problemas económicos generales.

CEPAL, con sede en Santiago de Chile, contribuyó al estudio del papel de la agricultura en las últimas décadas y sus explicaciones tendrían gran influencia en la literatura y en la política chilena. En 1950, en un estudio sobre la agricultura chilena, planteaba el aprovechamiento insuficiente que se hacía de las tierras cultivables, dedicando una cantidad exagerada de ellas a praderas.[5] Caracterizaba a la agricultura como esencialmente dedicada a producir alimentos, mayoritariamente cereales, y con escasa provisión de materias primas para la industria. Destacaba una caída sistemática de los rendimientos de las cosechas desde 1910, aunque en los años cuarenta hubo una recuperación. Sin embargo, la estructura de la propiedad, el régimen de propiedad de la tierra y las deficiencias técnicas de la mayoría del agro anulaban los avances que se producían en

[5] CEPAL (1950a): *Estudio económico de América Latina 1949, anexo C, Desarrollo agrícola de Chile,* p. 8-15, 17, 19-21, 29, 51-55, 66-67, 70-73, 87-105 y 171-173.

algunas localidades. En muchas zonas del país, como entre Concepción y Malleco, la erosión de los suelos era un asunto grave en las últimas décadas. Además, destacaba el escaso patrimonio agrícola chileno y la necesidad de mejorar el uso de la tierra para aumentar la escasa producción. Veía un escaso interés de los agricultores por diversificarse y extraer mayores beneficios de la tierra. Para CEPAL, era posible incorporar nuevas tierras agrícolas en el sur y mejorar el rendimiento del área regada, en Chile central.

La tesis esencial del organismo señalado era responsabilizar a la tenencia de la tierra por los defectos del agro. De tal manera: "El régimen de la tierra en Chile y las formas de su dominio ejercen marcado influjo en la producción y en el desarrollo de la agricultura. Determinan, por una parte, el inadecuado aprovechamiento de los recursos naturales; por otra parte, dificultan el mejorar las condiciones técnicas y económicas en que ese aprovechamiento se realiza, finalmente, originan bajos niveles de vida de la población campesina y su inarmónica estructura social".[6]

Tal planteamiento era una explicación sesgada de las deficiencias agrarias. Representaba más que un esfuerzo por comprender las dificultades de la agricultura, una respuesta ideológica reflejo de las ideas preconcebidas vigentes en la época, que seguía usándose como argumento para culpar a la propia agricultura de sus problemas. Además de sesgada, pues no consideraba la complejidad en que se desenvolvía la actividad, la explicación generalizaba a partir de los datos estadísticos existentes. Asumía como deficiente el uso de la tierra, sin más análisis. De tal modo, construyendo resultados sobre la base de generalizaciones y supuestos, era obvio que se llegara a describir una situación de atraso técnico y pobre desempeño económico.

CEPAL, además de la existencia del latifundio, destaca la ineficiencia productiva del parvifundio; la proliferación de pequeñas propiedades rurales incapaces de desarrollarse eficientemente, pues carecían de todo lo necesario. Tal dualidad, latifundio-parvifundio, se convertía en una razón fundamental del atraso agrario.

Sin embargo, el estudio de CEPAL estableció también el contexto adverso en que se desarrollaba la agricultura. Sus propias afirmaciones anteriores podían ser discutidas y variadas de acuerdo a estos elementos.

Respecto al desarrollo general de la agricultura, se destaca la caída de los precios agrícolas en los años veinte y treinta, que junto a la falta de mercados, provocarían una fuerte crisis agrícola a comienzos de la década de 1930. Después de una pequeña recuperación, atribuida a los mercados externos para algunos cultivos, se produjo una nueva inestabilidad de los precios con la Segunda

[6] Ídem, p. 27.

Guerra Mundial. Especialmente afectada resultó la ganadería. Después de la guerra había venido un nuevo retroceso de los precios agrícolas.

CEPAL rechaza que tales dificultades hayan estado vinculadas a la falta de insumos agrícolas (abonos, fertilizantes, maquinarias) No cree que ello fuera determinante. Considera más influyentes la falta de mercados externos, la inflación interna, el escaso crédito y las importaciones de ganado que afectaban la ganadería nacional.

En cuanto al problema ganadero, lo reconocía como el más grave de la agricultura. Hacía ver la desconfianza que existía entre los agricultores para dedicarse a esta actividad por las contradictorias políticas estatales, especialmente por las importaciones de ganado argentino, que hacían bajar los precios de la carne en el país. Destacaba el dañino efecto que la baja producción ganadera tenía en toda la agricultura, pues sin ganado los cultivos empobrecían los suelos y porque sin explotación ganadera mucha de la expansión agraria en el sur del país era poco rentable.

Como resultado de ello, la agricultura se había reducido desde los años cuarenta a satisfacer el mercado interno. Más que esto a CEPAL, como a todos los partidarios del proceso de industrialización, le preocupaba que los campesinos tuvieran un escaso poder de compra, no sólo para los propios productos agropecuarios, sino que especialmente para los productos industriales. CEPAL no tenía dudas, considerando la caída de las exportaciones y el aumento de las importaciones, que el estancamiento de la agricultura existía. El rápido aumento de las importaciones de ganado, azúcar, aceites, etc., eran un costo muy grande para el país, que la falta de producción interna no podía resolver.

Una de las partes más interesantes de este estudio era un análisis de los costos de producción del trigo en diferentes zonas del centro y sur del país, que demostraba la variedad de situaciones presentes, especialmente los mayores costos del sur y su menor rentabilidad entre 1932 y 1949. Además, quedaba claro el escaso aumento del costo de la mano de obra, lo que explicaba el mayor uso de ella y el poco interés por reemplazarla por maquinarias. También, la predilección por el buey frente al tractor, por su menor costo, porque no se desvalorizaba y podía venderse como carne en caso de necesidad. Por otro lado, consideraba que los fletes ferroviarios no constituían un aspecto negativo, pues habían aumentado menos que el trigo en esos años. Un argumento recurrente entre los agricultores para justificar sus problemas de producción. En general, tomando los años señalados, no veía que los costos de producción del trigo hubieran sufrido un cambio importante, como alegaban los agricultores.

Esta última afirmación, vista con cuidado demuestra ser discutible, pues los costos estaban calculados para Chile central, a pesar de que se sabía que los costos en el sur eran mayores. La estadística, como siempre, resultaba engañosa; los costos de producción eran para los productos puestos en el fundo, sin considerar fletes, gastos en bodega, etc., mientras los precios eran para productos puestos en Santiago. Un cálculo más adecuado habría dado otros resultados. El punto no era menor, pues como señala el estudio los agricultores reclamaban permanentemente por el alza de sus costos y la menor utilidad, incluso pérdidas, que tenían. CEPAL no hacía mucho por colaborar a resolver el dilema y terminaba quitándoles la razón, y respaldando los precios oficiales del trigo como adecuados. En general, la impresión de la época era que los agricultores, además de ineficientes, obtenían altos beneficios explotando a sus trabajadores. CEPAL se ponía del lado de estas opiniones.

Aceptado en el estudio que la rentabilidad de los productores de trigo había sido buena, se pasaba a criticar que no se hubiera introducido más maquinaria en la actividad.

Además, sin que el estudio lo destaque explícitamente, se daba a entender que la producción de trigo no respondía a los mejores precios (oferta inelástica), pues en los años que hubo aumento de precios oficiales ello no se tradujo en un aumento de la producción. La idea tenía bases precarias, pues habría que haber probado primero que los precios eran efectivamente mejores, lo que dudamos según lo señalado antes, pero en todo caso correspondía a una creencia fuertemente arraigada en la época respecto al sector agrario. Sólo en los sesenta y setenta se probaría lo errado de tal planteamiento. En cualquier caso, para los que asumían tal rigidez de la producción daba lo mismo cualquier precio agrícola, esto es uno bajo, pues la agricultura tendía a producir cantidades similares por sus dinámicas internas. Estas ideas se habían introducido en el sistema político y contribuían de manera fundamental a sostener precios agrícolas bajos, ya que se creía que el sector no respondería negativamente a ellos. Aunque CEPAL reconocía que la producción triguera tenía ciclos regulares de unos cinco años, como los técnicos del país planteaban, con etapas de alza y baja de la producción, sin más fundamentos concluía que: "Parece no existir una relación visible entre los costos y los precios de este cereal y su periodicidad".[7] Así, para el organismo señalado este comportamiento surgía de factores climáticos.

Por otro lado, CEPAL consideraba excesivamente altos los costos de producción agrícola, con algunas excepciones. Respecto al ganado vacuno, creía que la masa ganadera era regular (relación ganado fino-nativo), que había una deficiente explotación y manejo. Estas afirmaciones

[7] Ídem, p. 99.

nos parecen excesivamente generales y por tanto equivocadas, pues los avances en esa materia eran importantes. Además, consideraba que la excesiva "protección" de los cultivos, especialmente el trigo, afectaba a la ganadería. No vemos por dónde estaba la protección, a no ser que CEPAL creyera que los precios pagados al trigo eran muy altos, lo que no era cierto, y menos que los cultivos afectaran a la ganadería, pues ambas actividades eran complementarias.

Respecto a la obra de CEPAL, es interesante recordar la opinión de Aníbal Pinto en los setenta, cuando señalaba que aunque había que reconocerle a la institución su contribución al diagnóstico de la realidad latinoamericana y su influencia en el pensamiento económico, debía reconocerse también que pecó de general en sus análisis, dejó de atender situaciones particulares y careció de propuestas prácticas, además de darle una exagerada importancia al papel del comercio exterior.[8] Para nosotros, en la explicación dada al estancamiento agrícola chileno había una prueba evidente de algunas de esas carencias.

Otro estudio de CEPAL de 1951, sobre las tendencias de la economía chilena, ilustra muy bien la visión general que se tenía sobre la agricultura.[9] El cuadro que se entregaba era el de una industria en expansión, con sectores cada vez más modernos y de mayor capital, frente a una agricultura que crecía lentamente, a menor ritmo que la población. Sin embargo, destacaba las mejoras de infraestructura y técnicas y nuevos cultivos, promovidos por el Estado, así como el comienzo de las asesorías técnicas de FAO y Estados Unidos. Para CEPAL era necesario un progreso armónico de todos los sectores de la economía, por lo que había que acabar con el atraso agrícola, pero sin que se afectara el progreso de la industria. Tenía plena confianza que el desarrollo industrial resolvería los males de la economía.

A estas alturas corresponde hacer un alcance respecto al estancamiento agrícola. Generalmente los economistas de la época relacionaban el crecimiento agrario con el de la población, calificando al primero de insuficiente. Aunque es cierto que se iba generando un desfase teórico y potencial entre lo producido y lo requerido por la población, un aspecto que se obvia en este análisis es que en la práctica ello podía tener una manifestación muy diferente. Relacionar crecimiento de la población con crecimiento de la demanda efectiva no era correcto, por mucho que se repitiera. En efecto, si la producción global crecía menos que la población, pero la producción variaba su composición a favor de más alimentos ello no era grave, como sí lo era que la

[8] Aníbal Pinto (1973): *Inflación: raíces estructurales,* FCE, México D.F., pp- 10-22. La crítica venía de uno de sus miembros más activos, así que vale como autocrítica.
[9] CEPAL (1951): *Estudio económico de América Latina 1950, Hechos y tendencias de la economía chilena,* México. D.F., pp. 5-7 y 73-119.

producción creciera globalmente, incluso más que la población, pero sólo en rubros de materias primas no alimentarios. Varios países de América Latina eran ejemplos en las décadas anteriores de un alto crecimiento de la producción agropecuaria, junto a un empeoramiento de la provisión de alimentos de la población. Por otro lado, incluso en el caso que el crecimiento de la producción global fuera menor al de la población y además hubiera un escaso crecimiento del rubro alimentos, la situación podía no ser grave, considerando que la demanda real de la población era muy inferior a la producción agrícola. Este es un aspecto de la cuestión que en la época no se resaltaba, pues habiendo un bajo consumo el lento crecimiento agropecuario era suficiente para satisfacer una demanda estancada. Más aún, hubiera sido extraño que la agricultura, teniendo cerrado los mercados externos, produjera más para un mercado que no demandaba más productos. Una paradoja. Aunque sometida a un análisis económico estricto la afirmación del lento crecimiento agrario respecto a la población, dando a entender que había una demanda insatisfecha, no tenía sustento, más allá de la comprobación estadística, se constituyó en un argumento político recurrente contra la agricultura. En este sentido, los estudios de CEPAL recogían la ideología contraria al agro imperante en la época.

El único efecto relevante de ese crecimiento más lento, que la propia CEPAL reconocía, era que las exportaciones eran cada vez menores y la producción agropecuaria era mayoritariamente de alimentos para el mercado interno. Si se mira con detalle, el fenómeno era menos preocupante de lo que se decía en la época.

A diferencia del estudio de 1949, ahora se reconocía que los agricultores eran sensibles a las variaciones de precios de papas, frejoles y cebada, entre otros. Los productores seguían los buenos precios y se alejaban de los malos. Todo ello provocaba distorsiones en el mercado, por lo que se requería organizarlo con precios adecuados y estables.

Por otra parte, se destacaba el crecimiento de la producción lechera, atípico al lento desarrollo del sector. Se sorprendían de tal situación, pues el incremento del precio de la leche en los años cuarenta había sido menor al del resto del sector pecuario. La producción de leche crecía, pero la de ganado no. La aparente paradoja no era tal. Al tratar con índices de precios los economistas de CEPAL olvidaban la realidad misma. Si bien el precio de la leche crecía menos, ello escondía que su precio inicial, lo que no reconoce el estudio, ya era rentable y siguió siéndolo, mientras el del ganado no lo era, ni lo fue a pesar del mayor incremento. Sí advierte CEPAL la influencia del apoyo estatal al fomento lechero. Lo que no menciona este organismo es a quién favorecía y a quién perjudicaba el fomento lechero y no el ganadero. Es interesante constatar que la

lechería tuvo un gran desarrollo en el centro, como en el sur, mientras la ganadería tenía su principal actividad en el sur.

CEPAL concluía que el problema agrícola chileno se resolvería con mayores inversiones. Repitiendo lo que afirmaban en el estudio anterior, ello suponía modificar el uso de la tierra, recuperar la tierra inutilizada y mejorar las explotaciones, lo que a su vez estaba relacionado con mejores semillas, cultivos más rentables, más conocimiento científico, mejores rotaciones, más riego, mecanización, etc.

Esta visión "modernizadora" del agro soslayaba la problemática de la tenencia de la tierra, y estaba a tono con los planteamientos de los Estados Unidos y de la FAO, y con sus programas de asistencia técnica. La palabra "técnica" resume muy bien el sentido de las acciones. Era un momento en que se creía que sólo con mejoras técnicas se daría un vuelco a las dificultades de la agricultura. Era una solución políticamente moderada, que pretendía evitar la reforma agraria que otros planteaban insistentemente. A estas alturas, sabemos que tal asistencia era necesaria, pero no suficiente. El problema era más complejo que eso. Sin embargo, para CEPAL la investigación y la asistencia técnica eran las mejores armas para aumentar la producción agropecuaria. Restaba importancia a los precios remunerativos, al crédito y a la mecanización del campo.

Efectivamente, en la década de 1950 son frecuentes los programas de asistencia técnica, las misiones de expertos y los programas de ayuda a la agricultura dentro de estos criterios.

En los años cincuenta, los debates sobre el desempeño agrícola se hicieron cada vez más candentes. Por otra parte, la industrialización daba muestras de no responder a las expectativas trazadas, la debilidad del comercio exterior era mayor y la inflación crecía como nunca y trastornaba todo.

Un importante estudio de CEPAL se conoció en 1953.[10] Se trataba de una encuesta realizada en las provincias de Santiago y Valparaíso, a 401 propiedades rurales, de diferente tamaño, localización y tipos de explotación, con el fin de conocer las razones que impedían una mayor producción. El estudio abarcaba la zona agrícola que mejor acceso tenía a los principales mercados urbanos del país y la que tenía los mejores caminos. A pesar de estas ventajas la investigación confirmó los defectos que CEPAL venía denunciando; había subutilización de la tierra cultivable, escasez de capitales y de inversiones y mala productividad de la mano de obra.

Respecto al deficiente aprovechamiento de las tierras, se destacaba el importante porcentaje de tierras cultivables que se destinaba a pastos naturales, pudiendo dársele otro uso. CEPAL

[10] CEPAL (1953): *Análisis de algunos factores que obstaculizan el incremento de la producción agropecuaria*, abril, Brasil. La encuesta fue realizada en abril y mayo de 1952.

concluía que ello en buena parte se debía al desinterés de los propios agricultores, especialmente de parte de los grandes propietarios. En cuanto a los capitales, observaba un escaso uso de maquinarias, predominando la fuerza animal, y en algunos casos ni siquiera ésta. Incluso en aquellas que tenían maquinarias, no notaban un aumento significativo de su productividad. Sobre la mano de obra, destacaba los bajos salarios como causa de su escaso rendimiento.

Sin tener acceso a la producción real de las propiedades, se hicieron cálculos a partir de los cultivos y rendimientos provinciales, para obtener una producción teórica. Según esto, las propiedades más rentables eran las que se dedicaban a frutas, viñas, chacras y lecherías. Respecto a la tenencia de la propiedad (propietarios, arrendatarios y medieros), no observaban mayores diferencias de productividad entre ellos.

Uno de los puntos más relevantes del informe era el de mala utilización de la tierra. Un 22% de las tierras cultivables eran pastos naturales o barbecho, algunas de ellas en las propios lindes de Santiago. Para CEPAL, si se hubieran cultivado estas tierras, más de 12 mil ha se habrían sumado a la producción, sin mayores esfuerzos. En cuanto a las razones que daban los encargados de esas tierras, más de un tercio dijo que las mantenía así por desinterés, otros porque carecían o tenían insuficiente agua de riego, otros por no saber qué uso darle, por falta de capital, etc.

Mientras la mayor parte de las tierras regadas estaban aprovechadas en forrajes, lechería y cultivos, constituyendo una agricultura diversificada, la mayor parte de las tierras de secano estaban destinadas a pastos naturales y sólo un 16% a cultivos.

Para CEPAL era claramente un desaprovechamiento dejar tantas tierras como pastos naturales o en barbechos, pues su cultivo permitiría aumentar un 25% la producción de la zona, y de paso reducir las importaciones agropecuarias del país.

El planteamiento de CEPAL es discutible, por dos razones. Primero, supone que puede haber otro uso más rentable de esas tierras “desaprovechadas”. La afirmación no es correcta para todos los casos. No hay consideración ninguna de los tipos de suelos, acceso a caminos y al agua, por ejemplo. Tampoco se compara si la explotación que allí se hace, ganadería extensiva, es efectivamente, y no sólo en teoría, menos rentable que la alternativa de cultivar. Dado el tipo de suelo, cultivar significaba mayores inversiones, que frente a los beneficios podía resultar un magro provecho para tanto esfuerzo. El punto no quedaba resuelto con una crítica especulativa. Segundo, si lo anterior fuera cierto, tampoco era creíble que un 37% de los encargados de esas tierras tuvieran “desinterés” por explotarlas mejor. Como el instrumento de prueba era una encuesta, en definitiva se trataba de una apreciación del encuestador convertida en argumento. Observando cómo se tabuló

como "desinterés" tal porcentaje se nota que fue una categoría derivada de varias apreciaciones hechas por el encuestador, sobre el uso de los recursos de la propiedad; descuido, reacio, desaprovechamiento, entre otras, pasaron a agruparse en la expresión señalada. Pura subjetividad. Así, con unas bases muy débiles se terminaba construyendo la imagen de un agricultor apático a producir más, conformista y temeroso de asumir riesgos.

Por otro lado, tampoco era mejor la opinión que se entregaba de las tierras cultivadas. Sólo en un 15% de ellas se notaba un progreso, visible al observador, e inversiones. Aunque en este punto se reconoce la limitación que produce el escaso acceso a créditos.

Por último, de las respuestas dadas por los agricultores a la pregunta de ¿cuáles eran los principales obstáculos que tenían para aumentar su producción? Se deducía que la mayoría no tenía claro sus problemas y el modo de resolverlos. En todo caso, consignemos los principales problemas destacados por los agricultores, que ciertos o no, eran su visión de la situación. En orden de importancia, mencionaron falta de; capitales, de riego o escasez de agua, fertilizantes, precios adecuados y estables, caminos, menos impuestos y maquinarias, entre las principales. Interesante, que a los agricultores no les preocupara recibir mayor ayuda técnica del Estado. Asimismo, muy pocos consideraban bajo el rendimiento de los trabajadores. Como se ve, las visiones de la gente del campo se diferenciaban de las opiniones expertas que proponían mejoras técnicas como la principal solución a los problemas del agro.

En 1954, Aníbal Pinto (colaborador de CEPAL) escribió un estudio sobre la economía chilena.[11] Sobre la agricultura, consideraba que requería mayores capitales, como en general toda la economía, mecanizarse más y acabar con el minifundio. Distinguía entre el centro y el sur, respecto a que en la última zona había más mecanización y métodos de cultivos más eficientes que daban altos rendimientos de las cosechas. Pinto ponía en duda que el desfase entre el lento crecimiento agropecuario y el rápido crecimiento industrial fuera tal. Destacaba que entre 1925-1929 y 1945-1949, el aumento de bienes industriales había sido de 29,9%, mientras el de bienes agropecuarios fue del 25,6%, de lo que deducía que no era cierto que hubiera un grave problema agropecuario. El punto es interesante pues dejaba en evidencia que el desarrollo industrial había sido menos espectacular que el que sus defensores prometieron. Sin embargo, ello no quería decir que el desempeño agrícola hubiera sido bueno. Por lo demás, la provisión de bienes agropecuarios consideraba las importaciones, por lo que no demostraba un incremento destacado de los bienes internos. En todo caso, lo que hablaba bien de la eficiencia agraria, cuestión que no señala Pinto, es

[11] CEPAL (1954): *Antecedentes sobre el desarrollo de la economía chilena, 1925-1952,* vol. 1, Editorial del Pacífico, Santiago, pp. 19-23 y 65.

que mientras los capitales de la agricultura se habían reducido en términos reales desde los años cuarenta la producción siguió aumentando, lo que indicaba una mayor eficiencia productiva. Sí Pinto reconoce que la agricultura no crecía más por la falta de demanda interna.

Por esos años, en 1956, Carl Hudezcek, ex embajador de Austria en Chile, escribió una obra general sobre la economía chilena.[12] En ella planteaba que el control de precios agrícolas había perjudicado a la agricultura, manteniendo precios bajos para favorecer a los consumidores urbanos. Señalaba que los precios agrícolas, como los del trigo y la carne, se incrementaban por detrás de los industriales. Creía que un reajuste de los precios agrícolas sería un importante estímulo para aumentar la producción. La propuesta no era obvia para un periodo en que se creía que la agricultura no reaccionaba favorablemente a la mayor demanda. Para este autor, mayores precios incrementarían las inversiones y la producción agropecuaria, así como precios relativos adecuados entre los productos agrícolas provocarían un desarrollo armónico en la agricultura. Además, consideraba un obstáculo para el agro la falta de insumos importados y de medios de transporte y caminos para llevar sus productos a los mercados. A su vez, había sido negativo para ella traer al país importaciones agropecuarias baratas. A diferencia de la mayoría de los chilenos, Hudezcek restaba importancia a la tenencia de la tierra y la ineficiencia de los agricultores.

Fue en el contexto de la aplicación de políticas antiinflacionistas, en los años cincuenta, cuando se generó en CEPAL una corriente contraria a las tesis monetarias, defendidas por el Fondo Monetario Internacional, que pretendían acabar con la inflación restringiendo el crédito, el dinero, los precios y el gasto público. En respuesta a ella, se planteó que la inflación surgía por factores estructurales, de allí que no pudiera controlarse con medidas restrictivas. Se debía acabar con las causas profundas de la inflación, entre las cuales estaba el estancamiento agrícola. Así, la agricultura comenzó a aparecer como responsable del principal problema de la economía nacional.

Como explicaba Joseph Grünwald, los "estructuralistas", frente a los "financistas", creían que la inflación surgía del escaso crecimiento del ingreso real, que provocaba pugnas entre los empresarios, trabajadores y el Gobierno, para obtener un aumento de su participación en el ingreso nacional. Los obstáculos que impedían que el ingreso se incrementara tenían su origen en diversos factores: la devaluación del peso, la caída del comercio exterior, la composición de los gastos públicos y, lo que nos interesa, en los: "métodos de producción agrícola y el sistema de tenencia de la tierra, de características precapitalistas, que resultan en una producción agrícola per cápita

[12] Dr. Carl Hudezcek (1956): *Economía chilena. Rumbos y metas,* Editorial del Pacífico, Santiago, pp. 24-50.

decreciente".[13] Esta tesis se impondría en la clase política chilena y en los intelectuales, agravando las críticas hacia el agro nacional. Era la refinación de una línea de pensamiento que se había venido gestando por muchos años.

Aníbal Pinto fue el que popularizó esta explicación, convirtiéndose en un divulgador de las tesis estructuralistas de CEPAL. En 1958 publicaba su obra más conocida, sobre el frustrado desarrollo nacional, donde dedicaba un espacio a la cuestión agraria.[14] Destacaba las deficientes políticas estatales, que por un lado trataban de fomentar la producción agropecuaria, pero por otro daban tasas de cambio bajas para las importaciones de productos agrícolas, anulando los resultados del fomento. Sin embargo, era optimista por la planificación agraria que el Estado había diseñado por esos años.

En cuanto a la inflación, distinguía los aspectos superficiales (aumento del circulante, emisiones monetarias a favor del fisco, alzas de precios, devaluación del tipo de cambio, alzas de remuneraciones y rentas) de los aspectos estructurales, como la dependencia y declinación del comercio exterior, y el rezago de la producción agropecuaria y de la oferta de sus bienes. En otras palabras, el estancamiento agropecuario era una de las causas de la inflación y dificultaba el desarrollo del país.

En todo caso, la causa principal de la inflación la veía en el conflicto social entre asalariados y capitalistas por aumentar sus ingresos. En definitiva, la inflación se relacionaba estrechamente con el sistema político, en donde se resolvían los compromisos, transacciones y equilibrios de los diversos grupos sociales. La agricultura tenía participación en esta situación, pues no era capaz de responder a las demandas de los asalariados.

Respecto a las causas del rezago agrario, reconocía tres posiciones; una de Derecha, que culpaba a la acción estatal, particularmente a su control de los precios agrícolas; una de Izquierda, que ponía acento en lo estructural (tenencia de la tierra e inquilinaje); y una técnica, que destacaba la falta de inversiones, problemas de transporte y comercialización, y defectos productivos.

Pinto no creía que los precios agrícolas hubieran crecido menos que los demás precios, pues considerando los años 1938-1947 su crecimiento no era menor. La descalificación hecha por el autor era débil, pues se hacía considerando los precios en su conjunto, debiendo revisarse la situación desagregada, especialmente los precios de los productos principales de la agricultura. Por

[13] Instituto de Economía (1956): *Desarrollo económico de Chile 1940-1956*, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago, p. 17.
[14] Aníbal Pinto (1996): *Chile, un caso de desarrollo frustrado,* Editorial Universidad de Santiago, Santiago, pp. 160-162, 166-177 y 190-211. La primera edición fue de 1958.

otro lado, se tomaban los precios oficiales y de mercado, siendo que sus valores reales tenían variaciones estacionales y zonales importantes. Nosotros en esta tesis sostenemos que los precios agrícolas, a lo menos los de los productos principales, fueron relativamente bajos. Además, el autor no considera la relevancia de los precios relativos entre diferentes productos agropecuarios, pues lo importante más que cada precio individualmente era su relación con los demás. La agricultura era muy sensible a un cambio en esas relaciones.

Sí reconoce Pinto que la fijación de precios por el Estado fue torpe, a destiempo por ejemplo, y no se adecuaba a los costos, aunque minimiza el efecto que ello podía tener. Tampoco compartimos estas expresiones, ya que consideramos crucial el impacto del control de los precios agrícolas principales, así como muy negativa la escasa consideración de los costos reales y de una utilidad adecuada para los agricultores.

Pinto creía que la tesis de Izquierda explicaba mejor el rezago agrario, al referirse a la estructura de la propiedad y relaciones sociales de producción. Por ello, era partidario de una reforma agraria como solución a los problemas agrarios y como apoyo al desarrollo industrial. Sin embargo, reconocía que los mayores esfuerzos debían hacerse en la zona central, por la mayor concentración de la propiedad y mejor infraestructura productiva.

Lo llamativo de economistas como Pinto, es que no ponían el mismo énfasis para criticar las deficiencias del desarrollo industrial; con su falta de competitividad, dependencia tecnológica del extranjero, mayoría de establecimientos pequeños y de bienes de consumo, alto nivel de protección, en fin, un sector subsidiado que se desempeñaba muy mal.

Una de las excepciones a lo anterior fue Jorge Ahumada.[15] Aunque funcionario de CEPAL, en 1958, en un artículo sobre el estancamiento de la economía nacional, planteaba que la política de sustitución de importaciones no debió ir más allá de 1945, pues había tocado techo y sus rendimientos eran menores, dentro de un mercado pequeño y que crecía poco. Consideraba un esfuerzo limitado haber creado un sector industrial para enfrentar el colapso del comercio exterior tras las guerras mundiales y crisis económicas, sin haber transformado también la agricultura, las ciudades y la maquinaria administrativa.

Reconocía que la agricultura era un mal negocio en Chile, frente a otras actividades, tanto por las deficiencias técnicas como por la desfavorable relación de precios agrícolas. Cada vez se requería producir más bienes agropecuarios para adquirir los mismos productos no agrícolas. Aunque aceptaba que el país debió tener una política de precios agrícolas más altos, decía que ello

[15] Jorge Ahumada (1963): "Una tesis sobre el estancamiento de la economía chilena", *Revista de Economía Latinoamericana,* Nº 12, Caracas. El artículo fue publicado por primera vez en 1958.

no era posible pues la política de sustitución de importaciones necesitaba de precios bajos para la industria. Al ser la agricultura poco rentable, ello provocó la permanencia de técnicas deficientes, por escasa inversión e innovación, y bajos salarios.

Un aspecto interesante señalado por Ahumada, era que los mercados urbanos de los productos agrícolas estaban formados mayoritariamente por personas de bajos ingresos, que no podían pagar precios más estimulantes para el agro. Este planteamiento, impecable desde el punto de vista lógico, contenía un error, pues los precios agrícolas eran bajos para el productor, pero no para los consumidores. Los diferentes intermediarios que participaban en su comercialización se llevaban una parte significativa y creciente del precio final, aumentando su valor.

Aunque hubieran existido mayores precios agrícolas, Ahumada no creía que la agricultura hubiera producido más, dada la estructura de la propiedad.

Recordaba que por mucho tiempo se había dicho que Chile no era un país agrícola, por lo que no debían hacerse esfuerzos en ella. Otros creían que bastaban mejoras técnicas. Ahumada señalaba que debía darse una trilogía: cambios técnicos, mejores agricultores y precios más altos, para transformar el agro.

Las opciones planteadas por Ahumada representan bien el ambiente ideológico sobre la actividad agropecuaria antes de la reforma agraria. En el mismo año 1958 publicó un libro sobre la economía nacional, que planteaba una dura visión de la realidad del país.[16] Hablaba de una crisis integral, la que requería una solución integral. Creía que después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se manifestaban los defectos de la política de sustitución de importaciones, debió haberse promovido una diversificación de las exportaciones y resolver así la inestabilidad del comercio exterior.

Entre los principales obstáculos que detenían el desarrollo chileno, distinguía la escasa producción e ineficiencia productiva de la agricultura, el origen estructural de la inflación, la desigualdad de ingreso entre ricos y pobres, y la concentración de la población y la producción en torno a Santiago. Todos estos factores estaban relacionados; el estancamiento agrario afectaba la inflación, provocaba escasez de divisas por las importaciones de alimentos e impedía formar un mercado adecuado para los productos industriales, por el bajo poder adquisitivo de los campesinos. También al revés, la inflación y los bajos sueldos de los asalariados afectaban a la agricultura.

[16] Jorge Ahumada (1964): *En vez de la miseria,* Editorial del Pacífico, Santiago, pp. 50-68, 71-80, 87, 91-118, 127-131 y 153-183. También, la primera edición de este libro fue en 1958.

En cuanto a la agricultura, la solución era una reforma agraria, que aumentara la producción y acabara con la pobreza campesina, mediante división de las propiedades rurales mayores, investigación, extensión y entrenamiento de los agricultores.

Ahumada consideraba que la gran propiedad rural era la razón que la agricultura fuera ineficiente, y que ello también impedía que pudiera responder con mayor producción a los mejores precios. En general, los creía desinteresados a producir más, pues hacían los mínimos esfuerzos. Esas afirmaciones, miradas desde el presente, parecen más fundadas en razones políticas que económicas. Eran verdades consagradas, que no parecía necesario demostrar.

Es interesante constatar que el autor señalaba que la reforma agraria debía concentrarse en la zona central, excluyendo al sur. Las razones de ello, más que la mayor eficiencia del sur, eran prácticas; el sur tenía gran producción ganadera y para ello se requerían propiedades grandes. Además, en el centro había un tipo de producción (frutas, verduras, leche, etc.) y adecuada infraestructura, que permitiría lograr resultados rápidos. Paradójicamente, la propuesta de Ahumada resultaba también "centralista", una cuestión que él consideraba uno de los obstáculos para el crecimiento del país.

Aunque no les daba influencia determinante, reconocía que los precios agrícolas se habían deteriorado respecto a los no agrícolas. También, que los agricultores, según datos de Santiago, se quedaban con una parte menor de los precios de venta al consumidor de los productos agrícolas. Incluso postulaba que una mejor distribución sería conveniente para el negocio agropecuario. Sin embargo, todo ello debía resolverse a la vez que la tenencia de la tierra, de donde arrancaban los males de la agricultura.

Un aspecto relevante de lo planteado por Ahumada era el considerar una barrera importante para el desarrollo del país, la existencia de una excesiva concentración población, industrial y agrícola en la zona central. Por 1952 la situación era de clara hipertrofia.[17]

La tesis estructuralista de la inflación, que culpaba en parte a la agricultura, fue descalificada por Albert Hirschman, en un interesante estudio sobre la inflación chilena.[18] Según éste, la inflación, cuya historia en Chile había comenzado por 1880 y se había agravado entre 1940-1960,

[17] El dato de la concentración de la agricultura en 1952 (entre Coquimbo y Linares se producía el 51,6 % de la agricultura, mientras entre Malleco y Osorno el 24,7%) debe tomarse con precaución. El valor de la producción del centro está crecido por el mayor valor de los productos que generaba, frente al valor de los del sur. No indica una importancia objetiva, general, sino que es el resultado de su tipo de producción y capitales requeridos. Respecto a la concentración de la población en Santiago, la obra que mejor describe ese proceso, y sus relaciones con la economía, es la de Carlos Hurtado R-T (1966): *Concentración de la población y desarrollo económico. El caso chileno,* Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago.

[18] Albert Hirschman (1964): "La inflación en Chile", *Estudios sobre la política económica en América Latina (En ruta hacia el progreso),* capítulo 3, pp. 182-254, Aguilar Ediciones, Madrid.

tenía un origen básicamente monetario y la distribución del producto nacional era más un efecto que una causa de ella.

Observaba que había sido un error, lo mismo que planteaba Pinto, creer que la inflación era un fenómeno mundial propio de la postguerra y el costo a pagar por un rápido crecimiento de la economía. Recién en los años cincuenta se intentó controlar definitivamente el fenómeno. Sendas misiones de la ONU y el Fondo Monetario Internacional (FMI) propusieron a comienzos de la década controlar el dinero y el crédito. Por 1953-1954, el Gobierno chileno era conciente que la inflación se nutría de las demandas de diferentes grupos para ampliar sus ingresos, por lo que se convertía en un problema socio-político. De este modo, la solución, para Hirschman, requería un esfuerzo político de todos los sectores de la sociedad. Sin embargo, el propio sistema político, multipartidista, y las organizaciones gremiales, impedían llegar a ello.

Fue con la aplicación de drásticas medidas restrictivas, por las recomendaciones de la misión norteamericana Klein-Saks entre 1955 y 1958, y las violentas reacciones populares contra ellas en abril de 1957, que coincidieron con los malos años de la economía en 1956-1958, que surgió la tesis estructuralista contra las tesis monetaristas del FMI. Según Hirschman, la nueva explicación del origen de la inflación apareció en un estudio de CEPAL de 1957, escrito por Jorge Ahumada, Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel, entre otros.

Al igual como se había hecho a principios del siglo XX, los "estructuralistas" culpaban al hacendado de contribuir a la inflación. Hirschman rechaza esta afirmación pues había ejemplos históricos que lo desmentían; como en México, que tras la reforma agraria tuvo inflación, o Cuba, que antes de 1959 con terratenientes no tenía inflación. Se podía reconocer que la reforma agraria aminoraría la inflación, pero también lo haría cualquier mejora en la agricultura. Para él, la relación entre tenencia de la tierra e inflación era circunstancial (expresión nuestra) pero no de causa-efecto. Con la misma lógica, se podía relacionar la inflación con cualquier otro problema económico. En fin, el problema agrario no era determinante.

Lo relevante, y destacado por Hirschman, era que a principios de la década de 1960 la mayor parte de los economistas chilenos eran estructuralistas y tuvieron gran influencia en la planificación de la reforma agraria, por 1961-1962.

En el periodo previo a la reforma agraria se despertó el interés por los estudios históricos sobre cuestiones agrarias. Por 1956 apareció un libro de Jean Borde y Mario Góngora sobre la historia de la propiedad rural en un valle del centro del país, y otro de Sergio Sepúlveda sobre el trigo chileno en el comercio mundial. Más tarde, Mario Góngora realizó un estudio sobre el origen

del inquilinaje en Chile central. Posteriormente, Rafael Baraona y otros, publicaron otra monografía sobre un valle del centro del país.[19] Fueron trabajos importantes, tanto desde el punto de vista metodológico, como por la información recogida de las transformaciones del agro. Lamentablemente, el interés historiográfico no se extendió más allá de la zona central y faltaron obras de carácter general y nacional.

El libro de Borde y Góngora contiene algunas informaciones relevantes para comprender la agricultura de la primera mitad del siglo XX.[20] Ponen en duda que la crisis agrícola del país se deba al sistema latifundio-minifundio, pues el conocimiento sobre el tema era escasísimo. Su estudio, sobre la propiedad rural en un valle ubicado a cerca de 60 kilómetros (km) de Santiago, que abarca desde la colonia hasta 1953 es un buen aporte al conocimiento del tema.

En la obra se comprueba que, en un tiempo largo, las grandes propiedades tendían a dividirse en un proceso espontáneo presionadas por las demandas del mercado y por la abundancia de recursos (agua y buenos suelos) Sólo permanecían como grandes propiedades las que estaban más alejadas de los mercados y las que tenían escaso suelo aprovechable. Así, el latifundio y el minifundio sólo tendían a permanecer en este último caso.

La estrecha dependencia de la demanda de los mercados de Santiago y Valparaíso llevó en el siglo XX a que la producción variara. Bajó la producción de trigo y aumentó la de carne y leche. Destacamos la referencia que se hace a la existencia de ganadería de engorda de vacunos en los mejores suelos; animales que eran adquiridos en el sur del país y engordados allí por un año y vendidos después en Santiago.

Además, queda claro que la mayor producción estaba en directa relación a los mejores suelos y disposición de agua, lo que se daba en zonas llanas del valle, mientras que en la parte montañosa la explotación era menos rentable, con ganadería extensiva y silvicultura. El grado de modernización de las propiedades se repartía de la misma manera, siendo las más avanzadas las de las zonas bajas.

Por otro lado, el valle contenía todo tipo de propiedades, grandes, medianas y pequeñas, en cada uno de los cuales las había más y menos productivas.

Los autores no estaban de acuerdo con el informe de CEPAL de 1953, ya comentado, sobre las provincias de Santiago y Valparaíso. Creían que para evaluar la producción de las propiedades

[19] Jean Borde y Mario Góngora (1956): *Evolución de la propiedad rural en el Valle de Puangue,* 2 vols., Instituto de Sociología, Universidad de Chile, Santiago; Sergio Sepúlveda (1956): *El trigo chileno en el mercado mundial,* Editorial Universitaria, Santiago; Mario Góngora (1960): *Origen de los inquilinos de Chile central,* Editorial Universitaria, Santiago; y Rafael Baraona et al (1961): *Valle de Putaendo,* Editorial Universitaria, Santiago.
[20] Jean Borde y Mario Góngora, op. cit., vol. I, pp. 102-218.

rurales no bastaba considerar su producción, sino que también debía atenderse la relación entre su tamaño, tipos de suelos y distancia de los mercados. De esta manera, lo que podía parecer a primera vista como baja utilización, a la luz de los recursos y posibilidades efectivas, resultaba a veces la única opción existente. No creían posible incrementar la producción, cambiando el uso del suelo, como ese informe planteaba. Más bien, la mejor utilización del suelo se daba por si sola cuando había buenas carreteras, servicios de transporte eficientes y mejor distribución del agua de riego. El resto lo hacía el tiempo. Creían en una evolución orgánica que respetara el equilibrio entre la parcelación de las tierras, la creación de nuevos mercados, internos y externos, y las aptitudes de la tierra. Sin embargo, reconocían que existía entre algunos hacendados falta de interés por mejorar su producción, así como la dificultad de acabar con la pobreza rural.

Con excepciones, hasta la reforma agraria el área rural no fue un problema relevante de estudio para historiadores, economistas y sociólogos, por nombrar sólo a las disciplinas que tuvieron más influencia en los estudios posteriores sobre el agro. El inicio de la reforma agraria dejó en evidencia la falta de conocimiento científico sobre la realidad agraria, lo que sumado a la importancia política que adquirió el ámbito rural generó la aparición de nuevos estudios. Nos referiremos sólo a los trabajos que se tratan el periodo 1910-1960, dejando fuera los que se concentraron en la reforma agraria misma, muy interesantes pero que se alejan de nuestro interés.[21]

Un autor decisivo, para comprender las dificultades económicas del país y la responsabilidad que le cabía a la agricultura en ello, fue Markos Mamalakis. Para nuestra tesis su enfoque y aportes son fundamentales.[22]

El autor se situaba dentro de la polémica entre estructuralistas de CEPAL y monetaristas del FMI, respecto al origen de la inflación. Señalaba que la inflación surgía del "choque sectorial", así como también del débil crecimiento económico, esto es, de la política del Estado de favorecer el crecimiento industrial por sobre el de otros sectores. El Estado dio un trato desigual a los sectores económicos, tomando recursos de la minería y la agricultura a favor de la industria. Así, el choque sectorial que esta discriminación provocaba era la causa del lento crecimiento del país. El choque-

[21] Entre ellos destacamos a Oscar Domínguez (1963): *El condicionamiento de la reforma agraria: estudio de los factores económicos, demográficos y sociales que determinaron la formación del campesinado chileno*, Editorial Warmy, Louvain; Robert Kaufmann (1972): *The politics of land reform in Chile, 1950-1970; public policy, political institutions and social change*, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets; Solon Barraclough (1973): *Chile, reforma agraria y gobierno popular*, Editorial Periferia, Buenos Aires; Ídem (1974): *Diagnóstico de la reforma agraria chilena*, Siglo Veintiuno Editores, México; e Ídem (s/a): *Notas sobre la tenencia de la tierra en América Latina*, ICIRA, Santiago; y, entre las obras más recientes escritas sobre este proceso, Cristián Garrido (1988): *Historia de la Reforma agraria en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago; y María Antonieta Huerta (1989): Otro agro para Chile..., CESOC, Santiago.

[22] Markos Mamalakis (1965): "Public Policy and Sectorial Development. A case study in Chile, 1940-1958", en Markos Mamalakis and Clark Reynolds, *Essays on the Chilean Economy,* Richard Irwin, Homewood, Illinois.

conflicto se producía cuando el Gobierno intervenía a favor de un sector, transfiriéndoles recursos de otros sectores. Se formaban de este modo tres niveles de sectores en la economía: el dominante, aquel estimulado por el Gobierno para crecer (industria); el reprimido o abandonado, frenado en su crecimiento (minería y agricultura); y el neutral, que no jugaba un rol en el conflicto y recibía apoyos esporádicos o se desenvolvía sin ser afectado por el Estado (construcción)

La inflación estaba vinculada al esfuerzo por industrializar el país. Aunque no monetarista, Mamalakis no comparte la tesis de CEPAL y pone el acento en el exceso de créditos a la industria, las emisiones del Banco Central y gastos gubernamentales, como origen de la inflación.

En cuanto a la promoción industrial por el Estado, comenzando en la década de 1920 y con fuerza desde la crisis económica de los años treinta, años muy difíciles para Chile, el autor señala otro concepto relevante para entender esta definición política, que permitió discriminar a favor de la industria y contra la agricultura: la realización de un pacto político tácito entre el Gobierno y los terratenientes y grupos conservadores. Los últimos se sumaron a la industrialización a cambio de que el campo quedara al margen de una reforma agraria y lucha sindicales.

Somos críticos de la existencia de tal pacto, por lo que volveremos más adelante sobre esto. De partida, no nos convence su realización como explicación del abandono del agro.

Por otro lado, Mamalakis dice tener la impresión que la agricultura fue dejada a su suerte como soporte moral y ética para justificar la industrialización. Algo de razón tiene, como cuando recuerda el escaso trabajo realizado por el Estado en materia de colonización y división de la propiedad. La institución encargada de ello desde 1928 poco pudo hacer, pues ni siquiera contaba con fondos suficientes.

Mamalakis no cree que el atraso-estancamiento agrícola se deba tanto a la acción de agricultores improductivos, como a la predilección del Gobierno por la industria. El Gobierno, conciente de las deficiencias del agro, no quiso acabar con ellas. Desde una óptica marxista, dice que se podría señalar que la agricultura y los trabajadores agrícolas fueron los explotados de la sociedad chilena.

Particularmente, respecto al abandono de la agricultura, no tiene dudas de que la tasa de cambio, los precios, los subsidios y las políticas de comercio exterior, discriminaron a la agricultura. Entre otras cosas, los productos agropecuarios debieron competir con importaciones subsidiadas de alimentos.[23]

[23] Ídem, pp. 117-148.

El autor critica a los estructuralistas por culpar del estancamiento agrícola a la tenencia de la tierra, al inquilinaje y a la ineficiencia económica. Por el contrario, cree que fue la inflación la que favorecía el estancamiento. De este modo, en primera instancia el estancamiento se explicaba por la falta de incentivos y seguidamente, sólo después, por las atribuciones y valores de los terratenientes.

Respecto al pobre desempeño agrícola, cree que se debió principalmente al rubro ganadero vacuno. El precio de la carne bajó desde 1928, y sólo hubo mejores precios reales en la década de 1950, excepto en los años 1937 y 1948. En general, durante ese periodo los precios fueron un 25% más bajos que antes de la crisis económica de los treinta. Comparada con el trigo, la ganadería vacuna no tuvo ningún atractivo para los agricultores. Recién cuando los precios mejoraron, desde 1947, se vio un aumento de la producción. Junto a los precios bajos, entre 1932 y 1956 los productores disminuyeron su participación en el precio final de la carne, frente al aumento de los procesadores y vendedores. Así, resultaba equivocado el criterio de pagar poco a los productores para favorecer al consumidor, cuando en la práctica más del 50% del precio final de la carne correspondía a los beneficios y costos de los mataderos y carnicerías. Dicho sea de paso, ocultado por el análisis sectorial, Mamalakis no observa que tal perjuicio recaía sobre la región ganadera vacuna del país, que estaba en el sur, donde se criaba el ganado nacional.

Por las evidencias señaladas, el autor rechaza la idea ya común de que los agricultores eran incapaces de aumentar su producción al mejorar los precios. Cree que tal afirmación la habían impuesto los procesadores y vendedores de carne. Nosotros agregamos a los importadores y engorderos del centro del país. En consecuencia, los verdaderos beneficiados con tal creencia.

Todo jugaba en contra de los agricultores: importaciones que bajaban los precios agrícolas principales, control de precios, monopolio de procesadores y vendedores. Todo ello generaba un escaso interés por invertir en la agricultura. Como resultado final, el capital y los métodos de producción se congelaban y los costos de producción subían.

Tomando un periodo más amplio que Aníbal Pinto, para comparar los precios relativos entre agricultura e industria, desde 1928 a 1954, Mamalakis concluía que hasta 1946 los precios del agro crecieron menos y después lo hicieron más, pero de modo inestable. Esto desmentía la idea, compartida por Pinto, de que no eran ciertas las críticas contra los precios agrícolas bajos, y daba la razón a los agricultores. Incluso, siendo estricto, sólo entre 1951 y 1954 los precios agrícolas fueron verdaderamente mejores, estabilizándose después, para volver a crecer menos entre 1958 y 1960.

Por otro lado, en términos absolutos, lo que esconden las variaciones señaladas, es que los precios del trigo por ejemplo, fueron más bajos en Chile que en el mercado exterior, por lo que su

capacidad adquisitiva (afirmación nuestra) se deterioraba en el tiempo, pudiendo comprarse menos insumos importados. Esto sin contar el alza del precio internacional de esos insumos.

Otro aspecto que es necesario recordar, al comparar los precios industriales y agrícolas, es que los valores de los segundos están calculados según precios oficiales o para el mercado de Santiago, por lo que en realidad los precios efectivos pagados a los agricultores fueron menores y, por tanto, la discriminación contra los agricultores era mayor a la que reflejaban los índices.

Además, Mamalakis señalaba que los precios de los insumos agropecuarios, aunque crecían menos que los de los bienes agropecuarios, se incrementaban a un ritmo similar, con lo que los costos de producción eran altos, especialmente en la década de 1950, afectando la producción.

En cuanto al desinterés del Estado por el agro, destaca que una pequeña parte de los créditos, inversiones y gastos del Estado iba a la agricultura. Respecto al argumento de la época, de que la agricultura tributaba poco, otra crítica usada como ejemplo de su escaso aporte al país, el autor señala que a pesar de ello el Estado recibía 2,5 veces más (entre 1940 y 1955) de lo que invertía y gastaba en ella.

Para Mamalakis, en definitiva, la discriminación contra el agro la pagaban los trabajadores agrícolas, con menores sueldos, y los pequeños agricultores, que debían abandonar sus tierras y venderlas, por el empeoramiento del negocio agrícola.

En 1966, ya en plena reforma agraria, se publicó un importante estudio por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) sobre la tenencia de la tierra en Chile.[24] Aunque el trabajo se hizo con datos recogidos entre 1962 y 1965, el tipo de tema tratado, las consideraciones hechas de las décadas anteriores y la información recopilada sobre tres zonas agrícolas del país, entre ellas Cautín y Valdivia en el sur, dan gran importancia para nuestro estudio a lo allí planteado.

El libro estaba escrito, claramente, para respaldar la reforma agraria, culpando de los males agrícolas al sistema latifundio-minifundio. CIDA destacaba el estancamiento agrícola desde los años treinta en adelante, con un lento crecimiento respecto al de la población. En duros términos, calificaba de mala la producción de cultivos y de pésima la ganadera. Resaltaba la mayor dependencia que tenía el país de las importaciones de carne, trigo, aceites, etc.

Afirmaba que entre 1947 y 1964, los precios agrícolas habían tenido un incremento similar al de los precios no agropecuarios, es decir, no había existido un deterioro de los primeros, aunque sí reconocían que en la década de 1950 hubo un crecimiento menor de los precios agrícolas que los

[24] Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (1966): *Chile. Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola,* Santiago.

industriales. Si se miran bien esos datos, se aprecia que el conjunto de los precios creció también más que los agropecuarios, en esa década.

La interpretación de CIDA era demasiado parcial. Si se aceptaba, se concluía que la agricultura no debería haber crecido tan poco pues tenía precios iguales o mejores, en su ritmo de crecimiento, que los demás. En esa línea de pensamiento, se terminaba aceptando que, habiendo "buenos precios", las razones del estancamiento agrario estaban en el comportamiento de los propios agricultores. Eso quería CIDA que se creyera. Extraño planteamiento el de CIDA, ya que cualquier observador experto conocía que 1947 era el peor año para hacer una comparación. Si se hubiera partido un poco antes, como lo hizo Mamalakis, se veía que entre 1928 y 1947 los precios agrícolas sistemáticamente crecieron menos y que sólo desde este último año se iniciaba una recuperación de los precios agrícolas, aunque fue también de un modo inestable. Queda claro que CIDA adecuaba sus conclusiones a prejuicios respecto al desempeño agrícola.

Por otro lado, la obra destacaba las particularidades del sur de Chile, una zona que ya varios autores distinguían del sector agrícola tradicional, de origen colonial, existente en Chile central.[25] El sur aparecía como más mecanizado, eficiente y productivo. De la zona de La Frontera (Malleco y Cautín), en contra de las críticas que se hacían de las comunidades mapuches, el informe resaltaba su adaptación a las limitaciones de recursos (falta de tierras y capital, de apoyos técnicos y de créditos), haciendo mejoras técnicas y productivas. Aunque vivían al nivel de subsistencia y habían sufrido abusos permanentes, los indígenas se oponían a la división de sus comunidades y al arriendo de sus tierras por temor a perderlas. De la zona de Valdivia, señalaba su alta producción, el rendimiento de las cosechas de trigo y el predominio de propiedades rurales medianas y grandes. También, el escaso absentismo de propietarios, poco arriendo de tierra, el predominio de mano de obra permanente pero poco numerosa en los campos y la abundancia de explotaciones que combinaban los cultivos, la ganadería y la actividad forestal. Quedaba claro en el estudio que el sur era diferente, aunque no se dijera explícitamente, y que allí no se podían aplicar las expresiones sobre un área rural atrasada e ineficiente. Quizás, ni siquiera representaban a Chile central, en su sentido general.

Un aporte fundamental para esclarecer una crítica que se hacía a la agricultura, a saber, que no respondía favorablemente a los mejores precios agrícolas, fue hecho por un estudio de Roberto Echeverría.[26] Este planteaba que los precios agrícolas sí tenían efecto en la producción. Para los

[25] Ídem, pp. 74-112 y 311-313.
[26] Roberto Echeverría (1969): *The Effect of Agricultural Price Policies on Intersectorial Income Transfer,* Ph. D. Dissertation, Cornell University.

años sesenta, Echeverría demostraba que un aumento del 10% del precio oficial del trigo produjo un incremento del 4% en la producción, según datos recogidos en el sur de Chile. Tal respuesta era significativa y equivalente a la que se daba en diferentes países del mundo, incluso en los más agrícolas y desarrollados.

Como una muestra de la literatura marxista de los años de la reforma agraria, no muy destacada en estudios relacionados al agro del periodo anterior a 1960, está un libro de José Cademartori, aparecido por primera vez en 1968.[27] Aquí la tenencia de la tierra, concentrada en pocas manos, era la responsable principal de los problemas del sector, provocando ineficiente productiva y pobreza campesina. Aceptaba las tesis de CEPAL, respecto a la baja utilización y mala explotación de las tierras agrícolas. Además, para Cademartori la explotación capitalista de la tierra dilapidaba los recursos, erosionando los suelos, talando bosques y monopolizando el acceso al agua. Creía que entre los grandes propietarios había prácticas capitalistas mezcladas con otras semifeudales, como el inquilinaje y la mediería. Entre ellos, descontando algunos empresarios capitalistas con intereses en varios sectores de la economía, los terratenientes, que vivían de la renta de la tierra, eran mayoría y mantenían sus propiedades en mal estado. Sin embargo, destacaba que en el sur había más capitalistas y menos terratenientes en el campo. Todo esto no correspondía más que a una manifestación ideológica con escasa presencia en la realidad. Esos "terratenientes", al menos como mayoría, existían sólo en la cabeza de los que lo señalaban.

Cademartori veía una profunda crisis del agro, caracterizada por una decadencia productiva y moral. En esto el autor seguía cercanamente los planteamientos de CIDA. También, culpaba a la crisis agraria de estar entre las causas de la inflación, de frenar la industrialización y afectar el comercio exterior. Sin embargo, reconocía que la comercialización de los productos agropecuarios, según información reunida en Santiago, perjudicaba a los agricultores.

Lo más interesante del escrito de Cademartori eran las críticas hechas a la influencia norteamericana en la situación agrícola, desde 1955, por la aplicación de los convenios de excedentes agrícolas que permitieron el ingreso al país de productos agrícolas de Estados Unidos. Creía que ello había favorecido solo a ese país, aumentando el mercado para sus productos y para sus industrias químicas, de maquinarias y otras. Las ventajas para Chile fueron nulas, al contrario perjudicaron la economía nacional, produciendo un menor comercio con Argentina, aumentando la deuda externa y provocando una menor producción. Este aspecto, la influencia del factor internacional, es considerado en esta tesis.

[27] José Cademartori (1971): *La economía chilena. Un enfoque marxista,* Editorial Universitaria, Santiago, pp. 11-22 y 89-116. La primera edición era de 1968.

Pierre Crosson, en 1971, pretendió explicar por qué creció tan poco la agricultura chilena, a pesar de su potencial.[28] Para ello se concentraba en los años cincuenta y en la zona central. Defendía la tesis que no eran las mejoras tecnológicas, como planteaban muchos expertos internacionales, sino los cambios en la provisión de insumos los que incrementarían la productividad agrícola. Además, que para comprender el desempeño agrario no bastaba un análisis de mercado, de precios, sino que debían considerarse otros factores, como tenencia de la tierra, educación rural, comercio exterior y políticas gubernamentales. Todo ello influía en incentivar a los agricultores a realizar mejoras técnicas.

En cuanto al suministro de insumos para la agricultura, determinantes en la producción, para Crosson los agricultores no produjeron más en los años cincuenta, pues los insumos tuvieron un aumento de sus costos más alto que el incremento de los precios de venta de productos agrícolas, además de que fueron escasos. Así, no había forma de ser más eficiente.

Por otro lado, creía que la política de precios agrícolas había sido inestable y poco clara, tanto que era frecuente que se hablara de "precios políticos", para aludir al escaso apego de ellos a los costos de producción.

Respecto al acceso al crédito, veía una reducción que principalmente afectó a la adquisición de maquinarias y fertilizantes. Asimismo, la mayor parte del crédito, considerando datos de Santiago, eran dados a los grandes propietarios.

Crosson no estaba de acuerdo con el informe de CIDA, cuando culpaba al sistema latifundio-minifundio de los defectos en el uso de los recursos agrícolas. Destacaba el falso supuesto de ese estudio, respecto a que los agricultores tuvieron los insumos adecuados y buenos precios, y que sólo la indiferencia de éstos explicaba que no produjeran más. Crosson descargaba de culpa al latifundio y se la adjudicaba a las condiciones del mercado, a las técnicas de producción, a los tipos de cultivos, a la mano de obra, etc. También, consideraba débiles sus fuentes para acusar a los terratenientes de ahorrar poco, más cuando había otras informaciones contrarias, como aquellos 10 agricultores de Valdivia encuestados que invertían el 35% de sus ventas. Más que la terratenencia, para Crosson era la inflación la que impedía el ahorro y la inversión.

Valoraba lo planteado por Echeverría y consideraba más que aceptable la reacción de los agricultores chilenos a los mejores precios. Señalaba que en Estados Unidos, frente a un aumento del 10% del precio relativo del trigo aumentaban un 4,8% las siembras. Por otro lado, agregaba que la rápida introducción de nuevos cultivos (betarraga azucarera y maravilla, por ejemplo),

[28] Pierre Crosson (1971): *Agricultural Development and Productivity. Lessons from the Chilean Experience,* The Johns Hopkins Press, Baltimore, Maryland.

demostraba la positiva respuesta de los agricultores a los mejores precios relativos. Además, creía que la respuesta de los agricultores era aún más destacada en Chile, si se comparaba no el precio del trigo con los precios al por mayor de los productos agrícolas, como Echeverría, sino los precios del trigo con los precios de la remolacha u otros productos específicos.

Concluía que los agricultores fueron innovadores en los años cincuenta, considerando la adquisición de insumos (maquinarias, especialmente tractores, y abonos) También, creía que la terratenencia no afectaba la innovación, más bien el problema estaba en el sector de pequeños agricultores. En definitiva, no se podía responsabilizar a los agricultores de los escasos incentivos económicos que tenía el sector.

Respecto a los precios agrícolas y su efecto en la producción, el punto seguía siendo discutido a comienzos de los setenta. Un aporte para aclarar tal relación fue hecho por Jere Behrman.[29] Este decía que a la fecha se creía que el mercado agrícola tenía respuestas limitadas, particularmente los estructuralistas latinoamericanos planteaban que la elasticidad agrícola era baja. Contra ello, numerosos estudios en todo el mundo estaban demostrando la buena reacción de la producción agropecuaria a las alzas de los precios de sus productos. En el caso de Chile, estaba el trabajo de Echeverría. Ya estaba quedando claro que había una respuesta similar producción-precios en todos los países, pobres y desarrollados.

Sin embargo, aún estaba pendiente definir si esa reacción no se hacía a costa de otros productos, esto es, si crecía o se mantenía la producción agrícola total. En otras palabras, había que observar la respuesta agrícola agregada.

Tomando datos de Chile en el periodo 1945-1965, Behrman estableció que a largo plazo la elasticidad de la agricultura para responder a mejores precios era baja, pero en el corto plazo sus respuestas eran mejores que los de la minería y transporte, por ejemplo. Asimismo, la agricultura resultaba ser más flexible que los otros sectores y el mercado agrícola respondía, al menos, tan rápido como el resto. De tal modo, el autor sostenía que no correspondía afirmar que el mercado agrícola era rígido. Haber asumido tal rigidez había llevado al análisis económico a subestimar las posibilidades de crecimiento del sector. Además, si se usaba para definir políticas, se terminaba provocando grandes distorsiones en el mercado. El Banco Central y organismos de planificación estatal chileno trabajaron con esa errada tesis. Ejemplos de ello eran la política de precios agrícolas, la política de comercio exterior y el racionamiento legal de los productos agrícolas. En fin, concluía

[29] Jere Behrman (1973): "Aggregative market responses in developing agriculture: the postwar chilean experience", en R. S. Eckaus and P. N. Rosenstein-Rodan, *Analysis of Development problemas. Studies of the Chilean Economy,* North-Holland Publishing, Amsterdam, pp. 229-250.

que los precios bajos daban malas señales al agro. De este modo, la consecuencia de creer en la falta de reacción agrícola había desencadenado en la reforma agraria.

Como se ve, acabados estudios demostraban los supuestos erróneos y superficiales que sostenían un proceso político tan complejo como la reforma agraria.

En cuanto al efecto de la política de fijación de precios en el desempeño agrícola, la que se aplicó ininterrumpidamente en Chile desde 1930, un reciente estudio del Banco Mundial nos muestra los resultados que tal política ha tenido en un grupo de 18 países.[30] Aunque la investigación abarcó el periodo de 1960 a 1984, sus planteamientos y conclusiones pueden proyectarse a nuestro periodo de estudio, como un aporte relevante para la comprensión de la cuestión. El estudio se propuso determinar el grado de discriminación de los precios contra la agricultura y sus cambios en el tiempo; establecer cómo esa intervención afectó al comercio exterior, producción agrícola y distribución de la renta; y estudiar las motivaciones de los que establecieron esas políticas, los factores económicos y políticos que las determinaban y los intentos que se hicieron por reformarlas en el tiempo.

Esta visión amplia del fenómeno se diferenciaba, según sus autores, de aquellos estudios que sólo se preocupaban del efecto directo de las políticas, sobre los productos agrícolas y el precio de los insumos (estudios, digamos nosotros, del tipo de los hechos por Echeverría, Crosson y Behrman)

En la línea descrita por Mamalakis, afirmaban que la protección de un sector de la economía, como la industria, generalmente imponía una contribución a otros sectores, como la agricultura. Normalmente esto se hacía subiendo el valor real de la tasa de cambio, lo cual bajaba el retorno de las exportaciones y afectaba a los sectores que competían con las importaciones. En este sentido, la política económica general tenía más efectos indirectos relevantes sobre los incentivos agrícolas que los efectos directos que las políticas de precios tenían.

Aunque advertían que era difícil separar los efectos de determinadas políticas, todos los estudios específicos de los 18 países habían trabajado con hipótesis similares. Estas eran: 1) La política de fijación de precios agrícolas provoca reacciones económicas, en el mercado por ejemplo, y en grupos políticos, organizaciones burocráticas y votantes, que afectan la evolución de tales políticas; 2) Los resultados de esas medidas podían diferir significativamente de -y en algunos casos ser opuestas a- lo que se intentó cuando fueron adoptadas; y 3) Los costos de la intervención de precios eran usualmente subestimados y tendían a crecer en el tiempo.

[30] Anne Krueger et al, eds. (1991): *The Politycal Economy of Agricultural Pricing Policy,* vol. 1, Latin America, A World Bank Comparative Studies, World Bank, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.

Creemos que las tres hipótesis se pueden contrastar para Chile en el periodo 1930-1960. Desde ya, la primera nos parece relevante pues aborda un aspecto (el político) generalmente soslayado en la literatura sobre Chile, y también porque enfatiza otro aspecto que no ha llamado la atención; las reacciones que se generan contra ellas y la evolución de dichas políticas en el tiempo como resultado de ello. La segunda también es de gran interés, pues se tiende a creer que quien apoyó una medida en su origen, siempre estuvo después a favor de ella, lo que en la dinámica de los acontecimientos posiblemente varió, más cuando hablamos de políticas que se han extendido por varias décadas. Puede ser que los negativos efectos, contrarios a lo deseado, hagan de sus partidarios opositores y de sus opositores iniciales posteriores defensores, según los momentos y resultados. La tercera parece fácil de aceptar para Chile en el periodo que estudiamos, según la literatura ya comentada. Sin embargo, es importante el acento que pone dicho planteamiento en el costo creciente de una mala política, cuestión no siempre comprendida en sistemas políticos altamente institucionalizados y burocráticos, que responden lentamente a las demandas de modificaciones.

El estudio comentado, en una reflexión general de los resultados obtenidos, señala que en todos los países estudiados las políticas de precios agrícolas afectaron a la agricultura, haciéndola menos atractiva que otros sectores de la economía.[31] Hubo diversas intervenciones directas; manteniendo precios bajos por la acción de alguna entidad estatal, fijando cuotas de exportación de cultivos, por impuestos directos a la exportación, y estableciendo precios de venta al detalle o a los productores. Por alguna o todas esas formas se conseguía estabilizar los precios agropecuarios y alejarlos de la evolución de los precios mundiales. Dicho sea de paso, en Chile, en nuestro periodo, casi todas estas medidas directas fueron usadas. Por otro lado, la intervención indirecta se realizaba reduciendo el poder comprador de los productos agrícolas por la tasa de cambio, protegiendo a la industria, entre otras medidas. En definitiva, por vías directas o indirectas, se reducía la parte de la agricultura en el Producto Geográfico Bruto (PGB) y se hacía más lento el crecimiento de la producción agrícola y sus exportaciones. Dado que estos resultados también se produjeron en Chile, entre 1930 y 1960, cabe pensar en la relación directa que a la intervención estatal le cabía en el estancamiento agropecuario.

A su vez, todos los estudios específicos para diversos países establecieron que los creadores de las políticas a menudo fallaron en determinar los precios mundiales y los efectos que sus políticas tendrían sobre la producción agrícola. También fallaban previendo las reacciones de

[31] Anne Krueger, Maurice Schiff y Alberto Valdés (1991): "Reasuring the effects of intervention agricultural prices", en Anne Krueger et al, op. cit., pp. 1-14.

grupos específicos contra la intervención de precios. Todo ello hacía que las políticas estuvieran sometidas a revisión permanente. En principio, parece que la inestabilidad de las políticas chilenas en el periodo que nosotros estudiamos fue menor, aunque es un punto que analizaremos con detenimiento más adelante.

La investigación en su conjunto confirmó algo que ya nadie discute; que la agricultura es un sector dinámico, que responde positivamente a los incentivos de precios. Por ejemplo, la producción de cultivos específicos varía según los precios relativos, una cuestión que ya Crosson había afirmado para el Chile de los años cincuenta.

Respecto a los objetivos que se pretendían alcanzar con esas políticas, se establece que generalmente se encuentran inconsistencias entre lo que se pretendía y los resultados. Además, se confirma la influencia del contexto internacional en la configuración de las políticas de precios, ya sea por alzas o bajas de los precios internacionales o por los intereses de la deuda externa, por ejemplo. En nuestro periodo, nosotros también hemos planteado una fuerte influencia del contexto internacional en la definición de las políticas estatales y en el desempeño de la producción agropecuaria.

En cuanto a los resultados por países, el estudio de Argentina es de interés, pues aunque este país era gran productor y exportador agropecuario también experimentó un estancamiento, relativo insistimos, del sector agrícola.[32] Desde los años treinta, la protección de la industria y la discriminación contra la agricultura llevó a intervenir los precios agrícolas, aumentar impuestos a las exportaciones del sector, a reducir las importaciones y sobrevalorar la moneda. Dada la importancia argentina en el mercado mundial de productos agropecuarios, la influencia de este factor fue decisiva en la intervención estatal, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial. Por 1960, los precios de los cultivos principales eran 55% más bajos que los que hubieran tenido sin el control estatal. Resultado de ello, la agricultura se estancó entre los años cuarenta y sesenta. En la década de 1960 se producía un 33% menos de trigo que entre 1925-1929, así como había decaído la participación en el comercio mundial de cereales y semillas.

Un aspecto interesante en Argentina, según el estudio considerado, es que hubo escasas gestiones de los agricultores para modificar las políticas, situación que es explicada por las dificultades propias de organizar un grupo tan amplio. Excepto para problemas puntuales, como la posibilidad de un aumento de impuestos. También, la actividad agraria desaparecía cuando el sector

[32] Adolfo Sturzeneger (1991): "Argentina", en Anne Krueger et al, op. cit., pp. 15-51.

vivía mejores momentos. El punto es relevante para compararlo con Chile. A primera vista, al parecer el grado de organización y respuesta fue mayor en Chile, aunque quizás no más efectivo.

La situación de Brasil es diferente, pero de similares resultados en cuanto a los problemas del agro, en términos relativos.[33] Especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado favoreció el desarrollo industrial, pasando la agricultura de proveedora de alimentos a productora de materias primas para la industria nacional y el comercio exterior. Se controlaron los precios y se restringieron las exportaciones para reducir los precios para las ciudades. En los años cincuenta las carencias de la comercialización nacional eran el principal cuello de botella para la agricultura. Una diferencia notable con Chile, y similar a la concentración agropecuaria argentina en La Pampa, es que en Brasil la producción agropecuaria estaba concentrada espacialmente, aunque más disgregada que la argentina, lo que favorecía la aglomeración regional de los productores frente a las medidas estatales.

Respecto a Chile, aunque el artículo publicado no hace mayores referencias al periodo anterior a 1960, se resalta que desde los años treinta se creyó, como ya hemos visto, que la producción agropecuaria no respondía positivamente a precios más altos, ni negativamente a precios más bajos.[34] No se pensaba que los precios bajos afectaran la producción. Tal creencia, digámoslo, no incluía a los agricultores, los que no se cansaron de repetir tales efectos y de pedir un cambio de dichas políticas. Queda claro en el estudio que en los sesenta, a pesar de modificaciones menores, se siguieron controlando los precios agrícolas principales. Asimismo, se comprueba que la agricultura sí respondía a los mejores precios, a las bajas tasas de interés y al aumento del crédito.

Sobre el control de precios, se concluye que no sólo una fijación de precios afectaba al producto que se intervenía, sino que también tenía efectos en otros productos no intervenidos, al modificar los precios relativos. Por ejemplo, la carne vacuna no estuvo sujeta a precios oficiales entre 1960 y 1975, pero se vio afectada por la intervención en el precio de la leche. Esta misma relación entre productos agrícolas se daba entre el trigo, carne y leche en el periodo que nosotros estudiamos.

Una diferencia notable de Chile, con Argentina y Brasil, es que mientras en los dos últimos países la intervención generaba ingresos importantes para el Estado, lo que le daba un sentido especial a la acción estatal, en Chile tales políticas producían beneficios directos menores, por lo que evidentemente las motivaciones estaban por otro lado.

---

[33] Antonio Salazar y José Carvalho (1991): "Brazil", en Anne Krueger et al, op. cit., pp. 52-99.
[34] Alberto Valdés, Hernán Hurtado y Eugenia Muchnik (1991): "Chile", en Anne Krueger et al, op. cit., pp. 100-143.

El artículo nada dice sobre la reacción política contra las políticas de intervención. Sobre el punto se ha escrito muy poco.

Volvamos un poco atrás en el tiempo, al progreso de los estudios sobre el agro tras la reforma agraria. Como ya hemos señalado, el grado de desconocimiento sobre la historia agraria era considerable en los sesenta. La falta de estudios historiográficos sobre tal cuestión hizo que se actuara sobre supuestos históricos muy básicos en las investigaciones realizadas durante la reforma agraria. Se interpretaba la escasa información histórica según planteamientos ideológicos. Se hablaba de relaciones feudales, precapitalistas, de falta de modernización, de rechazo a las innovaciones técnicas, en fin, con una posición muy negativa hacia la evolución histórica del agro. Lo poco que se conocía estaba relacionado con Chile central y desde esa experiencia y contexto se generalizaba la situación nacional. En el Chile rural no contaban las diferencias regionales y particularmente las peculiaridades del sur del país.

La problemática agraria era estudiada generalmente desde algunos de los siguientes enfoques; como parte de la transición al capitalismo, considerando las relaciones sociales de producción, desde el conflicto de clases o como una lucha por el poder político. Como lo advertían Cristóbal Kay y Patricio Silva, en un estudio reciente, con esas perspectivas centradas en aspectos políticos y sociales, las mejores investigaciones fueron hechas por historiadores y sociólogos.[35]

Entre estos trabajos destaca uno de Arnold Bauer, sobre la sociedad rural chilena desde la conquista española hasta 1930.[36] Fue el primer estudio histórico concienzudo, que se introducía a fondo en la historia de la economía y sociedad rural chilena, con un trabajo meticuloso con fuentes primarias. Lamentablemente, para nuestro propósito, la obra llega sólo hasta las primeras décadas del siglo XX y trata únicamente de Chile central. Sin embargo, su análisis de los cambios económicos del periodo 1850-1930, especialmente su consideración de aspectos como el capital, técnicas y crédito, constituyen un aporte metodológico fundamental para el estudio de la historia agraria. Entre sus conclusiones, quedaba claro, por ejemplo, que los terratenientes de Chile central se habían modernizado desde la segunda mitad del siglo XIX, pero que los bajos costos de la mano de obra y la eficiencia de los métodos tradicionales de explotación hicieron innecesaria una mayor mecanización. Introducir más maquinarias no importaba una rentabilidad mayor. En otras palabras,

[35] Cristóbal Kay y Patricio Silva (1992): *Development and social change in the chilean countryside: from the pre land reform to the democratic transition*, Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA), Amsterdam, pp. 1-15.

[36] Arnold Bauer (1994): *La sociedad rural chilena. Desde la conquista española hasta nuestros días,,* Editorial Andrés Bello, Santiago. La primera edición, inglesa, fue de 1975.

se probaba allí que los terratenientes no eran reacios a las innovaciones, sino que tomaban decisiones racionales según sus posibilidades de mejorar sus beneficios.

En el plano político también aparecieron estudios importantes. Un aspecto que no había sido explorado hasta los setenta era el trasfondo político del estancamiento agrario. El campo parecía un espacio al margen de los cambios políticos ocurridos hasta los sesenta: democratización, modernización, lucha políticas, mejores condiciones de vida, etc. De esta impresión, surgían preguntas como: ¿Por qué, conociendo las deficiencias del agro, no se hicieron cambios? ¿Qué participación habían tenido los campesinos y los hacendados en la política antes de los años sesenta, de la cual parecían ausentes? ¿Cómo los terratenientes habían frenado las críticas en su contra e impedido que se produjeran cambios en su poder?, etc. A primera vista, no se encontraban evidencias de revueltas y poder popular en el ámbito rural, por lo que algunos plantearon que Chile escapaba a los conflictos rurales de otros países. Sin embargo, todo ello no resultaba ser más que fruto del desconocimiento. La realidad era muy diferente.

En 1976, Brian Loveman escribió sobre la lucha de los trabajadores agrícolas por organizar sindicatos y defender sus derechos laborales desde los años veinte.[37] El tema era relevante, pues negaba la supuesta pasividad de los campesinos antes de los años cincuenta.

Según Loveman, la oleada sindicalista, después de comenzar en la década de 1920, fue detenida por el Gobierno en los años treinta, reprimiendo los intentos de huelga y la presentación de peticiones, hasta que en 1947 se dictó una ley, negociada entre el Gobierno, agricultores y trabajadores, que en la práctica impidió cualquier movilización política campesina, quedando reducidos los sindicatos a una suerte de gremios sin valor político. De este modo, con la represión estatal y una restrictiva legislación de los derechos laborales de los campesinos se puede explicar por qué no se había reproducido en el campo el fenómeno sindicalista urbano, reivindicando un mejor nivel de vida. Sí reconoce el autor que hubo cambios, como la disminución del inquilinaje después de 1930 y mejoras salariales. En todo caso, los campesinos quedaron postergados, sujetos al paternalismo de los terratenientes. Aunque el autor hace algunas referencias del sur, el libro trata principalmente de Chile central. Eran las haciendas e inquilinos de esta zona lo que más interesaba. Ninguna mención a los conflictos de tierras en el sur.

Para este autor, tal situación del agro se explicaba por un acuerdo implícito entre los hacendados con los intereses urbanos y el Gobierno, vigente desde 1932 en adelante, para apoyar la

[37] Brian Loveman (1976): *Struggle in the countryside. Politics an rural labor, in Chile, 1917-1973,* Indiana University Press, Bloomington, pp. 1-209.

industrialización y las políticas económicas a cambio de que el Estado no interviniera en el campo, excepto para reprimir a los trabajadores rurales.

En principio, la tesis del pacto político entre terratenientes y nuevas elites políticas es una buena explicación. Si así fuera, se entendía por qué el agro, a pesar de las recurrentes críticas que hubo en su contra desde la década de 1910, no sufrió transformaciones profundas hasta los años sesenta. A su favor estaban algunas evidencias: la detención de la sindicalización rural por el Gobierno en 1933, atendiendo las demandas de los hacendados; la ley de 1947, altamente favorable a los intereses de los terratenientes; y, un aspecto no estudiado por Loveman, que el plan de modernización productivo iniciado por el Estado en 1939 dejó al agro en una posición secundaria. A pesar de que muchos pedían una reforma agraria, los Gobiernos atendieron desde los años veinte, hasta los sesenta, los argumentos de los terratenientes respecto de que el orden social en el campo, léase represión del campesinado, era necesario para que la producción agropecuaria no fuera afectada, y que los desórdenes y demandas campesinas no se originaban en ellos, sino que eran impulsadas por "comunistas" y "agitadores" que provocaban un descontento artificial.

Sin embargo, un análisis más detallado de la tesis del pacto político manifiesta sus debilidades. En lo teórico, un pacto supone un acuerdo entre grupos diferentes para obtener un fin, esto es, en el caso específico que tratamos, creer que los terratenientes no eran parte del Estado ni del Gobierno, que estaban al margen del poder político. Loveman no entra en ese ámbito. Si asumimos que los hacendados no estaban fuera del sistema político (Congreso, organismos estatales, Gobierno), tenemos que aceptar que mal podían pactar, pues no lo necesitaban, ya que ellos tomaban las decisiones. La idea del pacto supone una clase terrateniente desplazada del poder político, y ello no es cierto para Chile en el periodo 1910-1960.

Además, aun reconociendo un pacto sui géneris, en un momento puntual, o un simple acuerdo, su permanencia en el tiempo también puede ser discutida. Creemos un error generalizar situaciones específicas. Si tal pacto existió, en la práctica pudo tener retrocesos y manifestarse esporádicamente, o sencillamente desaparecer a poco de haberse establecido. Lo contrario sería desconocer los cambios políticos, de tendencias políticas en el Gobierno por ejemplo, entre 1930 y 1960. Contra la idea del pacto permanente, están las políticas estatales de modernización existentes, que aunque pocas provocaron cambios, así como las propias tranformaciones que vive el agro; no existe el mundo rural congelado por un pacto político. Además, allí están las tensiones, diferencias de opinión y conflictos entre los agricultores y el Gobierno en diferentes momentos, que muestran que el supuesto pacto no existió, o que había sido descartado. Por otro lado, los propios agricultores

tampoco constituían un bloque compacto. Las posiciones de los agricultores del sur no calzan con la existencia de un pacto; no aceptan pasivamente las políticas estatales, pues los afectan, y se alejan de los terratenientes del centro, por reconocer diferentes intereses.

Lo único indiscutible es que el agro no experimentó una reforma agraria antes de 1962 y que se mantuvieron estructuras tradicionales, aunque debilitadas. Sin embargo, estas cuestiones pueden tener otras explicaciones, mejores.

A pesar de todo, la idea de un pacto político tácito ha seguido teniendo defensores hasta el presente, aunque más refinada. José Bengoa, en 1979, señalaba que el papel subordinado de la agricultura respecto a la industria surgía de una "alianza de clases".[38] Por ella, los agricultores apoyaron la industrialización y recibieron a cambio beneficios estatales, seguridad en sus propiedades y control de las demandas campesinas. La idea de una alianza de clases nos parece más certera, pues grupos diferentes se unen para conseguir fines comunes, de tal manera, en este concepto los terratenientes son parte del poder político. Sin embargo, sigue siendo poco convincente que toda la situación agrícola haya sido resultado de un acuerdo o de omisiones voluntarias previamente acordadas. Esta visión excesivamente racional desconoce la dinamicidad histórica, donde los resultados a veces son diferentes de los propósitos, que las "alianzas" cambian en el tiempo y que las relaciones entre grupos sociales pueden variar.

Mucho más adecuada es la visión que ha dado recientemente Paul Drake, del Chile de 1930 a 1958.[39] Según éste, en el país existía un sistema político multipartidista, basado en alianzas multiclasistas. En este contexto, las elites rurales mantenían influencia a través de sus sociedades gremiales, de la Iglesia y de los partidos conservador y liberal en el Congreso y el Gobierno. Además, tenían un importante apoyo en las elecciones. Por otro lado, y muy destacable, las elites agrarias no estaban ajenas de los intereses urbanos, mediante sus propios negocios y sus relaciones sociales. Así, conservaban un gran poder político y ello les permitió frenar cualquier reforma. Era un juego de tolerancia, de corto plazo, de equilibrio político, el que impedía cambios en el agro. Por lo demás, para el Gobierno y las elites urbanas, los precios agrícolas bajos para el consumo de las ciudades, base de su poder político, era un objetivo principal superior a mejorar la forma en que se generaba la producción agropecuaria.

---

[38] José Bengoa (1979): *La evolución de la tenencia de la tierra y las clases sociales obreras en Chile,* Centro de Estudios Económicos y Sociales, Santiago, p. 2.

[39] Paul Drake (2002): "Chile 1930-1958", en Leslie Bethell, *Historia de América Latina,* vol. 15, El cono sur desde 1930, pp. 214-254, Editorial Crítica, Barcelona.

Un aporte decisivo para comprender lo que tratamos fue hecho por Maurice Zeitlin y Richard Ratcliff, en 1988, en un estudio de la "clase dominante" en Chile a mediados de los años sesenta.[40] A pesar de que el trabajo se centra en la década de 1960, los planteamientos realizados pueden sin problemas aplicarse a las décadas anteriores, considerando la duración de largo plazo del fenómeno estudiado.

Ya en 1962, Ricardo Lagos estudió en detalle la concentración de las actividades económicas en unos pocos grupos económicos, la mayoría de ellos ubicados en la capital del país. Aunque su interés principal estaba en las sociedades anónimas, cuya mayor presencia estaba en la minería, industria y servicios, para Lagos, el estancamiento agrario tenía entre sus causas principales la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos. Además, las principales sociedades anónimas agrícolas nacionales estaban estrechamente relacionadas con los propietarios de minas, industrias y bancos, si no es que eran de propiedad de los mismos, sus "ramificaciones" como las llama el autor.[41] También, Lagos ya advertía la influencia política de estos grupos económicos, a través del Parlamento, Gobierno, partidos políticos de Derecha y Centro, y empresas estatales.

Zeitlin y Ratcliff no sólo establecieron el poder económico de dichos grupos, sino que profundizaron en su poder político. Desde una óptica marxista, se introducen en los intersticios de la clase dominante para ver qué poder tenían los diferentes "segmentos" de ella para imponer sus intereses. En este esquema, a diferencia de la idea del pacto y con leve variación de la idea de "alianza de clases", aquí los grandes propietarios rurales son parte de la clase dominante, un elemento de ella y no un grupo diferente que se une a otros con fines políticos. La clase dominante es un todo fuertemente integrado.

Se prueba en este libro que un alto número de miembros de la clase política tienen intereses rurales. Más aún, los llamados "terratenientes" y "capitalistas" como corpus separados, independientes, son una figura poco recurrente, a lo menos en Chile central al nivel de los grandes propietarios. Hay muchos hacendados con altos puestos políticos, con inversiones en empresas y finanzas, y con relaciones familiares con grupos capitalistas. Así, hay terratenientes-capitalistas y capitalistas-terratenientes, y también terratenientes no capitalistas y capitalistas no terratenientes. Todos estos segmentos de la clase dominante se ordenan dentro de la hegemonía política de un

[40] Maurice Zeitlin y Richard Ratcliff (1988): *Landlords and capitalists. The dominant class of Chile*, Princeton University, Princeton, New Yersey.
[41] Ricardo Lagos (1962): *Concentración del poder económico. Su teoría, realidad chilena,* memoria de prueba, Universidad de Chile, Santiago.

modo diferente, tienen diferente poder y se oponen a los intereses de otros segmentos de ella. Dentro de esa lucha interna, los terratenientes-capitalistas ejercen poder político y liderazgo, manteniéndose sobre los otros segmentos. En todo caso, la clase dominante promueve decisiones conciliatorias; por ejemplo, si bien hay precios agrícolas bajos para los sectores urbanos, se fijan precios mínimos que no afecten demasiado a los terratenientes. Además, hay compensaciones, como bajos impuestos a la agricultura, crédito y medidas de fomento. De este modo, un segmento de la clase dominante, como los industriales, no puede defender sus intereses a costa de los de otros, como los terratenientes. Respecto al agro, cualquier decisión que lo afectara era detenida por los segmentos que tenían intereses allí.

Para los autores, el estancamiento agrario, aunque existe sectorialmente, no afectó a los grandes terratenientes, a lo menos según datos de 1940-1952, pues sus beneficios subieron en esos años un 50% real, frente a la caída de los sueldos en un 20%.

Concluyen que los terratenientes-capitalistas ejercían la hegemonía política, como parte de la clase dominante, controlando las políticas estatales a través del Gobierno y el Congreso.

Considerando todo lo anterior, nos preguntamos ¿dónde están los agricultores del sur en esa estructura del poder político? Los autores nada dicen de ellos. A modo de hipótesis, se puede plantear que integran, a lo menos los grandes propietarios del sur, la clase dominante en un nivel inferior, que tiene escasa influencia en las decisiones del grupo hegemónico terrateniente-capitalista de Chile central. En este sentido, si bien la clase dominante relega a la agricultura y favorece al sector industrial, cuida de no afectar los intereses centrales. Así, el centralismo es una expresión de los intereses de la clase dominante, así como la postergación de las demandas del sur muestran el escaso peso de los agricultores del sur dentro de ese núcleo. Ello explicaría muchos aspectos de las políticas agrarias y la distribución espacial del "estancamiento" agrario; a saber, que fueron más perjudicados los agricultores del sur que los del centro, que recibían un trato preferente del Estado. Mirada a fondo, la discriminación contra la agricultura, como pretendemos demostrar, es una contra la agricultura del sur. En el lenguaje de los autores comentados, los agricultores del sur, a lo menos los principales, eran un segmento inferior de la clase dominante, sino derechamente un grupo desplazado.

El esquema de una clase dominante, compuesta de un modo hegemónico por terratenientes-capitalistas de Chile central, hace más comprensible la situación agraria del periodo estudiado que la anterior idea del pacto. Así, lo que afectaba o dejaba de ocurrirle al agro era una expresión de la acción del poder de los que dominaban el país. El carácter terrateniente-capitalista del segmento

hegemónico, con intereses rurales, pero también financieros, comerciales e industriales, hacía que lo que les pudiera "afectar" como terratenientes, les favoreciera como capitalistas.

Un aspecto que quedaba pendiente en estos planteamientos es cómo ejercía su poder el grupo dominante. Los estudios que se han hecho sobre la SNA aclaran este punto. Jean Carrière, en una investigación sobre la evolución y actividad política de esta sociedad, a través de sus actas demuestra que los terratenientes estaban interesados en ser productivos y buscar mayores beneficios, por lo que se opusieron a las políticas que los afectaban.[42] Aunque, a nuestro juicio, el autor exagera el carácter modernizador de la SNA, dándole demasiado valor a sus dichos, sí es indudable que fue un eficiente grupo de presión a partir de los años treinta, logrando que en muchas oportunidades las políticas estatales se adecuaran a sus intereses. Tampoco es creíble la pretensión de Carrière de poner a la SNA como representativa de los agricultores del país.

Para este autor, las causas del estancamiento agrario estaban menos en la tenencia de la tierra y la falta de modernización, que en la carencia de mercados externos e interno y en la escasez de insumos y crédito. También, se oponía a la idea de un acuerdo entre los terratenientes y los sectores urbanos, pero por razones distintas a las que ya mencionamos, pues observa que la SNA se opuso al control de precios y fue partidaria de la modernización del agro. Que la SNA se haya opuesto siempre a la fijación de precios agrícolas no es cierto, como veremos posteriormente, pues hay evidencias de que, por el contrario, fue uno de sus promotores. Carrière cree más bien en una alianza, una asociación entre sectores industriales y agricultores, que tuvo fisuras y tensiones.

Este autor plantea, como Zeitlin y Ratcliff, que los miembros de la SNA tenían variados intereses, más allá de la agricultura. De ningún modo eran "terratenientes" puros, aislados de otras actividades económicas. Además, normalmente sus miembros tenían vínculos políticos importantes y cargos en el Gobierno.

Una característica destacada de la SNA, a medida que el poder político nacional transitaba hacia grupos urbanos y medios, fue que se fortaleció como organismo de presión y defensa de los intereses agrarios de sus miembros. También se preocupó de la unidad de los agricultores del país, aunque con regular éxito, y de acceder a puestos en organismos estatales.

A pesar de su aumento de miembros a lo largo del país, los terratenientes del centro del país se aseguraron de mantener el control sobre la SNA. Carrière reconoce que la unidad nacional de los agricultores no era posible, pues los intereses y problemas de ellos eran diferentes; por ejemplo, los problemas de transporte que afectaban al sur no preocupaban a los del centro. También, éstos tenían

[42] Jean Carrière (1981): *Landowners and politics in Chile: a study of "Sociedad Nacional de Agricultura", 1932-1970*, CEDLA, Amsterdam.

problemas con la mano de obra, que eran menos frecuentes en el sur. Otro aspecto que establecía diferencias entre las dos zonas, considerando los datos de los miembros de la SNA, es que en el centro había un número importante de profesionales, comerciantes y de otros sectores urbanos como propietarios de tierras, mientras en el sur esta presencia era menor. Esto es sorprendente, pues mientras la SNA decía representar a la agricultura nacional cerca de la mitad de los miembros de su consejo tenían intereses en la industria, minería, comercio, banca y seguros. En definitiva, los del sur terminaron formando su propia asociación regional de agricultores.

Carrière analiza la influencia política de la SNA en los diferentes Gobiernos entre 1932 y 1964, dejando claro que su presencia en ellos fue permanente, pero variable en cada uno de ellos. Otro tanto ocurrió en el Congreso. Asimismo, SNA tenía presencia en los diferentes organismos estatales.

La SNA aparecía en la arena política cada vez que consideraba que los intereses agrarios eran afectados por alguna decisión gubernamental. Aunque el autor hace ver a la institución muy activa en la defensa de esos intereses, los hechos muestran que esa defensa sólo era efectiva en casos puntuales, como en su oposición a los sindicatos rurales politizados o al aumento de impuestos, pero era muy poco eficaz en otros casos, incluso pasiva en algunas temas que objetivamente afectaban a la agricultura nacional. En muchas situaciones creemos que sus reclamos eran más retóricos, oposición política, que reales y gremiales. Más que el agro en general, nos parece que le interesaba lo que perjudicaba el orden rural existente en Chile central, pero no así lo que ocurría en otros ámbitos nacionales. Fue exitosa para evitar la sindicalización rural, para obtener precios mínimos, créditos, pero falló, quizás no le interesaba, en obtener más inversiones del Estado, pues internamente no deseaba dar mayor poder al Estado, para la provisión de semillas, mejoras al transporte, más bodegas, insumos más baratos, detener las importaciones agrícolas, entre otros, temas que sí eran fundamentales para el sur de Chile. En este aspecto, y siguiendo a Zeitlin y Ratcliff, la SNA era un elemento de la clase dominante. El propio Carrière reconoce que los temas en los cuales la SNA logró mejores resultados fueron aquellos que no planteaban un conflicto agricultura-industria, pero fallaba en aquellas cuestiones que perjudicaban a la industria. En estos aspectos, la SNA se asociaba con los intereses de la clase dominante.

En definitiva, el estudio de Carrière deja más dudas que certezas, pero al menos queda asentado que la SNA jugó un activo rol político en el periodo que estudiamos, cualquiera que este fuera. Frente a ello, nosotros consideramos la acción de las sociedades agrícolas del sur de Chile, las grandes olvidadas en esta materia, pues no hay ningún estudio que realice un análisis similar al

comentado sobre éstas. Más bien han seguido apareciendo sobre la SNA, que no trataremos en esta parte pues confirman y repiten lo esencial de lo planteado por Carrière.[43]

A nuestro juicio, el estudio más sugerente del agro en el periodo estudiado es uno de Roberto Santana.[44] Realizando un balance de la literatura sobre la cuestión agraria, señalaba que los estudios sobre el periodo previo a la reforma agraria seguían siendo escasos, especialmente faltaban trabajos que dieran una visión global de la situación agraria. Destacaba las deficiencias del informe de CIDA de 1966, cuya información anterior a los sesenta era escasa, por lo que generalizó a partir de pocos datos. Por lo demás, muchos estudios durante la reforma agraria fueron operacionales al fin que se propiciaba. Hubo una obsesión por el desarrollo capitalista y escaso interés por otros aspectos, como el espacio agrícola, las diferencias al interior de la sociedad rural (había más que latifundistas), la organización del mercado agrícola interno, la especialización agrícola del país y las relaciones de dominación entre el campo y la ciudad.

Sobre estas cuestiones, Santana plantea ideas nuevas, que son consideradas en esta tesis.

Destaca la política de importación de productos agrícolas y la caída de precios agrícolas después de 1929-1930, en el contexto en que la agricultura pasa a servir principalmente al mercado nacional. Sobre los precios agrícolas, considera errada la apreciación de CIDA, quien tomando los precios de 1947-1964 concluía que los precios agrícolas no se habían deteriorado respecto a los industriales. Como ya lo hemos señalado más atrás, la fecha inicial seleccionada era mala. Santana destaca que si hubiera tomado datos previos habría observado una caída brutal de los precios agrícolas desde 1928-1929, que afectaron las explotaciones y el mercado interno. Asimismo, Santana también recuerda que los precios oficiales y de ciertos mercados no son los reales, pues los agricultores reciben menos de ese valor, descontando el beneficio de los intermediarios y otros gastos.

Por otro lado, la política comercial favorecía importaciones agrícolas baratas, que afectaban la producción nacional. En los sesenta se creía que era la baja producción interna la que provocaba las importaciones, y no al revés; que eran esas importaciones las que producían una baja producción interna. Muchas de esas importaciones podrían haberse generado en el país, sin embargo no se hizo. A principios de los sesenta, las importaciones de trigo, productos lácteos y carne eran equivalentes al 25% de la producción agropecuaria nacional. Santana creía que esas importaciones hicieron caer

[43] Thomas Wright (1982): *Landowners and reform in Chile: the Sociedad Nacional de Agricultura, 1919-1940,* University of Illinois Press, Urbana, Chicago; e Ignacio Muñoz (1991): *Historia del poder. La Sociedad Nacional de Agricultura durante el periodo del Frente Popular,* Editorial Vivaria, Santiago.

[44] Roberto Santana (1980): *Paysans dominés. Lutte sociale dans les campagnes chiliennes (1920-1970),* Centre National de la Recherché Scientifique, París.

los precios internos e influyeron en las decisiones productivas de los agricultores. Además, señalaba que esas importaciones continuaron pues se tenía escasa conciencia del efecto de esa intervención estatal en el agro.

La fijación de precios, control de exportaciones e importaciones agrícolas eran parte de la acción del Estado. Los agricultores, según Santana, apoyaban muchas de esas medidas pero también las resistieron en diferentes momentos. El autor destaca la acción del SNA, pero nada dice de las sociedades agrícolas regionales. Por otro lado, aunque Santana no abunde ni profundice en ello, es notable observar cómo las políticas estatales hacia el agro eran influidas por el contexto internacional. Es el caso de las importaciones de productos agrícolas desde Estados Unidos en la década de 1950, como señala Cademartori. Fuera de éste autor, los demás han soslayado este punto. Santana sí destaca las contradicciones del Estado, pues por un lado se dedicaba a fomentar la producción lechera nacional y por otro, firmaba un acuerdo comercial con Argentina que permitía importar productos agropecuarios, lo que terminaba dañando a los agricultores chilenos. En verdad, estas señales contradictorias del Estado provocaban gran daño al sector agrario.

Por otra parte, Santana se refiere al problema de la carne, el más antiguo y grave de la agricultura chilena. Destaca el efecto de los bajos precios relativos de la carne, que desincentivaban su producción. Además, la oferta de carne argentina. Para el autor, el sur fue más afectado que el centro por los bajos precios, por lo que desde los años cuarenta se observa allí una conversión de las tierras a otros negocios agrícolas.

En cuanto al mercado interior, el país se convirtió en uno altamente concentrado en Santiago (población, industria, comercio, etc.) En ese contexto, los productores del sur resultaban perjudicados por los mayores costos, pues se producía en el sur y se consumía en el centro. Además, en un mercado agrícola pequeño, altamente concentrado, los productores del centro y del sur entraban en conflictos de intereses, aunque tenían problemas comunes, como los precios agrícolas.

Para Santana, muy importante, entre 1930 y 1960, en un contexto adverso para la agricultura, se produjo una especialización regional del agro. Los agricultores del sur se modernizaron para sobrevivir, desarrollando roles complementarios con los del centro en el mercado interior. Aunque compartimos la idea de la especialización, no creemos que haya habido complementación, a lo menos en el sentido de producción diferente, sino más bien competencia en rubros importantes y una cierta complementación productiva en otros productos. El trigo es un ejemplo de competencia y la producción de carne vacuna de lo segundo. Quizás, la especialización era un proceso en desarrollo, pero aún no consolidado.

Además, Santana cree que se favoreció el desarrollo de la agricultura del sur para debilitar la presión sobre el aumento de precios en el centro. Nos parece un planteamiento errado. Aunque es cierto que los que más innovan y mejoran su productividad son los del sur, ello no fue obra principalmente del Estado, y las demandas de mejores precios también vinieron desde el sur, y quizás más fuerte que en el centro. Santana cree que los del sur recibieron mejor trato de los Gobiernos, lo que se expresaba en los precios agrícolas, fletes y compra del Estado. Creemos que aquí Santana se equivoca. El autor desconoce cómo la fijación de precios, por ejemplo, favorecía más al centro que al sur; ello es indiscutible. Posiblemente, se apoyara en algunos dichos de la SNA, contra la fijación de precios para deducir tal cuestión. Al contrario de Santana, nosotros planteamos que fueron los del sur los afectados y los del centro los favorecidos.

Sí es cierta su idea de que la mayor modernización agraria se produjo en el sur, aunque errada, a nuestro juicio, la relación que hace entre eso y una política estatal favorable. Llega el autor a hacer afirmaciones ligeras, por ejemplo, que la mejor infraestructura caminera la tenía el sur, entre 1930 y 1960, considerando, seguramente, datos de kilometraje total. Si el autor hubiera observado el tipo de caminos existentes su conclusión hubiera sido diferente.

Santana es uno de los primeros en reconocer el peso del sur en la agricultura nacional, como cuando afirmaba que en 1955 casi el 53% de la superficie sembrada estaba al sur de Concepción, así como el 58,3% del trigo nacional. También, el autor reconoce su mejor reacción a las alzas de precios agrícolas y su capacidad para introducir nuevos cultivos, entre otros aspectos.

Por otro lado, contra las opiniones tradicionales, Santana destaca los importantes cambios productivos en la agricultura de Chile central (frutales, vinos, maravilla, etc.) Observa una intensificación en las explotaciones, más que reconversión. En esta parte, las referencias del autor a la producción de trigo y lechería del centro se contradicen con las expresiones de complementación y especialización, pues esos mismos productos están en el sur de Chile. Por otra parte, el autor reconoce que en los años cincuenta los precios agrícolas favorecen al centro y no al sur. Sin embargo, insiste que los intereses agrarios del centro y sur se complementaban y no estaban en conflicto. Tampoco estamos de acuerdo con estas expresiones.

En general, Santana cree que la agricultura no fue un sector sacrificado dentro de la economía, pues se especializó, tuvo beneficios, mejoró técnicamente y tuvo capacidad para negociar en el mercado y con el Estado. Aunque compartimos el cambio de imagen que representan estas expresiones frente a las de otros autores, que veían un agro estático, atrasado y subordinado,

consideramos que ello no impide reconocer que a la vez fue postergado, discriminado y afectado por las acciones estatales y, como nosotros proponemos, también por los intereses centrales.

Por último, Santana también analiza la fuerza laboral agrícola en el centro y el sur, destacando las diferencias entre ambas, siendo más moderna la del sur. Sin embargo, el autor olvida cuestiones importantes que diferencian al sur del centro, como las comunidades mapuches o los conflictos por la propiedad de la tierra.

En suma, los estudios referidos a la agricultura nacional de 1910 a 1960, en los últimos 25 años poco más han avanzado de lo hasta aquí señalado. Terminada la reforma agraria, con la dictadura militar decayó el interés por este periodo, el poco que había. De los estudios recientes quizás el más interesante sea el de José Bengoa, que hizo una historia social de la agricultura, abarcando desde el periodo colonial hasta las primeras décadas del siglo XX.[45] Nuestro periodo no es allí tratado. En las breves referencias que se hacen en el segundo volumen de la obra, sobre las primeras décadas del siglo XX, se muestra un agro nacional dominado por el latifundio y sus defectos.[46] Para Bengoa, el latifundio se extendió por todo el país y lo homogenizó. Además, el latifundio entró en crisis como unidad productiva desde comienzos del siglo XX, agudizando sus defectos intrínsicos, lo que explicaba el pobre desempeño de la agricultura. Los terratenientes fueron reacios a la modernización, e impidieron que se produjera la transformación social y productiva que se demandaba desde fuera del campo. Se fortalecieron prácticas tradicionales. La agricultura no logró sumarse al proceso de industrialización del país, etc. En definitiva, los problemas del agro eran originados por los propios terratenientes. La agricultura en las décadas siguientes a 1930 viviría un proceso de decadencia latifundiaria. Así, después de varias décadas de estudios agrarios, Bengoa seguía culpando a la tenencia de la tierra (latifundio e inquilinaje) de los problemas del agro. Ningún avance. Se mostraba una agricultura, especialmente en el centro del país, que no evolucionaba, por el contrario retrocedía. La imagen es poco creíble. Falta una consideración al contexto político, económico y social en que se desenvuelve la agricultura. En todo caso, la obra es un aporte para el conocimiento de las particularidades de la agricultura nacional, y concretamente de las especificidades del sur. El aspecto más destacado de ella es la profundización en el funcionamiento específico de diferentes tipos de propiedades rurales a lo largo del país.

[45] José Bengoa (1988): "El poder y la subordinación", *Historia Social de la Agricultura,* vol. 1, Colección de Estudios Históricos, Ediciones Sur, Santiago; e Ídem (1990): "Hacienda y campesinos", *Historia Social de la Agricultura,* vol. 2, Colección de Estudios Históricos, Ediciones Sur, Santiago.
[46] José Bengoa (1990), op. cit., pp. 183-217.

En cuanto al sur, Bengoa señala que después de la crisis económica de los años treinta el desarrollo agrícola y agroindustrial del sur fue absorbido por el centro del país, haciendo de esta zona una región cada vez más parecida al Chile central, con el latifundio e inquilinaje como características. Aunque nos parece algo exagerada tal absorción, consideramos interesante el planteamiento de que el fuerte desarrollo regional agrario fue limitado por la acción del centro. Bengoa dice de un modo muy gráfico: "La competencia de Santiago fue ahogando a la región".[47] A pesar de todo, el autor reconocía que el sur seguía siendo en los años cincuenta la zona agraria más adelantada del país.

Un artículo reciente de Cristóbal Kay, reitera afirmaciones ya comentadas en este capítulo y muestra la permanencia de las explicaciones sobre el estancamiento agrario.[48] En lo esencial, que el desempeño agrario antes de la reforma agraria se debió a la discriminación de las políticas estatales, que favorecieron a los sectores urbanos e industriales. Aunque aminora la dureza de tal discriminación, considerando que más que una discriminación sectorial era una de clases, pues no se afectaron los intereses de los terratenientes, mientras se perjudicaba a los pequeños propietarios y trabajadores rurales. Los créditos, los impuestos, la infraestructura y los precios, siempre afectaban más a los últimos. Siguiendo a Zeitlin y Ratcliff, concluía que la política del Estado asumió los intereses de los terratenientes e industriales.

En definitiva, descontando las consideraciones de Santana, la literatura de la agricultura en el periodo estudiado ha obviado sistemáticamente la situación del sur del país. Así, se hace necesaria una historia de la agricultura nacional que incluya las particularidades, problemas y perspectivas de los agricultores del sur de Chile, particularmente que relacione ese aspecto con el desempeño agropecuario en el periodo 1910-1960. Con alguna honrosa excepción, que cae dentro de los estudios de historia regional, que no consideramos en esta parte, no hay hasta la fecha ningún estudio de la agricultura del sur de Chile dentro del contexto nacional, para los años que van de 1910 a 1960, de los conflictos que existían entre esta zona y los intereses centrales y estatales, ni el papel que le cabe dentro del estancamiento, relativo, del agro nacional en esos años.[49] Este es el propósito principal de esta tesis.

---

[47] Ídem, p. 208.
[48] Cristóbal Kay (1992): "Political economy, class alliances, and agrarian change", en Cristóbal y Patricio Silva, eds., op. cit., pp. 93-108.
[49] Entre las obras que han estudiado la historia de la agricultura del sur de Chile, destacamos dos: Hugo Castillo (1983): *Agrarian structures in a region of recent colonization. La Frontera, Chile, 1850-1920,* University Microfilm International, Ann Arbor, Michigan; y Jean Pierre Blancpain (s/a): *Los alemanes en Chile (1816-1945),* tesis doctoral, 4 volúmenes, inédita, traducción Yves Yavet.

CAPÍTULO 2
CHILE 1910-1935: POLÍTICA, ECONOMÍA Y POBLACIÓN

Hacia la década de 1910 el país vivía la crisis del orden político oligárquico, lo que se manifestaba en diferentes aspectos.[50] Los partidos políticos dominantes (conservador, liberal y radical) estaban más preocupados de administrar el poder que obtenían en las votaciones, de sostener el orden existente, separados por cuestiones menores, que por resolver los problemas sociales y económicos del país. El gobierno parlamentario estaba de espaldas a las demandas de la mayoría de la población.

La política gubernamental, manejada desde el Congreso, era inestable e irrelevante. El Gobierno no tenía poder real para tomar decisiones de importancia, más aún ni siquiera se interesaba por hacerlo. El presidente de la República Ramón Barros Luco (1910-1915), hizo famosa la siguiente expresión, que describe lo señalado: "Hay dos tipos de problemas; los que se resuelven solos y los que no tienen solución". El propio presidente tenía claro que la figura presidencial era casi decorativa en la República Parlamentaria; aunque él era elegido por votación indirecta, sus ministerios debían contar con la aprobación del Congreso. Las mayorías que sostenían a los ministros eran siempre débiles y controladas por los grandes intereses económicos. Era el gobierno de una "aristocracia plutocrática". La clase política estaba controlada por un compacto grupo de familias tradicionales, lo que se expresaba en que varios presidentes de la República y candidatos a la presidencia de principios del siglo XX fueron a su vez hijos de presidentes (Pedro Monttt y Federico Errázuriz Echaurren) y parientes de presidentes (Luis Barros Borgoño, candidato presidencial en 1920, era sobrino de Ramón Barros Luco)

Una clara demostración de la incapacidad gubernamental para llevar adelante una política estable era la "rotativa ministerial", esto es, la escasa duración de los ministerios. El presidente Juan Luis Sanfuentes (1915-1920) tuvo 17 gabinetes, con lo que cada uno de ellos duró en promedio tres meses y medio. Con esa duración nada serio podía hacerse. Cada ministerio nuevo volvía a partir de cero, levantando los mismos propósitos de los anteriores. Los proyectos de ley se eternizaban en el Parlamento, así como los problemas que pretendían resolver.

[50] Para esta parte, Simon Collier y William Sater (1998): *Historia de Chile, 1808-1994,* Cambridge University Press, Madrid, pp. 147-208; y Sofía Correa et al (2001): *Historia del siglo XX chileno. Balance paradojal,* Editorial Sudamericana, Santiago, pp. 23-122.

En el Gobierno se alternaban conservadores y liberales, aliados los primeros en la llamada Coalición y los segundos en la Alianza Liberal, apoyados por partidos menores. Nacionales y algunos liberales iban con los conservadores, y los radicales y demócratas, los sectores de la izquierda política, apoyaban siempre a los liberales. Las escasas diferencias doctrinarias entre ambas agrupaciones políticas eran menores y los cambios de Gobierno eran más bien un cambio de hombres, de gestión, que de orientación política. Al interior de los partidos políticos existían diferencias importantes, pero la necesidad de mantener la cohesión interna hacía necesario evitar cualquier definición de principios significativa. Predominaban las posiciones moderadas y los grupos más progresistas formaban minoría en cada uno de ellos.[51]

Lo anterior provocaba que los miembros del Congreso se movieran con gran facilidad desde un sector a otro de la política, debilitando a su antojo al Gobierno. Los partidos políticos tenían una débil disciplina interna y eran incapaces de impedir tales variaciones.

Un momento de expresión del cansancio que provocaba el sistema político nacional se produjo en las elecciones parlamentarias del 3 de marzo de 1918, ganadas por la Alianza Liberal, lo que por primera vez dio la mayoría en la Cámara de Diputados y Senado al mismo sector político. De ellas surgió como figura política principal Arturo Alessandri, quien sería ministro del Interior por algunos meses en representación de la mayoría parlamentaria liberal, radical y demócrata. Alessandri, quien ya veía sus posibilidades para las elecciones presidenciales de 1920, propuso un programa político acabado para resolver los principales problemas del país, principalmente los sociales. Sin embargo, su tendencia para favorecer a los radicales (el partido más numeroso en la Cámara de Diputados) y demócratas, socios a los cuales tenía que conquistar para el futuro, le atrajeron la enemistad de un grupo importante de liberales, con lo que se produjo su salida del Gobierno.

Más allá de la voluntad de Alessandri, el régimen político existente impedía los cambios.

El problema más relevante que no encontraba respuesta en la clase política era la "cuestión social", como se llamaba, eufemísticamente, a las malas condiciones de vida de los trabajadores, especialmente en las ciudades. Bajos sueldos, explotación en el trabajo, viviendas insalubres y hacinamiento, enfermedades, etc. Era evidente que la mayoría de la población vivía miserablemente. Eran las organizaciones obreras, en las minas, puertos y fábricas, las que más demandaban una pronta solución de estos problemas. Desde fines del siglo XIX las protestas

[51] Para una caracterización de la política a principios del siglo XX, antes de 1920, René Millar (1982): *La elección presidencial de 1920,* Editorial Universitaria, Santiago, pp. 16-114; e Ídem (2002): *Significado y antecedentes del movimiento militar de 1924*, Santiago.

populares y las huelgas expresaban un creciente descontento contra tales condiciones. De la mano de esos problemas, los sectores populares, especialmente obreros, dieron forma a organizaciones como la Federación Obrera de Chile (FOCh) en 1909, y en 1912 al Partido Obrero Socialista (POS), el que desde 1922 pasaría a llamarse Partido Comunista de Chile. Sólo entre 1908 y 1914 hubo 129 huelgas, que abarcaron a 69.011 obreros.[52]

El Estado respondía generalmente a las protestas y huelgas más relevantes con represión, poniendo término a las manifestaciones y paros con el ejército y la policía. El resultado de algunas de esas intervenciones concluía con el asesinato de los "sublevados" y "agitadores". En el Estado, empresarios y hacendados, predominaba la visión de que tales acciones obreras y populares eran provocadas por anarquistas y comunistas, negándose a reconocer los problemas que las originaban.

Para un periódico del POS, "El Socialista" de Valparaíso, del 14 de agosto de 1915, la relación entre la cuestión social y el orden político nacional era directa: "En Chile concurren los factores que plantean el problema social en forma aguda; ignorancia, en proporción del 60% de analfabetos... miseria, que hunde sus garras en el 93% de la población, quedando un 7% de privilegiados, capitalistas y rentistas; y abyección que encadena a todos los habitantes a una oligarquía sin entrañas que se adjudica la instrucción, la fortuna y el poder a los cuales se sienten predestinados un reducido número de familias".[53]

No sólo los partidos de izquierda y las organizaciones obreras demandaban el término de esta situación social y política. La cuestión social era motivo de debate dentro de la clase política y culta, y en los partidos tradicionales. Se reconocía la excesiva riqueza y pobreza del país y los males que ello traía. Para Ximena Cruzat y Ana Tironi, las respuestas que se daban a la cuestión social a principios del siglo XX eran tres: la conservadora católica, que consideraba que el problema lo debían resolver los propios individuos y la clase dirigente, lo que se manifestaba, agregamos nosotros, en filantropismo y paternalismo; la radical-reformista, que ponía el acento en la participación estatal; y la demócrata-socialista, que invitaba al propio pueblo a acabar con tal problema.[54]

---

[52] Para huelgas y movimiento obrero de principios del siglo XX, Mario Garcés (2003): *Crisis social y motines populares en el 1900,* Lom Ediciones, Santiago; y Sergio Grez (2002): "¿Autonomía o escudo protector? El movimiento obrero y popular y los mecanismos de conciliación y arbitraje (Chile, 1900-1924)", *Historia*, vol. 35, pp. 91-150, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

[53] Citado por Eduardo Devés y Carlos Díaz (1987): *El pensamiento socialista en Chile. Antología 1893-1933,* Nuestra América Ediciones, Santiago, p. 121.

[54] Ximena Cruzat y Ana Tironi (1987): "El pensamiento frente a la cuestión social en Chile", en *Pensamiento en Chile 1830-1930,* Estudios Latinoamericanos, Nº 1, Santiago.

Tales posiciones eran manifestadas por personas representativas de tales ideologías, pero en el caso del partido radical no hubo una definición institucional a favor del papel del Estado hasta la década de 1920. Antes de esa fecha, sólo una minoría del partido lo proponía, mientras la mayoría seguía defendiendo la tesis individualista. Prueba de ello es que en la Convención del partido de 1912 la situación de los trabajadores rurales y urbanos fue planteada, pero no hubo consenso para exigir reformas. El partido radical no podía indisponer a sus miembros más ricos, los que estaban en posiciones de poder dentro de la organización. A lo más que llegaba el partido era a valorar el papel de la educación como herramienta de cambio. En junio de 1919, el diputado Pedro Aguirre Cerda (futuro presidente de la República) planteaba en un encuentro de profesores: "Las manos se hacen sabias cuando son dirigidas por una cabeza que piensa".[55] Aunque en esas expresiones estaba implícito el interés por fortalecer el papel educacional del Estado, no era todavía una convicción explícita. Más bien predominaba el acento en el individuo.

Incrementar la educación significaba más poder para el Estado, por lo que el proyecto de ley que proponía la instrucción primaria obligatoria se discutió por varios años antes de ser aprobada. Después de ser nuevamente presentada en 1918, se convirtió en ley a principios de 1920. Había sido Arturo Alessandri en su paso por el ministerio del Interior quien volvió a insistir en este proyecto de ley, como medio de salvar al pueblo del vicio moral y físico.

En definitiva, con respuestas tan diferentes no era posible resolver la cuestión social, a lo menos no de forma rápida. En los partidos tradicionales dominaban los sectores representantes de la oligarquía y sectores medios, mientras los sectores populares, aunque con un poder social en aumento, estaban fuera del sistema político.

Para Millar, entre 1918 y 1920 se aprecia una especie de consenso entre conservadores, liberales, radicales y demócratas, para legislar sobre temas sociales (contrato de trabajo, trabajo de mujeres y niños, salarios, huelgas, etc.), pero finalmente ese ambiente favorable no cristalizó en leyes.[56] Los sectores populares y medios, que esperaban que el sistema político hiciera los cambios necesarios, terminarían perdiendo toda confianza en los partidos tradicionales.

Entre otras razones de tal situación estaba la escasa participación en la elección de las autoridades del Estado. El régimen parlamentario se sostenía en un pequeño electorado. Aunque desde el último cuarto del siglo XIX se venía ampliando el número de ciudadanos y controlando el fraude y la intervención electoral, como demuestra Samuel Valenzuela, en las primeras décadas del

[55] Peter Snow (1972): *Radicalismo chileno*, Editorial Francisco de Aguirre, Buenos Aires, p. 59.
[56] Rene Millar (1982), op. cit., pp. 46-58.

siglo XX seguía siendo una porción menor de la población masculina la que ejercía derechos ciudadanos, y la manipulación de las elecciones continuaba sin grandes modificaciones.[57]

En 1912 había 598 mil inscritos, el 17, 5% de la población nacional, de los que 295 mil votaron en las elecciones parlamentarias de ese año.[58] Estas elecciones, dada la alta "abstención", demostraron los defectuosos registros electorales existentes (falsificaciones, suplantaciones, etc.) Ello llevó a una reforma electoral, en 1915, que quitó la elaboración de los registros a las municipalidades, entregándola a los mayores contribuyentes de cada comuna. En las elecciones parlamentarias de 1918, con un registro mejor construido, había 342 mil inscritos, el 9,6% de la población del país, de los que votaron 183 mil personas. La abstención era tradicionalmente alta; en 1918 llegó al 46%. Así, las elecciones dejaban fuera a la mayor parte de la población. Las mujeres y los hombres analfabetos quedaban desde ya descartados, aunque en el caso de los hombres siempre era posible inscribirse sin saber leer ni escribir.

Últimamente, diversos autores han comenzado a someter a revisión el conocimiento sobre las elecciones latinoamericanas, valorando más el ejercicio ciudadano, aunque lleno de imperfecciones, que se realizaba, y las transformaciones de las prácticas electorales entre los siglos XIX y 1930.[59] Sin embargo, a pesar de las reformas realizadas, en lo esencial, las votaciones chilenas de las primeras décadas del siglo XX seguían siendo una verdadera pantomima, lo que restaba interés por participar en ellas. Los actos electorales eran controlados por los partidos tradicionales, cada uno de ellos impidiendo que los partidarios de otros candidatos pudieran acceder al local de votación, obligando a la gente a cambiar su voto, dando palizas si era necesario, y asegurándose que sus votantes pudieran hacerlo sin dificultades. El cohecho, la compra del voto, era una práctica tradicional, aceptada por todos. El votante llegaba a la mesa con un voto entregado por los que apoyaban cierta candidatura, previo pago de alguna "gratificación". Con ello, en el buen sentido, se recompensaba el "esfuerzo" realizado por asistir a la votación. Era normal, especialmente en localidades rurales, ver al patrón de fundo llegando con sus trabajadores en grupo a votar por el candidato elegido por el terrateniente. Eran las reglas del juego.

---

[57] Para ver los efectos en la ciudadanía de la reforma de 1874, que la amplió a todos los varones mayores de 21 años, que supieran leer y escribir, hasta fines del siglo XIX, Samuel Valenzuela (1985): *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile,* Editorial del IDES, Buenos Aires.

[58] Ricardo Cruz-Coke (1952): *Geografía electoral de Chile*, Editorial del Pacífico, Santiago, pp. 12-13.

[59] Ejemplos de ello son para Latinoamérica, Eduardo Posada-Carbó (2000): "Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930", *Journal Latin American Studies,* Nº 32, pp. 611-604, Cambridge University Press, United Kingdom; y Carlos Malamud (2003): *Elecciones, partidos y ciudadanía: de la madurez a la crisis,* mimeografiado, Madrid. A pesar de la corrupción electoral, Malamud valora el periodo 1870-1930 en Latinoamérica como de consolidación democrática.

Un político liberal, Manuel Rivas Vicuña, aliado con radicales y demócratas en las elecciones parlamentarias de 1918, comentaba de ellas: "Nos encontramos con que el candidato radical de Arauco, asustado ante la caja que aportaba don Francisco Huneeus, conservador, pensaba retirar su candidatura. En un rápido viaje a Santiago, le arreglamos un crédito y lo pusimos nuevamente en campaña... Desde Aconcagua, don Luis Claro nos anunció que sin un auxilio extraordinario de fondos no podría afrontar la lucha contra el presidente del Partido Conservador, don Alberto González Errázuriz, que le disputaba la senaduría... Logramos que el señor Valderrama entregara medio millón de pesos a don Ernesto Barros Jarpa, suma que éste llevaría en una maleta para dar un golpe de sorpresa contra el señor Ariztía en Llanquihue. Las dificultades aumentaban en Cautín; el candidato radical Suárez se retiraba. La situación no era buena para el señor Valderrama en Llanquihue, y el señor Barros Jarpa volvió con la maleta a Cautín, donde se proclamó el señor Valderrama en víspera de la elección".[60]

No hay duda que las elecciones se ganaban con dinero, y no importaba mucho donde eso ocurría, por lo que los candidatos eran cambiados hasta la última hora. En esas condiciones al votante poco le importaba quien era el destinatario de su voto, siempre que hubiera una retribución. Un indígena del sur de Chile, recordaba en los años cincuenta, que siendo joven aprendió a escribir su nombre, lo que le valió para inscribirse en los registros electorales. Votó por primera vez en 1905, a cambio de lo cual había recibido 10 pesos.[61] Evidentemente, el modo en que funcionaban las votaciones requería no sólo un corruptor, sino que también alguien que aceptase ser corrompido. Para los ciudadanos recibir un pago por su voto era consustancial a votar. Además, estaba el voto cautivo que los patrones tenían entre sus trabajadores, tal como señalaba Moisés Poblete en 1919: "Hemos visto en ocasión de elecciones reunir en algunas grandes haciendas el día antes a los inquilinos y trabajadores de ella, y encerrarlos para llevarlos en grupos y escoltarlos a ejercer su derecho de ciudadanos... Conocemos casos concretos de arrendamientos de propiedades en cuyas escrituras se estipulaba el hecho de que el dueño se reserva el derecho de disponer de los 300 a 400 votantes que como inquilinos existen en la hacienda".[62]

En las elecciones presidenciales de 1920 los fraudes no estuvieron ausentes.[63] A pesar que los municipios ya no confeccionaban los registros electorales, seguían teniendo el control de las votaciones, lo que permitía, cuando un sector político dominaba allí sin contrapeso, manipularlas a

[60] Simon Collier y William Sater, op. cit., p. 174.
[61] Inez Hilger (1966): *Huenum Ñanku. An araucanian indian of the Andes remember the past*, University of Oklahoma Press, Norman, Oklahoma, pp. 88-89.
[62] Moisés Poblete, op. cit., p. 244.
[63] René Millar (1982), op. cit., pp. 162-173.

su antojo. Además, los manejos también se daban cuando un grupo político dominaba en la mesa electoral o en el colegio electoral departamental. Tanto los miembros de las mesas como de los colegios eran nombrados por los mayores contribuyentes de la zona, esto es, los hombres ricos del lugar. Así, tan importante como el cohecho y lo que ocurría en torno a la votación, era el control de la maquinaria electoral, lo que permitía cometer todo tipo de fraudes al momento de votar y con posterioridad; impedir votar, suplantar votantes, votos "fantasmas", etc., y falsificar o adulterar los escrutinios. Por si fuera poco, el Gobierno, a través de subalternos, y las municipalidades con la policía comunal, intervenían durante el acto electoral a favor de sus candidatos. Aunque todas estas situaciones no eran numerosas a lo largo del país, se observa que en 1920 tales fraudes se concentraron en localidades rurales y ciudades pequeñas, generalmente en el norte y sur del país. En las ciudades principales era más difícil actuar de esta manera, por el mayor control que ejercían los partidos sobre la votación y la mayor "independencia" de los votantes. Sin embargo, dado los estrechos resultados de algunas elecciones, y la de 1920 lo fue, los pocos casos de manipulación electoral adquirían un gran peso político.

Respecto a las elecciones parlamentarias de 1921, Arturo Olavarría, que siendo muy joven fue candidato a diputado en Curicó, elección que perdió, recordaba más tarde, respecto a la generación de las mesas inscriptoras por los mayores contribuyentes: "Por lo que eran entonces los vecinos ricos quienes disponían a su antojo del poder electoral. Este sistema, muy bien administrado por los partidos reaccionarios, se prestaba a los mayores abusos y arbitrariedades".[64] Dicho sea de paso, siempre las críticas contra unas elecciones, sabiendo todos de antemano los vicios existentes, eran hechas por los que perdían, mientras los favorecidos no estaban dispuestos a descalificar un sistema que les había beneficiado.

Todos los partidos tradicionales actuaban dentro de las reglas del juego, y sabían que el dinero y la fuerza eran un componente esencial para ganar elecciones. La campaña política hacía el resto. Todas estas prácticas electorales, aunque debilitadas, se mantuvieron en Chile hasta los años cincuenta. Recién con las reformas electorales de 1941 y 1958 se puso término a ellas.

A pesar del sistema electoral, los cambios políticos del país no dejaron de producirse, especialmente por los problemas económicos que se produjeron y transformaron la economía definida en la segunda mitad del siglo XIX.

El país hasta principios del siglo XX estaba abierto al mundo y la política liberal dominaba sin contrapeso. El comercio exterior era el motor de la economía nacional. Principalmente, Chile

[64] Arturo Olavarría (1962): *Chile entre dos Alessandri. Memorias políticas*, tomo I, Editorial Nascimento, Santiago, p. 129.

exportaba salitre y cobre, más una variable y menor participación de productos agropecuarios (trigo y otros cultivos) La importancia del salitre había convertido al norte del país en un activo mercado interno, que atraía población y requería productos del resto del país, lo que estimulaba la actividad agrícola e industrial.[65]

Cuadro Nº 1
Empleo, producción y exportación del salitre en Chile, 1913-1930

Año	Personas ocupadas Miles	Producción miles de ton	Exportación miles de ton
1913	53,2	2.772	2.738
1914	44,0	2.463	1.847
1915	45,5	1.755	2.023
1916	53,5	2.913	2.988
1917	56,4	3.001	2.776
1918	57,0	2.859	2.919
1919	44,5	1.703	915
1920	46,2	2.523	2.794
1921	33,9	1.310	1.114
1922	25,5	1.071	1.413
1923	41,0	1.093	2.266
1924	60,8	2.523	2.517
1925	64,8	2.523	2.517
1926	51,6	2.016	1.614
1927	46,8	1.614	2.378
1928	59,9	3.280	2.801
1929	58,7	3.000	2.898
1930	44,1	1.592	--

Fuente: Osvaldo Sunkel (1982): *La historia económica de Chile, 1830-1930. Dos ensayos y una bibliografía,* Ediciones Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, pp. 126-127.

Hasta la Primera Guerra Mundial, la economía salitrera mantuvo su expansión. La guerra produjo una inmediata caída de la producción e inició un periodo de inestabilidad que se mantuvo durante toda la década de 1920, como se puede apreciar en el cuadro Nº 1. Ya por 1916 la actividad se había recuperado, aunque los precios del salitre recién mejoraron desde 1917 en adelante. Los años de la guerra fueron de aumento de la producción y exportación, mientras los ingresos crecieron aún a mayor ritmo, por el alza cercana al 30% en el precio del salitre. El término de la guerra redujo la demanda y 1919 fue un pésimo año, con ingresos cuatro veces más bajos por este concepto. La década de 1920 fue inestable, con una baja entre 1921 y 1923, que fue posteriormente superada, aunque con precios a la baja los ingresos reales por exportación fueron levemente inferiores en los mejores años a los del año 1913. Nuevamente, 1927 marca una fuerte caída, rápidamente seguida

[65] Para esta parte, Osvaldo Sunkel (1982): *La historia económica de Chile, 1830-1930. Dos ensayos y una bibliografía,* Ediciones Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, pp. 41-125; Patricio Meller (1996): *Un siglo de economía política chilena (1890-1990),* Editorial Andrés Bello, Santiago, pp. 19-30; Juan Ricardo Couyoumdjian (1988): *Chile y Gran Bretaña durante la Primera Guerra Mundial y la postguerra, 1914-1921*, Editorial Andrés Bello, Santiago; Carlos Hurtado R-T, op. cit., pp. 79-102 y 150; y J. Gabriel Palma (1984): " Chile 1914-1935: de economía exportadora a sustitutiva de importaciones", *Colección de Estudios Cieplan,* Nº 12, Estudio Nº 81, pp. 61-88, Cieplan, Santiago.

por dos años de gran producción, pero con exportaciones que crecen relativamente menos. En definitiva, toda esta inestabilidad se expresó en una menor participación chilena en la producción mundial, que cayó desde 54,7% en 1913 a 34,5% en 1924.[66]

Una situación similar a la anterior ocurrió con las exportaciones de trigo y harina. A pesar de que venían siendo bajas desde antes de la guerra, fueron también afectadas por ella y posteriormente volvieron a incrementarse, con altibajos, y volvieron a ser especialmente bajas desde 1926.

La caída e inestabilidad de la producción y exportación salitrera, fuera de un problema social generaba un impacto directo en las finanzas del Estado, las que en buena parte provenían de las exportaciones. En 1915, el salitre constituía el 60,16% de los ingresos fiscales ordinarios. En 1919, la participación del salitre había bajado al 24,37%, en 1927 al 25% y en 1929 hasta el 23,65%.[67] En general, el Estado dependía fuertemente del comercio exterior hasta la guerra; en 1913 el 66,6% de sus ingresos provenían de aduanas. En 1918 tal valor había bajado al 42,6%. La inestabilidad del comercio exterior en los años siguientes hizo que las entradas fiscales se redujeran. Sin embargo, la estructura de los ingresos fiscales siguió siendo dominada por los aportes arancelarios. En 1929 todavía el 46,3% de las entradas estatales ordinarias dependían de las aduanas. Por el contrario, en estos años aumentó el peso de los impuestos ordinarios en los ingresos estatales. En 1929 ya el 25,1% de los ingresos tenía ese origen. El crecimiento de estas entradas fue mayor desde 1924, cuando se creó el impuesto a la renta y en 1925 el impuesto global complementario.[68]

Por otro lado, la guerra produjo una significativa reducción de las importaciones. En 1913 se importaban artículos por 200,8 millones de dólares (de 1960) Entre 1914 y 1916 las importaciones bajaron, para recuperarse lentamente después, volviendo a caer en 1922-1923 y en los años siguientes se incrementaron, pero fueron inestables.

El golpe recibido por las menores importaciones fue importante, pues el país era dependiente en numerosos bienes esenciales del comercio exterior. Así, en este contexto se produjo un impulso sustancial para el fortalecimiento de la economía nacional, particularmente del sector industrial.

La industria venía aumentando en el país desde fines del siglo XIX, pero fueron las alzas de precios internacionales de los bienes industriales provocadas por la Primera Guerra Mundial las que generaron las condiciones para un significativo crecimiento industrial. De este modo, entre 1914 y

[66] Osvaldo Sunkel, op. cit., p. 134.
[67] Patricio Bernedo (1989): "Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo, 1927-1929. La dimensión internacional de un Programa Económico de Gobierno", *Historia,* vol. 24, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, p. 32.
[68] Ídem, p. 87.

1929 se produjo una transición de la economía, caracterizada por una reducción del peso del comercio exterior y un aumento de la actividad interna. Ya en 1916, como una medida de aumentar los ingresos estatales y de paso favorecer la industria local, se subieron al 30% los aranceles aduaneros, excepto los de materias primas. En 1921 y en 1928 se volvieron a aumentar los aranceles.[69]

De este modo, con exportaciones inestables pero que tuvieron buenos años e importaciones bajas se produjo un aumento de la oferta interna que fortaleció la economía nacional. La industria de bienes de consumo durable (textiles, papel, productos químicos y maquinarias, entre otros) tuvo gran crecimiento.

En ese contexto, la política económica liberal perdió peso y pasó a imponerse el proteccionismo, con el consiguiente aumento de la importancia estatal.

Asimismo, fuera de la política arancelaria, la sistemática devaluación del peso, que venía produciéndose desde 1875 y que se agravó con la Primera Guerra Mundial, también fortaleció el vuelco hacia el mercado interno. La relación peso/peniques era en 1913 de 9,7 peniques por peso. La cifra se mantuvo estable hasta 1916, subiendo entre 1917 y 1920 hasta 12 peniques por peso, para caer sistemáticamente desde 1921. Entre 1926 y 1930, el cambio bordeó los 6 peniques por peso. Esa evolución hizo más caros los bienes importados.

También, el valor del peso es un buen indicador del deterioro de la salud económica del país. Vinculado a ello estuvo una inflación cercana al 7% entre 1916 y 1930.[70]

La propia política monetaria no contribuyó tampoco a resolver los problemas económicos, siendo la causa principal de la inflación.[71] El Gobierno cubrió las necesidades de recursos aumentando la circulación monetaria. Sólo entre 1918 y 1925 se incrementó el dinero desde 227 a 400 millones de pesos. Recién en 1925 se dio un cambio a la política vigente, con la vuelta por algunos años al padrón oro y con la creación del Banco Central.

Toda la situación económica descrita se sumó a los problemas políticos y tuvo su expresión en las elecciones presidenciales de 1920, cuando fue elegido presidente de la República Arturo Alessandri.[72]

La opción presidencial de Alessandri se impuso dentro del partido liberal en 1919, lo que llevó a una división de ese sector. En noviembre de 1919 un grupo de liberales se retiró del partido

[69] Ídem, op. cit., pp. 76-79; y J. Gabriel Palma, op. cit.
[70] Albert Hirschman, op. cit., p. 183.
[71] Simon Collier y William Sater, op. cit., pp. 154-157.
[72] Para esta parte, René Millar (1982), op. cit., pp. 115-162, 173-213 y 252-289.

y formó junto a otros grupos de derecha la "Unión Liberal", apoyando la candidatura presidencial de Luis Barros Borgoño. Los conservadores dieron su apoyo a esta candidatura en mayo de 1920, pasando a formarse la coalición "Unión Nacional". A la vez, la Alianza Liberal (liberales, radicales y demócratas), no sin cierta resistencia, terminó apoyando al liberal Alessandri. Éste decía ir contra la tradición y la oligarquía, y estar con las clases populares. Con este discurso, Alessandri logró gran apoyo en las provincias.

Un ejemplo de las diferencias políticas entre los dos candidatos fueron las Convenciones realizadas para elegirlos; la Alianza reunió principalmente dirigentes de partidos y funcionarios públicos, con escaso número de profesionales, mayores contribuyentes y propietarios; por el contrario, la Unión convocó una mayoría de propietarios, seguidos por funcionarios públicos y pocos dirigentes de partidos.

Alessandri propuso en su campaña darle atención a la cuestión socio-económica, establecer impuestos a la renta, descentralizar el país, fomento y protección de la economía, en lo fundamental. En general, ambos candidatos tenían propuestas similares y trataban de responder a las demandas de legislación social y económica, aunque Barros Borgoño parecía más preocupado por la paz social, por el orden y el progreso.

Si se acepta que el poder político se concentraba en Santiago, al momento de las elecciones las provincias adquirían gran importancia y muchas veces resolvían el equilibrio de fuerzas que se daba en la capital. Alessandri basó gran parte de su campaña en sostener las quejas regionales; como decían sus opositores era el "programa viviente de las envidias regionales". Ello aludía a que Alessandri recogía y hacía suyas todas las demandas provinciales, la mayoría opuestas a los intereses de la oligarquía de Santiago. El apoyo que obtuvo Alessandri en las provincias se nota, entre otras cosas, en que los principales diarios del sur, de Concepción y Valdivia por ejemplo, le apoyaron.

Alessandri defendió el carácter democrático, renovador de su candidatura. Atacaba a la oligarquía centralista. Como decía el diario La Razón, de Penco (Concepción), del 18 de abril de 1920: "Las provincias están cansadas del tutelaje oprobioso de la oligarquía de la capital: quieren reivindicar sus derechos relegando al ostracismo las imposiciones que se les señalaba desde Santiago".[73] Alessandri proponía como solución la descentralización política-administrativa. Sin embargo, para sus opositores, el candidato señalado no hacía más que aprovecharse de las demandas regionales para hacer campaña.

[73] Ídem, p. 146.

Como hemos comentado, la política de esos años, especialmente las elecciones, se hacía con dinero. Ambos candidatos se gastaron no menos de 3 millones de pesos cada uno, por lo que no hubo diferencias en el uso de las prácticas tradicionales para ganar una elección. El 25 de junio de 1920 fueron elegidos los electores para elegir presidente. Los resultados fueron muy ajustados, imponiéndose Alessandri por 179 electores, contra 175 de Barros Borgoño. Un mes después los electores nombraron presidente a Alessandri. Después de una reasignación de votos, que dio 177 y 175 electores respectivamente, el 6 de octubre de 1920 el Congreso Pleno ratificó a Alessandri como presidente.

Los votos obtenidos por ambos candidatos en el país tuvieron diferencias interesantes. De 383.331 inscritos votaron 164.183 personas, cerca del 9% de la población masculina. Si se considera el total de votantes, Alessandri obtuvo el apoyo de 82.083 contra 82.100 de Barros Borgoño. Sin embargo, como cada persona votaba por tantos electores como los que se elegían en cada circunscripción, el número de votos era el resultado de los votantes por el número de electores de cada lugar; así, Alessandri sumó 889.810 votos efectivos y Barros Borgoño 819.892. En general, salían favorecidas las zonas con mayor población, las que elegían más electores. Santiago tenía 51 de los 354 electores, y desde Concepción al sur se elegía a 102. Entre Malleco y Osorno había 42 electores. Ello muestra el peso político de las provincias y del sur.

Al nivel del país, Alessandri se impuso en la mayoría de las zonas urbanas y Barros Borgoño en las rurales. Sin embargo, en el sur ese esquema se rompe. Alessandri ganó en la ciudad de Santiago, pero perdió casi todos los electores en el resto de esta provincia, con lo que terminó perdiendo en el total provincial. También fue derrotado en la provincia de Valparaíso. Más amplia fue su derrota en la provincia de Aconcagua. Igualmente perdió en las provincias de O´Higgins, Colchagua, Curicó, Maule y Linares. De este modo, si la elección se hubiera resuelto sólo por la votación en Chile central, se hubiera impuesto Barros Borgoño. La excepción fue el estrecho triunfo de Alessandri en Talca, especialmente por los votos de la ciudad de Talca. El apoyo principal de Alessandri estuvo en el norte y sur del país: en el norte, ganó claramente en Tarapacá y Antofagasta, también en Atacama, aunque perdió en Coquimbo. En el sur, perdió en la provincia de Ñuble, aunque ganó en la ciudad de Chillán. Desde Concepción al sur, ganó con holgura en Concepción, también en Arauco, Biobío, Malleco, Cautín y Valdivia. En estas dos últimas provincias, el voto de Alessandri casi duplicó al de Barros Borgoño. En Llanquihue se impuso Alessandri, aunque por poco, destacando el apoyo a Barros Borgoño en Puerto Montt, la capital provincial. Por el contrario, en Chiloé perdió Alessandri.

El triunfo de Alessandri representó el inicio del fin del régimen parlamentario y del dominio oligárquico. El nuevo presidente, según decía él mismo, era sensible a las demandas de los sectores medios y populares, buscando su apoyo para gobernar contra la oligarquía. Más allá del discurso, Alessandri tuvo el respaldo principalmente de los sectores medios (profesionales, burócratas y propietarios provinciales), más algunos elementos de la clase alta.[74] De este modo, las esperanzas que se tejieron en las elecciones de 1920 pronto pasaron a ser desilusión y frustración.[75]

Alessandri frenó las demandas obreras y el sindicalismo rural. Más allá de las limitaciones que le imponía el sistema político, Alessandri demostró practicar más la demagogia que el interés real por cambiar la situación; por ejemplo sus críticas al centralismo no pasaron más allá de eso.

Todo ello demostró la crisis del régimen parlamentario. El presidente era débil para emprender reformas y la oposición intentaba controlar al Gobierno obstaculizando sus iniciativas. A la situación política se sumó la crisis social y económica. No fue extraño entonces que los militares terminaran incursionando en política, primero presionando al Gobierno y después tomándose el poder, en septiembre de 1924. Los militares promoverían cambios profundos, pretendiendo acabar con la ineficiencia de la clase política.

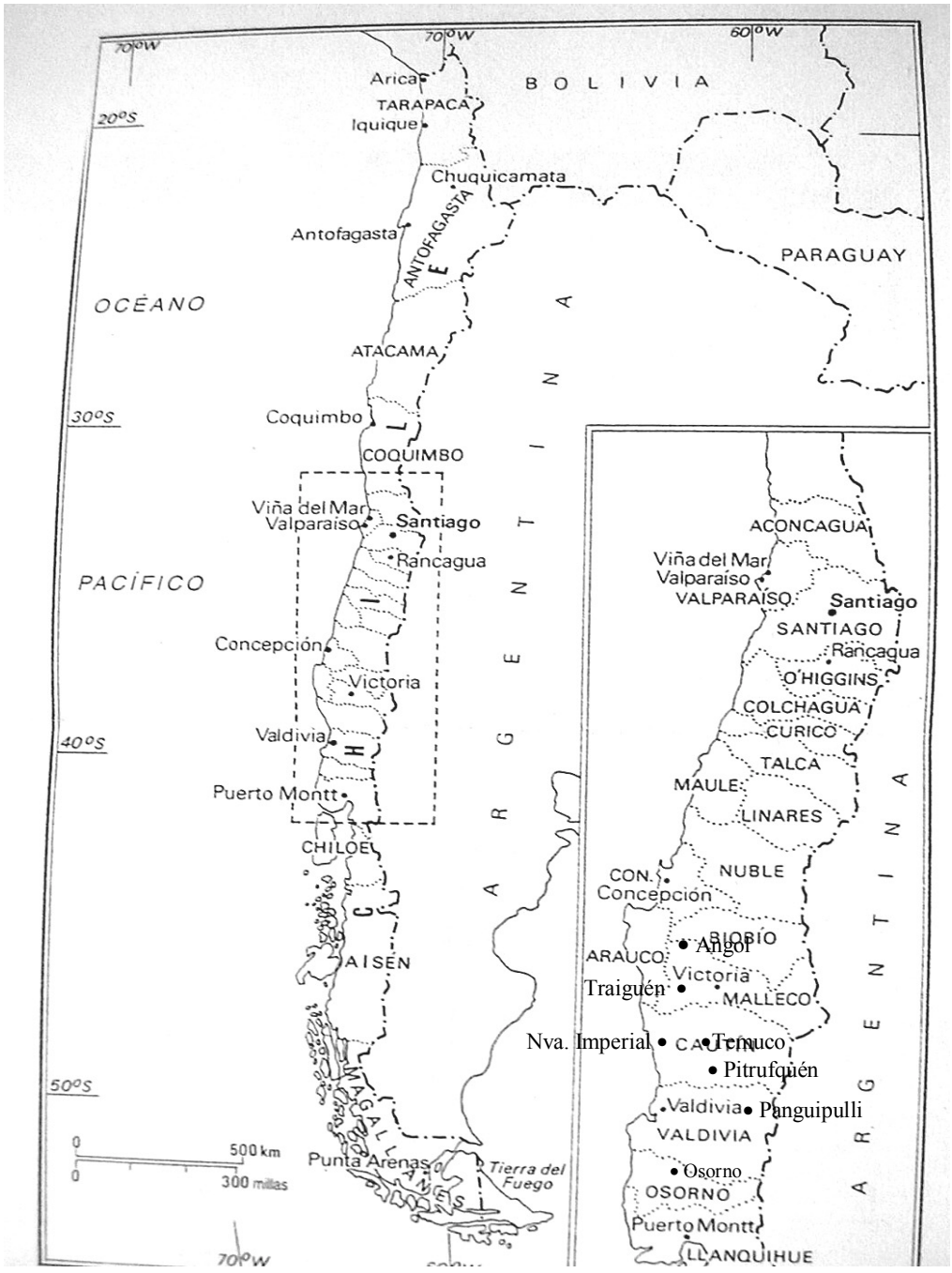
Como lo expresaron en un manifiesto, del 11 de septiembre de 1924: "La miseria del pueblo, la especulación, la mala fe de los poderosos, la inestabilidad económica y la falta de esperanzas de una regeneración dentro del régimen existente... Este movimiento ha sido fruto espontáneo de las circunstancias. Su fin es abolir la política gangrenada... Se trata de un movimiento sin bandera de sectas o partidos, dirigido igualmente contra todas las tiendas políticas que deprimieron la conciencia pública y causaron nuestra corrupción orgánica".[76]

Con la intervención militar se inició una etapa de cambios, que provocó inmediatamente la aprobación de una legislación social postergada por muchos años (seguro obrero, accidentes laborales, sindicatos, etc.) Alessandri, después de ser obligado a renunciar y entregar el poder a los militares, reasumió el gobierno en marzo de 1925. Mantuvo a Carlos Ibáñez del Campo, el principal líder de los militares, como ministro de Guerra. Con el Congreso disuelto, gobernó por decreto, aprovechando de crear en agosto el Banco Central, para ordenar la política monetaria, y restableció el padrón oro. Con el apoyo del ejército y con la participación de todos los sectores políticos se aprobó una nueva Constitución, en agosto de 1925.

---

[74] Mario Góngora (s/a): *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX,* Editorial La Ciudad, Santiago, 60.
[75] Simon Collier y William Sater, op. cit., p. 187.
[76] Mario Góngora, op. cit., p. 67.

MAPA POLÍTICO DE CHILE, ca. 1950



Fuente: Leslie Bethell (2002): "El Cono Sur desde 1930", *Historia de América Latina*, vol. 15, Editorial Crítica, Barcelona, p. 219.

La Constitución estableció un régimen de gobierno democrático, por primera vez se definía así, y presidencial; elecciones presidenciales y parlamentarias directas; la separación de la Iglesia y

el Estado; y, especialmente, establecía un Estado comprometido con la solución de los problemas sociales y económicos de la población, en lo fundamental.[77]

Después de la renuncia de Alessandri a su cargo, por diferencias con Ibáñez, a fines de 1925 se eligió como presidente a Emiliano Figueroa. Carlos Ibáñez del Campo, que había liderado el golpe militar del año anterior y que había sido ministro de Guerra del presidente Arturo Alessandri, y provocado su renuncia en octubre, era el hombre fuerte del momento. Sin embargo, no pudo presentarse como candidato presidencial, pues los partidos políticos tradicionales se unieron y presentaron la candidatura de Emiliano Figueroa. Aunque Ibáñez contaba con el respaldo militar y reunía otros apoyos, como el que recibió de 600 agricultores del sur de Chile, no se presentó a las elecciones. El nuevo presidente, reconociendo el poder de Ibáñez lo nombró su ministro de Guerra y después del Interior. Ese fue su gran error, pues en la práctica el poder real estuvo en manos de Ibáñez durante esos años. Finalmente, en mayo de 1927 el presidente Figueroa presentó su renuncia e Ibáñez se hizo elegir presidente como candidato único, a fines del mismo mes, en unas elecciones en que no hubo garantías de participación. Ibáñez tuvo el apoyo expreso de liberales y demócratas y la oposición de comunistas y conservadores. La menor votación la obtuvo en el norte del país, en torno al 50%, con una alta abstención, mientras en el sur recibió gran apoyo, como puede verse en los resultados de la elección, anotados en el cuadro Nº 2. El respaldo del sur fue recompensado por Ibáñez, como veremos más adelante, con la solución de los principales problemas de la agricultura sureña, esto es, los conflictos por la propiedad de la tierra y la existencia de comunidades indígenas.

Cuadro Nº 2
Resultados de la elección presidencial del 23 de mayo de 1927, en las provincias del sur y total nacional

Provincias	Votantes inscritos	Votos de Ibáñez	Abstención	Votos Blancos y nulos	Porcentaje de votos Ibáñez	Abstención	Blancos y Nulos
Biobío	10.624	8.266	2.260	98	77,8	21,3	0,9
Arauco	4.888	3.847	963	78	78,7	19,7	1,6
Malleco	9.149	6.848	2.095	206	74,8	22,9	2,3
Cautín	12.815	9.386	3.367	62	73,2	26,3	0,5
Valdivia	16.439	12.999	3.852	88	76,7	22,7	0,5
Llanquihue	10.519	8.782	1.681	56	83,5	16,0	0,5
Chiloé	5.142	3.917	1.223	2	76,2	23,8	0
Total país	302.142	223.741	70.770	7.631	74,1	23,4	2,5

Fuente: Jorge Rojas (1993): *La dictadura de Ibáñez y los sindicatos (1927-1931)*, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Santiago, p. 21.

[77] Para la política de los años 1924-1935, Arturo Olavarría, op.cit., pp. 179-325; Patricio Bernedo, op. cit., pp. 5-105; Mario Góngora, op. cit., pp. 57-88 y 97-120; René Millar (2002): *Significado y antecedentes del movimiento militar de 1924,* Santiago; y Jorge Rojas (1993): *La dictadura de Ibáñez y los sindicatos (1927-1931)*, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Santiago.

Desde julio de 1927 hasta julio de 1931, Ibáñez gobernó dictatorialmente. Estos años fueron de represión a todo intento de oposición, de aumento del poder estatal y de un auge económico sustentado en el endeudamiento externo.

En cuanto a las funciones estatales, se perfeccionaron instituciones muy significativas, recientemente creadas, como la Caja de Crédito Agrario (julio de 1926), Caja de Crédito Minero (enero de 1927) y la Contraloría General de la República (marzo de 1927), y se crearon otras, como el Instituto de Crédito Industrial (noviembre de 1927) y la Junta de Exportación Agrícola (diciembre de 1930) También, se subieron los aranceles aduaneros en julio de 1928, lo que dio mayor impulso a la industria nacional. Por otro lado, se llevó adelante un activo plan de obras públicas; caminos, especialmente en la zona central, ramales ferroviarios, varios de ellos en el sur (Loncoche-Villarrica, Quino-Galvarino, Curacautín-Lonquimay y Purén-Perquenco) y obras portuarias, entre otras. Una expresión de las nuevas funciones estatales fue el aumento de los funcionarios públicos; mientras en 1919 había 27.469, en 1930 su número llegó a 47.193.[78]

Para sostener tales políticas, el Gobierno puso orden en la política monetaria y en el presupuesto fiscal, aumentó los impuestos internos y se benefició de los mayores ingresos por aranceles aduaneros debido a los buenos años de las exportaciones de salitre. El dinero que faltó fue cubierto con préstamos externos. Entre 1927 y 1931 la deuda externa creció un 40,5%. En 1930 el país debía unos 62 millones de libras esterlinas, más del doble que en 1920. Mientras el comercio exterior se mantuvo activo se pudo sostener tal ritmo de endeudamiento, pero las primeras manifestaciones de la crisis económica mundial, en 1930, generarían una rápida debacle del Estado y la economía nacional. En marzo de 1931, para contrarrestar la decadencia de la producción salitrera se creó la Corporación de Salitre de Chile (Cosach), con la que se pretendía enfrentar la baja producción eliminando el impuesto a las exportaciones. En la Cosach, el Gobierno y los Guggenheim, principales propietarios de salitreras, se hicieron socios para controlar el sector. La experiencia resultaría un completo fracaso.

Los sectores conservadores apoyaron, o, mejor dicho, toleraron el régimen de Ibáñez, pues su Gobierno fuerte aseguraba el control del comunismo, o todo aquello que se calificaba con ese nombre, esto es, las demandas de los sectores populares y postergados. Ibáñez desconfiaba de los partidos políticos y creía en una autoridad fuerte y eficiente que resolviera los problemas del país. En lo social, su interés era armonizar los intereses de los sectores capitalistas y trabajadores, para

[78] Osvaldo Sunkel, op. cit., p. 141.

estimular la economía nacional. Para Mario Góngora, tanto Alessandri como Ibáñez promovieron una suerte de socialismo de Estado, de tipo conservador, para frenar una revolución social.[79]

Demás está decir que durante los años de la dictadura, el Congreso actuaba de acuerdo a los intereses del Gobierno. Incluso en 1930, cuando correspondía elegir nuevos parlamentarios, Ibáñez acordó con los partidos no hacer elecciones y nombró a dedo a los reemplazantes. Este Congreso designado se mantendría hasta junio de 1932.

Una política sistemática del Gobierno de Ibáñez fue la represión de los opositores; entre otras acciones, durante esos años se exilió del país o relegó a regiones alejadas del territorio a unos 200 políticos importantes, desde conservadores a comunistas.[80] Como recordaba Arturo Olavarría, respecto a su expulsión de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile en agosto de 1929 por opositor: "Porque así se estilaban las cosas en aquel tiempo. Se eliminaba de sus cargos a los empleados públicos, sin apelación, por cualquier chisme, por cualquiera intriga, por una simple conjetura. El gobierno no aceptaba en la administración pública a personas que no le fueran incondicionalmente adictas".[81]

La dictadura de Ibáñez imprimió un sello nacionalista a sus acciones, recogiendo el sentimiento de aquellos que estaban molestos por el decaimiento del "espíritu nacional". En estos años se comenzaron a plantear posiciones corporativistas entre los sectores conservadores y el régimen miraba con buenos ojos el fascismo italiano. En todo caso, no hubo un avance decidido en esa dirección, pero se dio apoyo a la formación de asociaciones sindicales puestas al servicio del Gobierno. Además, se pretendió en 1927 una reforma educacional, que se proponía fortalecer el espíritu nacional, desarrollando valores como el orden, disciplina y mentalidad productiva. Más tarde, en 1929, se declaró la obligación de aprender el himno nacional, la canción de Yungay (referida a la primera guerra contra la confederación peruano-boliviana) y el himno a la bandera.

Arturo Alessandri, por razones obvias, tenía el peor concepto de Ibáñez. Desde su exilio en París, Alessandri escribía a un amigo en abril de 1930: "Ibáñez, que es uno de los hombres más torpes que yo jamás haya conocido, no tiene más educación que la de las caballerizas y del picadero".[82] La referencia ecuestre correspondía a la formación militar del coronel-político. En mayo de 1930 volvía a escribirle al mismo amigo: "Cada paso, cada instante de la vida gubernamental de este desventurado, está marcado por una contradicción o por un disparate

[79] Mario Góngora, op. cit., p. 59.
[80] Simon Collier y William Sater, op. cit., p. 193.
[81] Arturo Olavarría, op. cit., p. 204.
[82] Ídem, p. 230.

grosero, torpe y grave".[83] Con ello aludía a la reforma educacional frustrada y a la bancarrota en que se encontraba el país.

Como sucede con muchas dictaduras, no ha faltado quien se preguntara si la multitud de transformaciones emprendidas por el Gobierno de Ibáñez se podrían haber hecho en un periodo de normalidad institucional. El impulso dado al Estado, por ejemplo. Mirado desde los intereses del sur del país, en este Gobierno se dictaron las principales leyes que consolidaron la propiedad rural privada en el sur de Chile y la ley de división de las comunidades.[84] Las discusiones sobre estos temas tenían ya unos veinte años y todas las propuestas anteriores habían quedado entrampadas en el Congreso. Justamente la ineficacia parlamentaria era una de las principales críticas que Ibáñez hacía a los "políticos". En este sentido, el Congreso durante la dictadura de Ibáñez fue muy "eficaz" para resolver sus ocupaciones.

Los cambios políticos y económicos que se venían perfilando en la década del veinte se concretaron con la crisis económica mundial, que tuvo un fuerte impacto en Chile entre 1931 y 1932.

A pesar de las transformaciones de la economía nacional en las últimas décadas, en 1930 el país seguía dependiendo en gran parte del comercio exterior, por lo que la crisis económica mundial le afectó con fuerza. La producción salitrera cayó a niveles bajísimos, provocando gran desocupación.

Cuadro Nº 3
Ocupación, producción y precios del salitre, 1929-1935

Año	Ocupación	Producción miles de ton	Precios dólares/ton 1960
1929	58.700	3.000	62,9
1930	44.100	1.592	53,0
1931	16.563	3.226	41,1
1932	8.711	694	23,5
1933	14.777	438	22,3
1934	18.211	812	22,3
1935	19.872	1.218	22,3

Fuente: Carlos Hurtado R-T (1966): *Concentración de la población y desarrollo económico. El caso chileno,* Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago, p. 174.

Según el cuadro Nº 3, la caída de la actividad salitrera fue aguda. No volvería a recuperar sus niveles de 1929 en las décadas siguientes hasta 1960. Ello produjo un colapso general de la economía del norte del país y sus efectos dañaron a toda la economía.

[83] Ídem, p. 246.
[84] Ídem, pp. 298-299. Arturo Olavarría, decidido opositor a Ibáñez, a pesar de que incluso estuvo preso por participar en un intento de golpe de Estado, reconocía lo realizado por su Gobierno, especialmente en las leyes citadas.

Otro tanto ocurrió con el cobre: en 1929 la producción era de 320.600 toneladas (ton), llegando en 1932 a caer hasta 103.200 ton. En el mismo lapso el precio internacional del cobre pasó de los 17,47 centavos de dólar la libra a 5,06 centavos. Fuera ello, en Estados Unidos se impuso en 1932 un derecho de importación de 4 centavos de dólar por libra, lo que limitó aún más los beneficios del sector. También cayeron las exportaciones de trigo, las que ya venían siendo muy irregulares desde antes. Llegaron a sus valores más bajos entre 1931 y 1933, para incrementarse entre 1934 y 1936 y volver a caer. [85]

En general, todo el comercio exterior se derrumbó. En 1929 las exportaciones totales habían llegado a los 466 millones de dólares (de 1960) Un año excepcionalmente bueno. En los años siguientes su caída sería persistente. Recién en 1955 el país recuperó el nivel de exportaciones de 1929. El momento más bajo fue en 1932, con 59 millones de dólares. En 1936 apenas habían crecido hasta los 96 millones de dólares. Por su parte, las importaciones también cayeron. En 1929 fueron de 328 millones de dólares. En los años siguientes se desplomaron. El año de menores importaciones fue 1933, con casi 37 millones de dólares. En 1935 habían subido a unos modestos 61 millones de dólares. Solamente en 1952 se superarían las importaciones previas a la crisis.

Tal reducción del comercio exterior tuvo profundo impacto interno, removiendo toda la estructura económica y contribuyendo a consolidar la transición iniciada con la Primera Guerra Mundial. En adelante, Chile fortalecería su economía y mercado interno, particularmente su sector industrial, buscando una mayor independencia del comercio exterior, especialmente de las importaciones.

Cuadro Nº 4
Producto geográfico bruto (PGB) y producción sectorial, 1930-1935
Base 1929=100

Año	PGB	Agricultura	Minería	Industria manufacturera	Construcción	Gobierno	Servicios utilidad pública
1930	85,4	103,6	71,1	94,8	77,6	109,8	108,6
1931	64,3	83,0	48,3	76,8	34,6	109,4	105,2
1932	63,6	84,5	26,3	77,5	43,9	49,5	105,1
1933	75,3	104,8	32,8	87,1	58,0	44,2	117,2
1934	85,7	111,5	53,4	98,5	103,4	46,0	129,9
1935	90,6	97,5	61,1	111,0	110,7	60,9	142,5

Fuente: Elaborado por el autor con datos de J. Gabriel Palma (1984): " Chile 1914-1935: de economía exportadora a sustitutiva de importaciones", *Colección de Estudios Cieplan,* Nº 12, Estudio Nº 81, Cieplan, Santiago, p. 77; y Carlos Hurtado R-T (1966): *Concentración de la población y desarrollo económico. El caso chileno,* Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago, p. 190.

[85] Carlos Hurtado R-T, op. cit., pp. 155-156; Simon Collier y William Sater, op. cit., p. 197; y Osvaldo Sunkel, op. cit., p. 121.

La crisis económica provocó inmediatamente gran cesantía, falta de dinero y la bancarrota del Estado. En junio de 1931 se decidió dejar de pagar la deuda externa. En 1930 y 1931 los precios internos cayeron al –5% y –4%, respectivamente, en 1932 subieron un 26%, en 1933 un 5%, en 1934 un 9% y en 1935 volvieron a caer un –1%. En los años siguientes la inflación se haría endémica y constituiría unos de los principales problemas del país.[86] Según el cuadro Nº 4, la crisis económica hizo caer toda la actividad económica, siendo los años de peor desempeño de 1931 a 1933.

Recién en 1938 la economía nacional superaría la producción de 1929. La agricultura fue el sector que más rápidamente retomó sus niveles anteriores de producción, en 1933. Aunque más lenta, la industria también pudo superar la crisis por 1935. Además, su crecimiento tendría un nuevo impulso por la necesidad de reemplazar los bienes importados y por la protección que le comenzó a dar el Estado. Sin dudas, la minería fue el sector más afectado y el que más tiempo demoró en recuperarse. Tal situación se hizo sentir en el desempleo; la mitad de los desocupados provenían de ella. Sólo en 1941 produciría más que en 1929. Al igual que la industria, la construcción se benefició del apoyo estatal y pudo rápidamente superar una fuerte caída y transformarse en uno de los sectores más dinámicos. Por otro lado, los ingresos del Gobierno disminuyeron a la par del colapso general, llegando a ser en los peores años la mitad de los existentes antes de la crisis. El dinero escaseaba en las arcas fiscales. Su recuperación fue lenta y sólo en 1945 tendría ingresos superiores a los de 1929. La crisis provocaría una reestructuración de los ingresos fiscales, haciéndolos menos dependientes del comercio exterior y más de los impuestos internos, especialmente los indirectos. Por último, el sector de servicios prácticamente no fue afectado por la crisis.

Cuadro Nº 5
Impacto de la crisis (%) en la economía, en 1932

Ítemes	1929-=100	1927-1929=100
PGB	-45,8	-38,3
Exportaciones	-81,4	-78,3
Precios exportación salitre	-59,0	-61,1
Volumen exportación salitre	-78,5	-74,0
Precios exportación cobre	-69,3	-63,4
Volumen exportación cobre	-71,4	-68,6
Importaciones	-86,8	-83,5
PGB/cápita	-48,2	-42,0

Fuente: Patricio Meller (1996): *Un siglo de economía política chilena (1890-1990),* Editorial Andrés Bello, Santiago, p. 49.[87]

[86] Albert Hirschman, op. cit., p. 183.
[87] El cuadro representa la caída en 1932 respecto a los otros años; por ejemplo, en 1932 el PGB se había reducido un 45,8% respecto a 1929. En otro sentido, el PGB de 1932 sería el 54,2% de la base 1929.

De esta manera, la crisis económica tuvo sus peores años entre 1931 y 1933, siendo 1932 el año más grave. El cuadro Nº 5 es muy ilustrativo de la reducción de la economía nacional en este año. Tanto respecto a 1929, como al promedio de 1927-1929, la caída de la economía fue notable, llegando a cerca de la mitad de la producción y alrededor del 80% del comercio exterior. Así, en plena crisis el país contaba con la mitad de su producción y con el 20% de su comercio exterior. Según cálculos de la Liga de Naciones, Chile fue el país más afectado del mundo en sus exportaciones-importaciones.[88]

La salida de la crisis requirió un nuevo Estado más poderoso. Cesados los pagos de la deuda externa y el padrón oro, en junio y julio de 1931, los gobiernos siguientes se dedicaron a estimular la economía produciendo dinero. En junio de 1931 había 345 millones de pesos en circulante, llegando a fines de ese año hasta 444 millones de pesos y a fines de 1932 hasta 825 millones de pesos, con lo que casi se triplicó el dinero. Las emisiones de moneda aceleraron la devaluación del peso; en 1930 su valor era de 20 centavos de dólar (de 1960), en 1932 era de 12 centavos, en 1933 de 5 centavos y en 1934-1935 de 4 centavos. Por otro lado, el 19 de abril de 1932 se creó la Comisión de Cambios Internacionales, que pasó a controlar toda operación de cambio de divisas y las exportaciones, con lo que el Estado pasó a dominar todo el comercio exterior.[89] También desde 1931 se subieron aranceles de importación y los impuestos internos para compensar la baja de los ingresos por exportaciones. En 1935 los impuestos internos ya aportaban el 39% de los ingresos fiscales.[90]

Con todos esos cambios, más la lenta recuperación del comercio exterior se comenzó a salir de la crisis económica. En términos sociales la crisis fue también muy dura; una alta cesantía, especialmente en las principales ciudades, el hambre de amplios sectores populares, la especulación de los comerciantes, la alza de precios, el acaparamiento de mercaderías, etc., agravaron la situación del país.

En ese contexto se produjo una grave crisis política, que terminó agudizando los problemas económicos. Ello produjo la caída de Ibáñez, en julio de 1931, por las protestas populares contra la dictadura, tras el reconocimiento de la autoridad de la precariedad de las arcas fiscales. Así comenzó un periodo de gran inestabilidad, entre julio de 1931 y octubre de 1932; después de la renuncia de Ibáñez, con un Gobierno de transición, se produjo en septiembre de 1931 un alzamiento

[88] J. Gabriel Palma, op. cit., p. 76.
[89] Emilio Undurraga (1939): *De la Junta de Exportación Agrícola*, memoria, Imprenta El Imparcial, Santiago, p. 35.
[90] Banco Central (1933): *Séptima memoria anual, año 1932,* Dirección General de Prisiones, Santiago; y Carlos Hurtado R-T, op. cit., p. 157.

de la armada. El motín se produjo por la decisión del Gobierno de reducir los salarios. Los marinos apresaron a sus oficiales y se alzaron en Coquimbo, Talcahuano, Las Salinas y Quintero. El Gobierno reprimió duramente la sublevación con apoyo del ejército y la aviación. Después hubo un breve Gobierno elegido, el de Juan Esteban Montero, desde octubre de 1931 a junio de 1932. Montero ganó las elecciones del 4 de octubre de 1931 con el apoyo del 64% de los votos. Asumía el Gobierno con una economía paupérrima. Se rebajaron las contribuciones y los arriendos de viviendas, pero también se redujo el gasto fiscal.

Montero soportó varios intentos de golpes de Estado, hasta que cayó el 4 de junio de 1932 por un golpe dado por socialistas y militares que llevó a la creación de una frustrada República Socialista. Los hombres fuertes del momento fueron Carlos Dávila, periodista, el socialista Eugenio Matte y el comodoro del aire Marmaduque Grove. Sin demasiada resistencia se creó una Junta de Gobierno integrada por el general Arturo Puga, por Dávila y Matte. Grove asumió el ministerio de Defensa. La vida de la Junta fue breve, pero activa.

La Junta estaba respaldada por numerosas agrupaciones socialistas creadas desde agosto de 1931, que venían pretendiendo la conquista del poder total.[91] Entre ellas, la Nueva Acción Pública (NAP) de Matte y el Partido Socialista Unificado. El socialismo no confiaba en la clase política dirigente. Ya en agosto de 1931, la NAP publicaba en un diario de Valparaíso: "Una ineptitud de treinta años, tumbo tras tumbo, ha producido por fin el descalabro moral, ideológico, económico y social de la República. Existen, sin embargo, fuerzas sanas e incontaminadas, que enlazadas estrechamente a la juventud y al pueblo, podrán reconstruir la nación".[92] Por septiembre de 1931, la NAP ya tenía un programa concreto para recuperar la economía: planificación estatal, nacionalización de las riquezas del país, apoyo a los trabajadores y empresarios, descentralización de la administración pública, perfeccionamiento de la legislación laboral, protección estatal a los menores y mujeres, entre otras medidas.[93] El programa del NAP sería asumido por la Junta.

Según sus dichos, al momento de formarse, la Junta derrocaba a un Gobierno de reacción oligárquica, que no supo responder a las demandas de las clases populares.[94] Se definían como socialistas nacionalistas constructivos. Proponían organizar una economía nacional controlada por el Estado, disciplinando las fuerzas productivas en bienestar del pueblo. Se opondría al capitalismo

[91] Eduardo Devés y Carlos Díaz (1987), op. cit., pp. 155-200.
[92] Mensaje al pueblo de Chile de la "Nueva Acción Pública", Periódico "Justicia", Nº 2, 22 de agosto de 1931, citado por Eduardo Déves y Carlos Díaz, op. cit., p. 159.
[93] Mensaje al pueblo de Chile de la "Nueva Acción Pública", Conclusión, Periódico "Justicia", Nº 3, 1 de septiembre de 1931, citado por Eduardo Déves y Carlos Díaz, op. cit., p. 160-161.
[94] La Junta de Gobierno al país, 5 de junio de 1932, citado por Eduardo Déves y Carlos Díaz, op. cit., pp. 189-191.

extranjero en defensa de las riquezas nacionales y fortalecería la independencia económica del país. Prohibiría de inmediato la especulación con artículos de primera necesidad y los lanzamientos de arrendatarios. Se daría techo a los que no lo tenían y se acabaría con el hambre. Consideraban que la economía liberal había fracasado. Creían que la desorganización de la economía, los intereses extranjeros, la plutocracia, la oligarquía y la ineficiencia de los Gobiernos habían agravado los males del momento. Por el contrario, se construiría una economía nacional que asegurara a todos el derecho al trabajo y a la vida. Para ello, la propiedad privada tendría un fin social, se acabaría con la concentración de riqueza y se controlarían todos los procesos de producción y distribución.

Para concitar el apoyo popular, la Junta se esmeró en destacar que con ella no se imponía el Gobierno de los militares sino que uno de carácter civilista. De hecho, fuera de Puga y Grove, el resto del Gobierno estaba compuesto por civiles, aunque con respaldo militar.

Efectivamente, inmediatamente se acabó con el lanzamiento de los arrendatarios y se devolvieron las herramientas de trabajo existentes en casas de empeño. Además, pasó a ser prioritario para el Gobierno la alimentación, vestimenta y vivienda del pueblo. En este plano, no sólo se interesaron por los habitantes de las ciudades, sino que también por los rurales; se prometió que los inquilinos pasarían a ser propietarios de sus posesiones, hasta que se realizara una reforma agraria por parte del Estado. Por otro lado, la Junta disolvió el Congreso designado por Ibáñez en 1930, medida que Montero no había querido tomar. También, confiscó todo el oro y las divisas existentes, controló los depósitos bancarios y el comercio exterior, suprimió los impuestos a la internación de carne, trigo y materias primas. Sin embargo, muchas de estas medidas no alcanzaron a aplicarse por la escasa duración del Gobierno.

A juicio del Banco Central, el desempeño económico de la Junta no fue bueno: "Los procedimientos del gobierno de facto produjeron una profunda desconfianza en la vida económica. La aplicación de medidas precipitadas, la amenaza al derecho de propiedad y, sobre todo, la política francamente inflacionista de este gobierno, justificaban esa atmósfera de seguridad, muy poco propicia al desenvolvimiento regular de los negocios".[95]

En definitiva, la Junta experimentó rápidamente diferencias internas. Grove y Matte, más izquierdistas, fueron desplazados por Dávila, con apoyo militar, quien controló el poder desde el 16 de junio al 13 de septiembre de 1932, cuando fue destituido por los militares.[96] En los llamados "Cien Días", Dávila contribuyó a consolidar las nuevas funciones estatales. Aumentó los créditos

[95] Banco Central (1933), op. cit., p. 13.
[96] Sobre estos años, Andrés Castillo et al (2005): *Los cien días de Dávila: la política económica del "Socialismo de Estado",* tesis de licenciatura en historia, Universidad de Chile, Santiago.

del Estado para la agricultura, industria, minería y comercio exterior, y aumentó el gasto público destinado a obras públicas y empleo. Se presentó como un político reformista, adecuándose a las leyes vigentes, aunque su legalismo estaba supeditado al espíritu progresista del Gobierno. Tuvo como ministro del Interior al futuro presidente Juan Antonio Ríos, radical e ibañista, al comienzo de su Gobierno. Dávila impuso el orden a través de un permanente Estado de Sitio y reprimió a los trabajadores. Aunque definía sus ideas como "socialismo de Estado", tuvo algunos ribetes de corporativismo y nazismo.[97]

La creación más duradera de Dávila fue la creación del Comisariato de Subsistencias y Precios, el 30 de agosto de 1932, que controlaría la calidad y precio de los artículos de primera necesidad, fijaría precios, cuotas de producción y haría importaciones en los casos necesarios. Todos los predios, industrias y comercio, en general todos los establecimientos destinados a la producción y distribución de artículos esenciales de consumo quedaban bajo su control. El Comisariato podría expropiar cualquier establecimiento que paralizara su actividad o no aceptara las condiciones impuestas. El diario La Nación, del 4 de septiembre de 1932, valorando la iniciativa señalaba: "Lleva un golpe de muerte a los conceptos liberales e individualistas que hasta ahora han presidido la existencia del Estado; pero, como toda medida revolucionaria fundamental, no cifra mayor interés en lo que se destruye sino en lo que se crea en cambio. Significa la sustitución del principio que hasta hace pocos meses dejaba los intereses más vitales de la colectividad entregados al libre juego de las leyes económicas por el de la justa limitación de las conveniencias particulares a las de la colectividad".[98]

Perdido el apoyo de los militares, Dávila renunció en septiembre de 1932, pasando el poder a manos del general Bartolomé Blanche, quien convocó a elecciones presidenciales para octubre. Había cansancio en el país contra el desorden y la intervención militar. Rápidamente los partidos políticos retomaron su importancia tradicional. Los socialistas postularon como candidato a la presidencia a Marmaduque Grove, quien obtuvo el 18% de los votos, perdiendo frente a Arturo Alessandri, que recibió el 54% de los votos. También se eligió un Congreso en diciembre de 1932.

Alessandri ganó con el lema "El triunfo de Alessandri es el triunfo del gobierno civil". La Constitución de 1925 comenzó a regir en plenitud. La situación económica seguía siendo difícil. A

[97] Mario Góngora, op. cit., p. 102-108.
[98] Ídem, p. 107.

fines de 1932 había 350 mil cesantes, cerca de un tercio de la fuerza laboral y un 10% de la población nacional.[99]

Chile comienza un nuevo periodo de estabilidad política, que se mantuvo sin alteraciones hasta 1973, bajo el control de los partidos políticos tradicionales y de los nuevos que se habían ido formando y seguirían surgiendo. El presidencialismo se consolida como forma de gobierno. El militarismo quedó marginado de la política nacional. Lentamente, bajo la acción de un Estado cada vez más presente en la economía, tanto como gestor, como controlador y como planificador, y en la sociedad, mediante su labor en educación, salud, promoción de la vivienda, legislación obrera, etc., Chile vive una etapa de creciente democratización, en todos los aspectos. Además, son años de mayor presencia de grupos urbanos; industriales, financistas, clase media (profesionales, funcionarios públicos) y obreros. Sin que ello significara el desplazamiento de los terratenientes, que se hacían escuchar a través de los partidos de derecha y centro, y por sus sociedades agrícolas y otras instituciones, como la Iglesia católica y las Fuerzas Armadas.

Los partidos políticos rápidamente recuperaron su importancia y con la aparición de nuevos actores sociales su papel se hizo determinante. Surgió un sistema político multipartidista, con alianzas multiclasistas para llegar al Gobierno.

Alessandri fue elegido para su segundo mandato con el apoyo de liberales, democráticos y radicales. En su elección, como el mismo Alessandri lo reconociera, fue decisivo el apoyo del partido radical, por ese entonces el más importante del país.[100] Los conservadores, que en un principio se opusieron a su candidatura terminaron sumándose a su Gobierno.

Mientras en su primer Gobierno (1920-1925) Alessandri fue el adalid de la lucha contra la oligarquía y se presentó como un liberal progresista, interesado por resolver los problemas sociales, en 1932 su discurso era más o menos el mismo, pero sus preocupaciones eran diferentes. Muchos lo apoyaron viendo en él un líder capaz de lograr bienestar social para los sectores populares. Sin embargo, en 1932 lo prioritario era la reconstrucción nacional, mantener el orden y la estabilidad institucional, fomentar el civismo. La solución de los problemas fue derechista, con una política económica liberal, preocupada de mantener los equilibrios presupuestarios y económicos, a costa de sacrificar las demandas de la población. A pesar de ello, la situación económica obligaba a seguir sosteniendo un Estado fuerte y una economía nacional autónoma del mercado mundial. En lo político, eran tiempos convulsos, con el surgimiento de diferentes organizaciones paramilitares que

[99] Michael Monteón (1998): *Chile and the Great Depresión: the politics of underdevelopment, 1927-1948,* Center for Latin American Studies Press, Arizona State University, Tampa, Arizona, p. 66.
[100] Arturo Alessandri (s/a): *Mi elección de 1932,* sin fecha, en www.bicentenario.cl.

se enfrentaban en las calles. El propio Gobierno apoyó las "milicias republicanas", surgidas durante 1932, para detener cualquier amenaza militar, pero también para controlar la agitación popular.

Las milicias republicanas habían surgido en el Gobierno de Dávila, financiadas por familias acomodadas, principalmente hacendados y radicales conservadores del sur. Durante el Gobierno de Dávila llegaron a agrupar a 2 mil hombres. Alessandri las toleró por su carácter anticomunista y antimilitarista. En mayo de 1933 tenían entre 10 a 15 mil hombres. Por septiembre de 1933 llegaron a su auge, con 50 mil hombres bien armados. Después se fueron debilitando. En 1934 se habían reducido a 25 mil hombres. Finalmente en 1936 fueron disueltas. La época era propicia para movimientos paramilitares; fuera de los anteriores estaba el Movimiento Nacional Socialista, fundado en abril de 1932, que en 1934 tenía entre 20 a 30 mil militantes.

Alessandri acabó con la Cosach en enero de 1933 y creó después la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo (Covensa), que dejó en manos del Estado el control del sector y el 25% de sus ingresos. También favoreció el aumento de la producción de cobre, que pasó pronto de las 103 mil ton de 1932, a 267,1 mil ton en 1935, y seguiría creciendo.[101]

El Gobierno mantuvo muchas iniciativas de los años anteriores, como el control del cambio de divisas y del comercio exterior, de precios a través del Comisariato, altos aranceles aduaneros y endeudamiento fiscal, pero ejerció una política restrictiva del gasto público y los salarios mediante la labor de su ministro de Hacienda, Gustavo Ross.[102] También limitó la actividad del capital extranjero, como en octubre de 1934 cuando creó con capitales chilenos la Compañía de Petróleos de Chile (Copec), para compensar la influencia de empresas extranjeras en la refinación y venta de gasolina. Asimismo, se obligó a las compañías de cobre estadounidenses a vender parte de las divisas obtenidas al Estado a bajo precio. Además, en enero de 1935 se comenzó a pagar nuevamente la deuda externa. La economía empezó a recuperarse; de los 262.455 cesantes en enero de 1933, se pasó a 132.642 a fines del año. En diciembre de 1934 eran 38.309 y en diciembre de 1935 unos 13.601.[103]

La mano dura del Gobierno de Alessandri contra la subversión tuvo su expresión en las tierras del sur.[104] En la cordillera de la provincia de Malleco, en Lonquimay, a mediados de 1934

[101] Carlos Hurtado R-T, op. cit., pp. 154-156.
[102] Joaquín Fermandois (1997): *Abismo y cimiento. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos 1932-1938*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 35-43.
[103] Michael Monteón, op. cit., pp. 147-179.
[104] Para estos sucesos, Anónimo (1934): *La ley de propiedad austral y un caso de torcida aplicación por el ex-ministerio de propiedad austral,* Empresa Periodística El Imparcial, Santiago; Harry Fahrenkorg (1985): *La verdad sobre la revuelta de Ranquil,* edición a cargo de Edmundo Fahrenkorg, Editorial Universitaria, Santiago; y Germán

hubo un desalojo de ocupantes de tierras por fuerzas policiales, a petición de los propietarios, que generó la resistencia de los campesinos y varias muertes. Los hechos causaron polémica nacional.

Algunos hablaron de "matanza" o "masacre" contra campesinos sin tierra, otros de comunistas subversivos que pretendían vulnerar el orden en la región. Es claro que el Gobierno dio órdenes de reprimir con dureza a los ocupantes, pues atentaban contra valores fundamentales para la autoridad, como el orden y la propiedad privada. Eran simples delincuentes. Desde la prensa oficialista se exageró el carácter insurreccional de la resistencia de chilenos e indígenas a ser desalojados, para justificar la represión y de paso imponer un control más férreo del país. El problema fue interpretado desde Santiago como la sedición que se introducía en el campo, tal como venía denunciando la SNA por varios años. En 1934, la SNA repitió que la agitación comunista entre los campesinos era la responsable de lo ocurrido.[105]

El problema en Lonquimay se había iniciado en 1929, cuando el Estado, dentro de la revisión de títulos de propiedad en el sur de Chile, reconoció la propiedad de 139.362 ha en la zona a la familia Puelma, a pesar de que en el lugar había numerosos indígenas, ocupantes y colonos. Se iniciaron una serie de reclamos, dirigidos por un sindicato agrícola creado por los ocupantes en Lonquimay, en 1929. Se acercaron al Gobierno para pedir un cambio en la decisión. En marzo de 1930 un nuevo decreto suspendió el reconocimiento de propiedad y nombró una comisión para estudiar en terreno la verdadera cabida de los terrenos de la familia propietaria.[106] El diputado Arturo Huenchullán, anterior presidente de la organización mapuche "Sociedad Caupolicán", ayudó al sindicato con algunas gestiones ante el Gobierno.

Los propietarios legales descendían del ministro de Guerra Francisco Puelma Tupper, quien poseía tierras en el lugar desde 1881. Fuera de sus propiedades, Puelma había arrendado terrenos fiscales, en 1889, los que nunca devolvió. En 1929 se les reconoció propiedad de las tierras propias y de las fiscales arrendadas. Dicho sea de paso, en este año, el representante de la sucesión Puelma Castillo, Eleodoro Yáñez, era a la vez ministro de Colonización.

La conclusión de la comisión fue que los límites actuales de la propiedad excedían los terrenos originales, incluyendo terrenos fiscales. Sin embargo, como veremos más adelante, la ley

---

Palacios (1992): *Ranquil. La violencia en la expansión de la propiedad agrícola,* Ediciones ICAL, Instituto de Ciencias Políticas Alejandro Lipschütz, Santiago.

[105] Elizabeth Remian y Fernando Rivas (1971): *La lucha por la tierra,* Editorial Quimantú, Santiago, pp. 56-77. En 1921, la SNA había escrito al presidente Alessandri, reclamando por: "La propaganda que se está haciendo en los campos por individuos sin conciencia, que tratan de conseguir que se federen los inquilinos y obreros agrícolas, prometiéndoles la abolición de la propiedad, el reparto de tierras y la instalación de un régimen del Soviet... La conveniencia del proletariado agrícola y del país exige que no se federen en causa solidaria con los obreros de las ciudades, porque esto equivale a amenazar la subsistencia de la población y preparar el hambre". Ídem, p. 57.

[106] Germán Palacios, op. cit., pp. 60-71.

de propiedad austral permitía al Estado reconocer propiedad sobre terrenos ocupados por más de 10 años, con lo que se decidió, por decreto de julio de 1930, restar sólo 30 mil ha a la propiedad de la familia Puelma para radicar a los habitantes del lugar. El mismo decreto redujo en 4 mil ha el reconocimiento de título hecho a una familia Bunster, en 1930, por otro fundo en el lugar, con el mismo fin. Más tarde, otro decreto de marzo de 1931 determinó que las 30 mil ha que se descontarían a la familia Puelma se ubicaran en el fundo Ranquil, con lo que esa propiedad pasaría íntegramente a los ocupantes.

Aunque hubo cesión del fundo Ranquil al Sindicato Agrícola de Lonquimay, la entrega de títulos a los ocupantes fue obstaculizada por la situación política nacional, entre 1931 y 1932. En el segundo Gobierno de Alessandri se favorecieron los intereses de las familias Puelma y Bunster. Tras dictamen del Consejo de Defensa Fiscal, el ministerio de Tierras y Colonización restituyó en 1933 la validez del reconocimiento de propiedad de 1929. Ello dio paso al desalojo de los habitantes del lugar en 1934.

A pesar de que el Gobierno había acordado con la familia Puelma hacer la expropiación del fundo Ranquil, para dárselo a los ocupantes, y de que una ley de febrero de 1934 dio fondos para resolver situaciones de este tipo, ella no se produjo.[107] Finalmente, previa petición de las familias propietarias, Carabineros comenzó a desalojar a los ocupantes en abril de 1934, llevándolos desde las tierras bajas, fértiles, a los cordones montañosos, donde no se podía vivir en invierno. Los desalojados permanecieron en la zona y meses después se organizaron y atacaron a los dueños de fundos y tiendas del lugar, y asesinaron a algunos carabineros, a fines de junio de 1934. Lo que partió como simples actos motivados por la pobreza, terminó con saqueos, enfrentamientos y muertes. El Gobierno decidió en julio de 1934 reprimir duramente a los campesinos, pues estaban amenazando la seguridad del Estado. Como resultado hubo numerosos muertos, unos 60 (pero no hay certeza de ello), castigos ejemplares contra otros (mutilaciones) y muchos detenidos, unos 500, de los que 55 fueron procesados por insurrección. Muchos de los muertos, entre ellos una cifra indeterminada de indígenas, lo fueron después de ser detenidos, como "castigo" por haber participado en los hechos señalados.

Después de una investigación judicial, en marzo de 1935 el ministro en visita (juez) aplicó la amnistía a todos los carabineros implicados y a los campesinos que no habían sido detenidos. Sólo hubo algunos condenados, con penas mínimas.

[107] Anónimo, op. cit., pp. 45-53 y 72-96.

La llamada "matanza de Ranquil", nombre del fundo donde se produjeron la mayoría de las muertes, ha quedado registrada en la historia del movimiento campesino nacional, como una etapa fundamental hacia la reforma agraria de los años sesenta. Dentro de nuestros intereses, es una muestra de las dificultades que se presentaban en el sur de Chile por la propiedad de la tierra. Además, esto evidencia el papel del Estado, Gobierno, Justicia y Carabineros, en la defensa de los intereses de los propietarios legales de las tierras del sur.

Quizá por la influencia de estos hechos, el partido radical se alejó del Gobierno durante 1934. La postura del Gobierno se hizo mucho más derechista, marcada por una nula sensibilidad social. El ministro de Hacienda, Gustavo Ross, llamado por los opositores "ministro del hambre", le planteó por esa fecha a un diputado gobiernista, a propósito de que éste pretendía que se favoreciera a personas necesitadas en los cargos públicos, antes que a otros de clase alta: "Para mí no hay sino dos clases, la alta y la baja. A la primera pertenecen los que han sido capaces de surgir en la vida; a la segunda, los fracasados por cualquier causa... Hay trabajo de sobra para los obreros, pues que trabajen como obreros".[108]

Un buen ejemplo del pensamiento gubernamental lo da el partido conservador, dividido en las corrientes tradicionalista y social-cristiana. La primera, mayoritaria y representada por sus máximos dirigentes, pragmática en sus planteamientos, defensora de la propiedad individual, proponía un liberalismo atenuado por la acción estatal y corporativa. La otra corriente tenía adeptos entre la juventud del partido, representaba una postura reformista y preocupada por los problemas sociales. En 1935 éstos formaron la Juventud Conservadora, que terminaría llamándose Falange Nacional en 1937 y alejándose del partido en 1938.[109] Durante los años treinta y cuarenta se puede ver a los conservadores oponiéndose a cuanta medida significara un aumento del tamaño del Estado, a las alzas de sueldo, a un mayor presupuesto estatal y al control de precios. Sobre agricultura, representando los intereses de los terratenientes de la zona central, demandaba un mayor fomento a la actividad y menores trabas para las exportaciones. El derecho de propiedad era un interés principal del partido, un derecho natural de las personas del cual no sólo se obtenían beneficios materiales, sino que valores esenciales de la sociedad.

Un líder del sector tradicional del partido señalaba en 1932, en una Convención del partido: "Que haya pocos ricos y muchos pobres es un hecho natural inevitable y que existirá mientras el mundo sea mundo. Está dentro del plan providencial que así sea, y todos los esfuerzos por evitarlos

[108] Citado por Arturo Olavarría, op. cit., p. 135.
[109] Sobre el partido conservador, Teresa Pereira (1994): *El Partido Conservador, 1930-1965. Ideas, figuras y actitudes*, Editorial Universitaria, Santiago.

resultarán infructuosos, y si esos esfuerzos llegaran a fructificar, alteraríamos de tal forma el orden natural que la humanidad quedaría condenada a desaparecer".[110] Otro dirigente conservador planteaba en octubre de 1935, en otra Convención: "Anarquizada el alma de las multitudes, rota la unidad nacional de la vieja República portaliana, descohesionada la trabazón íntima que hizo potente, vigorosa y grande la patria de antaño, nosotros tenemos la audaz determinación de realizar ese orden integral que reclama a gritos y con despreocupaciones trágicas la sociedad de nuestros días".[111]

Por el contrario, el partido radical, en el que participaban muchos de los terratenientes del sur de Chile, era un partido laico, de gran arraigo en la clase media y que desde 1921 se había definido como progresista, reconociendo el principio evolutivo de todas las cosas. Como se definió en la Convención de ese año, postulaba: "Organizar la sociedad sobre aquellas bases que permiten aumento de producción y una distribución más justa del ingreso... el aumento de las mejoras y el desarrollo integral de la persona humana y de la sociedad, tomando como base la solidaridad, la justicia y la libertad".[112]

El partido radical también tenía diferencias internas. El ala derecha, en la que estaban muchos agricultores del sur, era anticomunista, de un reformismo moderado y no tenía problemas en gobernar con la derecha, como lo hizo colaborando con Alessandri, hasta 1934. Su ala de izquierda postulaba cambios profundos, desconfiaba del sistema capitalista y se identificaba con los sectores asalariados. El partido radical fue el más importante en el periodo parlamentario 1932-1937. Sin embargo, los liberales y conservadores sumados eran mayoría en el Congreso, por lo que Alessandri tuvo una cómoda posición para gobernar.

Por otro lado, agricultores del sur, especialmente de nivel medio, ya que los terratenientes estaban generalmente en los partidos radical, liberal o conservador, formaron entre 1931 y 1932, en Temuco, el Partido Agrario (PA), que se mantuvo como partido regional hasta 1945. Con estrechos lazos con la SNA, el nuevo partido tuvo su mayor apoyo en las provincias de Biobío, Malleco y Cautín. Pedían mayor protección y fomento para la agricultura, defendían la propiedad privada y eran nacionalistas y corporativista.

Por otro lado, los años treinta fueron de crecimiento de la izquierda. En 1922, el anterior POS pasó a ser el Partido Comunista de Chile, el que después de las persecuciones en tiempos de

[110] Citado por José Díaz Nieva (2000): *Chile: de la Falange Nacional a la Democracia Cristiana*, UNED, Madrid. p. 70.
[111] Ídem, pp. 73-74.
[112] Citado por Peter Snow, op. cit., p. 61.

Ibáñez fue aumentando lentamente su poder. Por su parte, cinco grupos socialistas dieron forma en 1933 al Partido Socialista de Chile, cuya votación creció rápidamente.

Para la izquierda, el problema de Chile era uno de clases. Explotadores contra explotados. Así, los campesinos debían unirse a la lucha revolucionaria que lideraban los obreros. Especialmente el partido comunista desde su origen venía fomentando la formación de sindicatos y huelgas en la zona central del país. Por 1923 ya había cerca de 20 sindicatos campesinos en el centro del país. En 1929, el sindicato agrícola que existía en Lonquimay fue organizado por el comunista Juan Segundo Leiva Tapia.[113] La sindicalización campesina no estaba definida legalmente, pero tampoco estaba prohibida. Sin embargo, en el Gobierno de Alessandri tal actividad se detuvo, tanto por el anticomunismo de las autoridades, representado claramente en la represión en Ranquil, como por las presiones de la SNA, que hacía ver al Gobierno la gravedad de tales acciones. La organización de sindicatos campesinos no fue regulada hasta 1947.

Por último, revisemos algunos cambios importantes de la población en las primeras décadas del siglo XX. En el cuadro Nº 6 se observa que entre las provincias de Aconcagua y Colchagua vivía en 1930 el 40,5% de la población chilena, mientras en 1907 residía allí el 37%. Como se ve, el crecimiento relativo de la población de Chile central no fue significativo entre esos años, pero sí lo fue el de las provincias de Valparaíso y Santiago. Por ejemplo, el aumento del peso nacional de la provincia de Santiago pasó del 17,1% de la población nacional en 1907, al 22,8%. Así, mientras algunas provincias crecían otras perdían población, como Aconcagua y Maule. De este modo, el crecimiento de la población se distribuía de una manera diferente a lo largo del país. En el norte, Tarapacá y Atacama perdieron población entre 1907 y 1930. En el sur, Arauco mantuvo la misma población. También, en las provincias inmediatamente al sur de Santiago hubo un escaso crecimiento.

Por su parte, las provincias desde Concepción al sur experimentaron un destacado aumento. Al igual que Santiago, Concepción creció a expensas de las provincias cercanas. Por otro lado, Valdivia y Cautín fueron las provincias que más incrementaron su población entre los años señalados, un 87,4% y 81,8% respectivamente, lo que era un poco más que el crecimiento de Santiago, de 81,5%. También creció a un ritmo importante Osorno, con 71,3%, y Llanquihue, con 75,3%. Todo ello era mucho más que el crecimiento promedio nacional entre 1907 y 1930, que fue de 35,8%. Sólo Malleco tuvo un incremento menor, con 26,8%. A pesar de su aumento de

[113] Germán Palacios, op. cit., pp. 52-53.

población provincial, el total de población de la zona de Malleco a Osorno respecto al país mantenía un valor similar; en 1907 agrupaba al 13% de la población nacional y en 1930 el 16%.

Cuadro Nº 6
Población provincial y total, 1907-1930

Provincias	1907	1920	1930
Tarapacá	120.308	118.918	115.381
Antofagasta	112.674	174.797	181.999
Atacama	63.602	49.106	62.204
Coquimbo	189.775	178.561	201.924
Aconcagua	111.645	102.334	104.919
Valparaíso	280.965	325.870	367.011
Santiago	549.719	735.429	998.079
O´Higgins	133.489	161.056	173.621
Colchagua	113.317	121.030	122.731
Curicó	72.959	75.722	77.383
Talca	122.817	127.816	144.792
Maule	81.246	85.430	75.729
Linares	108.339	120.634	125.312
Ñuble	218.170	228.202	236.085
Concepción	199.211	232.704	273.277
Arauco	62.369	62.535	62.179
Biobío	96.224	106.127	115.442
Malleco	108.983	122.739	138.282
Cautín	176.471	254.789	320.967
Valdivia	80.932	120.727	151.716
Osorno	51.747	67.338	88.662
Llanquihue	53.713	71.175	94.202
Chiloé	87.094	110.902	93.733
Aysén	186	1.684	8.771
Magallanes	17.045	29.375	38.599
Total País	3.213.0000	3.785.000	4.365.000

Fuente: Markos Mamalakis (1980): "Demography and Labor Force", *Historical Stadistics of Chile*, volume 2, Greenwood Press, Westport, Connecticut, p. 391. Las provincias consideradas son las existentes en 1960.

La distribución nacional de la población evidenciaba los efectos de los cambios ocurridos en la economía. Las difíciles décadas de 1910 y 1920 afectaron especialmente al norte del país, cuya población emigró a otras zonas, buscando especialmente refugio en las ciudades mayores, como Santiago, Valparaíso, y en el sur del país. Por su parte, el crecimiento de la actividad industrial y los servicios atrajeron población al centro del país, principalmente a Santiago y Valparaíso. A la vez, el crecimiento agropecuario del sur fue otro polo de atracción para la migración interna, cuyas actividades resultaron menos afectadas por los ciclos económicos.

La situación anterior se reflejó en la repartición de la población urbana y rural, según se aprecia en el cuadro Nº 7. Entre 1907 y 1930 predomina la población rural, aunque la urbana es significativa; el 43,2%, 46,3% y 49,4% en los tres años seleccionados. En términos nacionales, no existe un cambio significativo de la distribución de la población en este aspecto. Sin embargo, si se observa la situación provincial se notan claras diferencias.

Las provincias más urbanas son las de Santiago, Valparaíso, Concepción y las del extremo norte y sur. El resto del país es claramente rural; el Norte Chico (Atacama y Coquimbo), el centro-sur y el sur. En el centro (excepto Santiago y Valparaíso) y en el sur la población rural se acerca al 70%, incluso Llanquihue y Chiloé superan esa cifra. Estas diferencias se consolidan entre 1907 y 1930. En 1907, la población rural de la provincia de Santiago llegaba al 70,2%, y en 1930 esa cifra ascendía al 80,3%. Otro tanto, pero menos acelerado ocurría en Valparaíso y Concepción. En las tres provincias más urbanas se nota que su crecimiento se produce a expensas de la pérdida de población en las provincias cercanas. Como es el caso de Aconcagua con Valparaíso y Santiago, y Arauco respecto a Concepción. Por otro lado, en el extremo norte y sur, las ciudades eran el refugio a las dificultades de la economía, como se ve en la evolución de la población de Tarapacá y Antofagasta. Por otra parte, hay un manifiesto fortalecimiento de la población rural en el sur, cuyo ejemplo más claro es Ñuble, Cautín y Valdivia. En estas provincias rurales, el mayor crecimiento de la población campesina estaba aparejado a un escaso aumento de la población urbana, así como a la migración desde el norte y centro del país.

Cuadro Nº 7
Población urbana y rural por provincias y total país, 1907-1930

Provincias	1907			1920			1930		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Tarapacá	50.053	59.983	110.036	45.832	54.721	100.553	64.319	49.012	113.331
Antofagasta	61.766	51.557	113.323	80.002	92.328	172.330	89.212	89.553	178.765
Atacama	25.861	38.107	63.968	23.397	25.016	48.413	24.604	36.494	61.098
Coquimbo	52.498	122.523	175.021	54.625	105.639	160.256	63.376	134.960	198.336
Aconcagua	36.556	91.930	128.486	37.696	79.218	116.914	339.064	124.480	463.544
Valparaíso	229.671	51.714	281.385	265.754	54.644	320.398	--	--	--
Santiago	363.187	153.683	516.870	546.812	138.546	685.358	777.939	189.664	967.603
O´Higgins	28.235	64.104	92.339	45.939	72.652	118.591	--	--	--
Colchagua	40.704	118.326	159.030	41.766	124.576	166.342	81.889	214.082	295.971
Curicó	30.902	76.193	107.095	27.635	80.513	108.148	--	--	--
Talca	47.742	84.215	131.957	47.516	86.441	133.959	75.480	142.747	218.224
Maule	30.848	79.468	110.316	26.048	87.183	113.234	57.442	140.026	197.468
Linares	27.509	81.854	109.363	30.330	88.954	119.284	--	--	--
Ñuble	57.653	108.592	166.245	59.149	111.006	170.425	69.237	162.653	231.890
Concepción	117.249	99.745	216.994	141.511	105.159	246.670	185.390	144.105	329.495
Arauco	17.324	44.214	61.538	11.931	48.302	60.233	--	--	--
Biobío	20.259	77.709	97.968	26.506	80.566	107.072	51.736	128.952	180.688
Malleco	34.356	75.419	109.775	41.380	80.049	121.429	--	--	--
Cautín	42.363	97.190	139.553	54.190	139.438	193.628	100.752	283.039	383.791
Valdivia	43.511	74.726	118.277	52.918	122.223	175.141	76.871	159.244	236.115
Llanquihue	15.302	89.741	105.043	31.501	105.705	137.206	--	--	--
Chiloé	6.238	82.381	88.619	8.442	101.906	110.348	30.207	153.292	183.499
Aysén	--	--	--	--	--	--	2.051	7.660	9.711
Magallanes	12.199	5.131	17.330	22.402	6.558	28.960	29.652	8.261	37.913
Total país	1.392.026	1.828.505	3.220.531	1.723.552	1.991.335	3.714.887	2.119.221	2.168.224	4.287.445

Fuente: Markos Mamalakis (1980): "Demography and Labor Force", *Historical Stadistics of Chile*, volume 2, Greenwood Press, Westport, Connecticut, pp. 403-406. Datos tomados del Censo de Población de 1952, con las provincias existentes en cada año. Osorno no existía antes de 1940, por lo que su población está en Valdivia y en Llanquihue. En 1930, tras la reducción de provincias realizada en 1927, Valparaíso esta incluido en Aconcagua, O´Higgins en Colchagua, Curicó en Talca, Linares en Maule, Arauco en Concepción, Malleco en Cautín y en Biobío, y Llanquihue en Chiloé. Aysén antes de 1930 estaba incluido en Magallanes.

Por último, si se considera la evolución de las principales ciudades del país, además de las del sur, incluidas en el cuadro Nº 8, vemos que en Chile la estructura urbana estaba dominada claramente por las ciudades de Santiago y Valparaíso, cuyo tamaño era muy superior al resto de las ciudades. Ambas ciudades eran determinantes de la actividad política y económica del país. Nótese, sin embargo, que el crecimiento de Santiago es mucho mayor que el de Valparaíso, pues mientras la primera duplicó su población, la segunda la aumentó sólo un 18,9%. El crecimiento de Santiago se debía a la consolidación de su sector industrial y servicios. Sólo entre 1915 y 1926, Santiago pasó de tener el 28,8% de las industrias medianas y grandes del país a tener el 34,7%.[114]

Lejos más atrás se encontraban ciudades "medias" como Concepción, Antofagasta, Iquique y Viña del Mar. Excepto la última, el crecimiento de ellas entre 1907 y 1930 fue modesto. Después de ellas venían las ciudades del sur, cuyo tamaño era pequeño al nivel nacional. Con la excepción de Valdivia, con actividades industriales y servicios, todas ellas vivían de la economía rural. Sin embargo, se puede notar que todas tuvieron un aumento destacado entre 1907 y 1930. Excepto Angol, todas las demás duplicaron su población, siendo por tanto las ciudades más dinámicas del país. Ello es un reflejo indirecto del crecimiento de las actividades rurales, las que requirieron nuevos servicios, como transporte, comunicaciones, financiero y comercio. La situación de estas ciudades (Temuco, Valdivia, Osorno y Puerto Montt) es muy diferente a otras vinculadas a la agricultura, como Chillán y Talca, las que tuvieron un escaso crecimiento en los mismos años.

Cuadro Nº 8
Población de las principales ciudades del país y algunas del sur, 1907-1930

Ciudades	1907	1920	1930
Antofagasta	32.496	51.531	53.247
Iquique	40.171	37.421	46.458
Coquimbo	12.106	15.438	17.121
La Serena	15.996	15.240	20.696
Valparaíso	162.447	182.422	193.205
Viña del Mar	26.262	35.441	49.488
Santiago	332.724	507.296	696.231
Talca	38.040	36.079	44.920
Chillán	39.167	30.881	39.511
Concepción	55.330	64.074	74.589
Talcahuano	16.261	22.084	27.594
Angol	7.391	8.801	8.449
Temuco	16.037	28.546	35.748
Valdivia	15.229	26.654	34.296
Osorno	7.364	12.440	16.229
Puerto Montt	5.408	9.751	16.150
Punta Arenas	20.237	24.307	29.883

Fuente: Carlos Hurtado R-T (1966): *Concentración de la población y desarrollo económico. El caso chileno,* Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago, pp. 167-171.

[114] Carlos Hurtado R-T, op. cit., pp. 79-101 y 177.

El crecimiento urbano nacional fue acompañado de una mejora significativa de los servicios urbanos. En estos años se establecieron el agua potable, la electricidad, tranvías y pavimento de calles en las principales ciudades del país. Igualmente hubo una importante construcción de edificios en los centros cívicos. Sin embargo, tal desarrollo no favoreció igualmente a toda la población urbana. Las condiciones de vida de los sectores populares siguieron siendo miserables, especialmente en la calidad de las viviendas; el hacinamiento y la falta de higiene era un problema generalizado. Por esos años, Chile tenía altos índices de mortalidad general e infantil. A pesar de todo, la gente seguía migrando a las ciudades, atraída por los mejores sueldos que allí se pagaban, abandonando las ciudades pequeñas, los campos y las minas.

En cuanto a las zonas rurales, las posibilidades que brindaba la zona central eran escasas, con bajos salarios, limitado acceso a la tierra y condiciones de explotación tradicionales. Por el contrario, el campo sureño, con su escasa mano de obra, mejores sueldos, posibilidades ciertas de transformarse en propietario y mejores relaciones laborales, constituía una región que ofrecía una buena alternativa a los habitantes del norte y centro del país. Ello explica su crecimiento en este periodo, tanto urbano como rural.

CAPÍTULO 3
LA AGRICULTURA NACIONAL, 1910-1935

En este capítulo nos concentramos en la agricultura nacional, entre 1910 y 1935. Primero, revisamos la evolución general de la agricultura y la participación provincial en la actividad en algunos años seleccionados, destacando las características del sur de Chile. Después, analizamos las diferencias de la agricultura del centro y sur del país, en cuanto a propiedades, mano de obra y producción. Finalmente, consideramos las políticas estatales para el agro, que en este periodo avanzan hacia un mayor compromiso e intervención del Estado, y la importante aparición de las organizaciones de agricultores en la defensa de sus intereses, tanto en el centro como en el sur.

3.1 Evolución general y provincial de la agricultura

En el periodo señalado se produjo un crecimiento destacado de la producción agrícola en cuanto a cultivos, especialmente por la incorporación de nuevas tierras en el sur y por la ampliación de las tierras regadas en el centro de Chile. Asimismo, hubo un incremento significativo en el uso de maquinarias y abonos. Sin embargo, paralelamente se produjo una caída general de los rendimientos por hectárea cultivada. Por otro lado, el sector ganadero se mostró menos dinámico, apreciándose un estancamiento de ganadería vacuna. Los problemas de aprovisionamiento de carne vacuna hicieron necesarias permanentes importaciones de ganado desde la Argentina. En otro aspecto, las exportaciones agropecuarias fueron escasas e inestables, a pesar de que el país estaba volcado al comercio exterior.

La agricultura se desarrollaba en un contexto difícil. El Estado estuvo buena parte de este periodo ausente en el fomento del sector, dejando toda la responsabilidad en manos de los particulares. Tibiamente comienza a incursionar con diversas medidas, respondiendo a los problemas que se manifestaban. Tal apoyo se daba en medio de una discusión sobre la capacidad agraria del país. Para algunos, Chile no tenía ventajas en este campo y planteaban que se debían cubrir las deficiencias recurriendo al comercio exterior, antes que impulsar un aumento de la producción. Una opinión representativa de esta posición era la de Augusto Orrego Luco, quien planteaba en 1922: “Cultivando de una manera intensiva todos sus campos explotables, tendremos una producción que no podrá satisfacer todas las necesidades de la vida material. Tendremos que

recurrir a otros países en que la producción sea más económica y más fácil... La agricultura limitará sus aspiraciones a poder alimentar la población".[115] Para otros, el país podía y debía incrementar su producción. Las dificultades que hubo entre la Primera Guerra Mundial y la crisis económica de los años treinta terminarían dando la razón a los últimos, demostrando la necesidad de fortalecer la agricultura nacional, para evitar la dependencia de un inestable comercio exterior, cuyos precios fueron en alza para una economía que perdía competitividad internacional. Por lo mismo, el Estado se vería obligado a asumir un rol más activo en la agricultura, aunque en un proceso lento.

Otro aspecto destacado de estos años fue el mayor peso relativo del sur de Chile. Si se considera algunos rubros, se observa cómo aumenta su importancia, mientras la actividad general del sector manifiesta cambios menores.

La agricultura del periodo destaca básicamente por el cultivo de algunos productos, por una ganadería vacuna que crece levemente, a la par que aumenta el peso de la producción frutal y viñedos.

Considerando los datos existentes para el periodo estudiado, para el año agrícola 1912-1913 se calculaba que el país tenía 3,493 millones de ha cultivables, de las que 1,030 millones estaban regadas. Por ese año, el cultivo efectivo llegaba a 1,051 millones de ha, considerando cultivos anuales, pastos, plantas frutales y viñedos, de las que 644 mil ha correspondían a cultivos anuales.[116] A simple vista, se constata la existencia de recursos desaprovechados. El total de cultivos anuales se mantienen sin mayores cambios; en 1916 los cultivos anuales llegaban a 689.214 ha. Ese mismo año, los viñedos y plantas frutales abarcaban 86.697 ha. Sin embargo, las praderas artificiales crecieron hasta 1,720 millones de ha. Por 1919-1920, los cultivos anuales se mantenían en un valor similar al anterior, con 685.798 ha, mientras los viñedos y frutales subieron hasta 124.224 ha. Las praderas artificiales llegaban apenas a 491.326 ha; aunque había regularmente variaciones en la superficie de praderas, por agotamiento y reemplazo por otros cultivos, creemos que tal caída se debe más a deficiencias en la recolección de datos que a una baja real.

---

[115] En prólogo de I. Anabalón Urzúa (1922): *Chile Agrícola*, Imprenta, Litografía y Encuadernación Moderna, Santiago, p. IV.

[116] Para esta parte, se considera información estadística oficial aparecida en Oficina Central de Estadística, *Anuario Estadístico de la República de Chile*, años 1910 a 1914, 1919-1920 y 1923-1924, y *Sinopsis Estadística*, 1916; Dirección General de Estadísticas, *Censo Agropecuario* de 1929-1930 y 1935-1936, y *Sinopsis Estadística*, 1933. Los datos en los que no se indique otra fuente se encuentran en algunas de ellas. La estadística del periodo debe tomarse con cierta precaución, pues los datos eran obtenidos por encuestas parciales, donde los propios agricultores, o los funcionarios públicos provinciales, determinaban superficie y cosecha, y haciéndose proyecciones a partir de cifras anteriores. Recién desde el censo agropecuario de 1929-1930 los datos comenzaron a ser más confiables, pues fueron elaborados con mayor rigurosidad. Por ejemplo, los primeros censos abarcaron un número parcial de propiedades; en 1919, 96.794, en 1922, 92.963, en 1925, 109.853 y en 1928, 90.794, frente al de 1930, con 146.244 propiedades censadas.

En 1929-1930 las tierras arables eran calculadas en 3,376 millones de ha, de las que se cultivaban efectivamente 1,285 millones de ha. En éstas destacaba el aumento de los cultivos anuales, con 1,076 millones de ha. En todo caso, había más de 2 millones de ha de tierras cultivables en barbecho o destinadas al pastoreo.

Cuadro Nº 9
Superficie sembrada y cosecha de trigo, cebada y avena, 1909-1933

Años	Trigo		Cebada		Avena	
	Siembra 1000 ha	Cosecha 1000 qm	Siembra 1000 ha	Cosecha 1000 qm	Siembra 1000 ha	Cosecha 1000 qm
1909-1910	340	5.357	34	796	19	369
1910-1911	392	4.949	34	736	24	270
1911-1912	442	6.115	42	708	28	491
1912-1913	446	6.416	53	1.001	38	645
1913-1914	409	4.464	62	1.212	49	664
1914-1915	435	5.171	57	833	61	1.031
1915-1916	462	5.591	49	950	65	992
1916-1917	515	6.123	51	1.054	51	808
1917-1918	527	6.292	40	719	32	461
1918-1919	494	5.519	44	798	20	293
1919-1920	484	5.420	51	804	26	376
1920-1921	509	6.314	58	1.096	32	458
1921-1922	544	6.433	57	992	28	420
1922-1923	596	7.059	62	1.100	33	410
1923-1924	621	7.645	63	1.146	41	575
1924-1925	578	6.660	66	1.081	54	662
1925-1926	585	7.259	80	1.503	58	804
1926-1927	600	6.341	63	985	55	708
1927-1928	746	8.330	79	1.262	79	931
1928-1929	694	8.077	78	1.332	89	1.034
1929-1930	698	9.125	62	999	120	1.510
1930-1931	651	7.626	67	844	78	742
1931-1932	614	5.766	43	674	67	715
1932-1933	593	7.100	63	1.351	69	--

Fuente: Dirección General de Estadísticas (1933): "La agricultura chilena", *Chile 1933. Sinopsis geográfico-estadístico*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago, p. 30.

Como se aprecia en el cuadro Nº 9, respecto a la producción de los principales cereales, entre 1909 y 1933, sobresale la expansión de la superficie cultivada de trigo entre 1909 y 1928, llegando casi a duplicarse. Lejos era el primer cultivo del país. Tal crecimiento se concentra especialmente en los años veinte. Sin embargo, dentro de una tendencia de alza, hubo una oscilación anual significativa de las siembras. En 1913-1914, 1918-1920, 1924-26 y 1930 a 1933, las bajas coinciden con dificultades económicas nacionales e internacionales, lo que señala que la inestabilidad de las siembras estaba vinculada a la caída del precio del trigo. Sea como sea, el cultivo se extendió en el largo plazo; a no ser que la estadística sea más perfecta, y lo que parece crecimiento sea sólo el resultado de cuentas mejor hechas. Tal tendencia expansiva no fue aparejada a un crecimiento similar de las cosechas. Si la superficie se duplicó, las cosechas sólo se incrementaron cerca de un 40%. Ello muestra un problema importante, como es la caída en los

rendimientos de las cosechas a lo largo de esos años. El mejor año fue 1912-1913, con un rendimiento de 14 quintales métricos por hectárea (qm/ha) Posteriormente los valores se estabilizan en torno a los 11 qm/ha.

En 1922 se cosechó lo mismo que nueve años antes, a pesar que se sembraron 100 mil ha más. De este modo, el gran crecimiento en la superficie sembrada sólo provocó incrementos reducidos en las cosechas. La inestabilidad en las siembras se expresaba en cosechas que variaban en varios cientos de miles de quintales métricos (qm), lo que potenciaba la variable producción del sector. Especialmente pobres fueron las cosechas de 1914, 1920, 1925, 1927 y 1932.

Dicho sea de paso, se sabe que los rendimientos están en directa relación con el capital movilizado en trabajos (cuidados), abonos y semillas, por supuesto, exceptuando las malas cosechas provocadas por lluvias, heladas y sequías, que en el clima chileno eran recurrentes. Sin desconocer lo último, hay un proceso que vincula estrechamente precios, siembras, rendimientos y cosechas; cada uno de esos aspectos, según sus características, influye en los posteriores. Buenos o malos precios determinan las siembras; éstas, según las condiciones en que se hagan, por ejemplo, mayor o menor capital invertido, determinan los rendimientos y las cosechas. Finalmente, la disponibilidad de trigo al comienzo del año influirá en los precios, iniciándose un nuevo ciclo productivo. Más adelante veremos la importancia del comercio exterior del trigo, otro elemento que afectaba la producción triguera.

Respecto a las cosechas de trigo, la década de 1920 fue de aumento, especialmente entre 1927 y 1930. Tal expansión sería detenida con la crisis económica de los años treinta. La producción triguera estaba en ascenso al manifestarse la crisis, por lo que la abundancia de trigo fue el peor escenario para los precios, lo que agudizó los efectos de la contracción de mercados. Así, la caída en la producción entre 1930 y 1932 fue de 3,4 millones de qm.

Todo ello permite comprender por qué el Estado tuvo que intervenir en el mercado triguero a partir de 1930. De este modo, si la actividad triguera puede tomarse como representativa de la agricultura nacional se concluye que aquellos años fueron muy difíciles.

Lejos más atrás del trigo venían cultivos como la cebada y avena, cuya producción era tan o más inestable que la del trigo. La cebada vivía de la demanda de la industria cervecera nacional, en expansión, y de la exportación. La avena se destinaba a exportación y a la ganadería nacional. A diferencia del trigo, que se cultivaba en gran parte del país, la cebada era un cultivo del centro y la avena lo era del sur de Chile, por lo que el impacto local de estos productos, a pesar de su menor importancia, era relevante para algunas zonas. Respecto a su evolución en los años comentados,

destaca el aumento de la siembra de avena, especialmente a fines de la década de 1920. La cebada, con un crecimiento más modesto de superficie, también tuvo sus mejores años por esa década. Al igual que el trigo, ambos cultivos tuvieron una caída de sus rendimientos; la cebada desde 21,4 qm/ha en 1910 a 15,7 qm/ha en 1932. La avena desde 17,5 qm/ha llegó a 10,7 qm/ha, en los mismos años. Ello posiblemente indica que los agricultores aprovecharon la fertilidad natural de los suelos, para obtener buenos rendimientos iniciales, y posteriormente redujeron sus rendimientos por el uso de suelos de calidad inferior o por agotamiento de los anteriores.

De la siembra de productos de chácaras (todos los cultivos, fuera de los cereales, frutas, viñedos y plantas industriales), hemos seleccionado los más importantes por superficie sembrada y cosecha, en el cuadro Nº 10, para el periodo 1909-1932. Las papas eran un cultivo destacado, cuya siembra y producción casi se duplicó en esos años. Tal crecimiento provocó un problema de sobreproducción, superando las necesidades del mercado nacional, por lo que comenzó a ser normal la existencia de excedentes que requerían venderse en el extranjero. Las dificultades para realizar ello provocaban normalmente fuertes bajas en el precio de las papas. Su cultivo se extendía por todo el país, a diferencia de los otros cultivos de chácaras destacados en el cuadro. El maíz y frejoles, que se cultivaban mayoritariamente en el centro del país, tuvieron un crecimiento destacado, principalmente el maíz, que se duplicó en siembra y cosecha. Los frejoles tuvieron un comportamiento inestable, con una producción oscilante año en año. Sobresale la caída de la producción con la crisis de los años treinta, también observada para las papas. Por su parte, los guisantes son un cultivo del centro y sur del país. Su siembra crece más de dos veces y la cosecha se duplica, lo que indica una pequeña baja en el rendimiento. En todo caso, su reducción es sólo leve, nada comparado con la fuerte caída de los rindes de la producción de frejoles. Por el contrario, las papas tuvieron un mejoramiento notorio en su rendimiento, que pasó desde 82,7 qm/ha al comienzo del periodo hasta 99,4 qm/ha en 1930-1931.

Cuadro Nº 10
Superficie sembrada y cosecha de algunos cultivos de chácaras, 1909-1932

Años	Papas		Maíz		Frejoles		Arvejas	
	Siembra 1000 ha	Cosecha 1000 qm	Siembra 1000 ha	Cosecha 1000 qm	Siembra 1000 ha	Cosecha 1000 qm	Siembra 1000 ha	Cosecha 1000 qm
1909-1910/1913-1914	28	2.316	22	370	32	392	9	101
1914-1915/1918-1919	31	2.655	26	380	45	533	15	124
1919-1920/1923-1924	32	2.997	28	405	43	469	11	107
1924-1925/1928-1929	35	3.451	31	493	53	570	14	132
1929-1930	43	4.023	36	596	59	767	21	196
1930-1931	45	4.473	37	688	67	639	20	202
1931-1932	51	4.097	54	750	66	637	23	170

Fuente: Dirección General de Estadísticas (1933): "La agricultura chilena", *Chile 1933. Sinopsis geográfico-estadístico*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago, p. 35. Para los periodos de varios años se considera un promedio anual.

Entre los demás cultivos sobresalen los viñedos, que se extendían básicamente en el centro del país, con alguna presencia en el norte y por el sur hasta la zona de Concepción. En 1911-1912 había 56.781 ha de viñedos y una producción de 196,438 millones de litros de vinos. Para 1926-1927 las plantaciones se habían casi duplicado, con 81.480 ha, y la producción siguió el mismo progreso, llegando a 308,497 millones de litros. En los años siguientes se produjo una baja de la superficie, hasta las 77.130 ha, y de la producción, que llegó a 241,112 millones de litros, en 1931-1932. Después, la superficie y producción vuelve a crecer rápidamente, alcanzando en 1933 a 87.621 ha y 325,552 millones de litros de vinos. Por 1935 la superficie plantada era mayor, con 95.857 ha, y la producción había caído hasta 221,979 millones de litros.

Desde mediados de la década de 1920 había comenzado a incrementarse la exportación de vinos. En 1930 las exportaciones llegaron a 5.581.850 litros. En todo caso, el volumen exportado era muy bajo respecto a la producción y no pasaba del 3% de ella.[117]

La información oficial sobre plantaciones frutales no es fiable, pues hay demasiadas variaciones de un año a otro, lo que indica más que cambios reales deficiencias en la recolección de datos. En 1911-1912 se contaban 10.471 ha de plantaciones frutales; en 1916, 22.376 ha; en 1924, 27.222 ha; y en 1929-1930, 17.387 ha.

En cuanto al ganado, según el cuadro Nº 11, entre 1910 y 1930 la masa bovina tuvo un lento crecimiento, sino directamente estancamiento. Considerando que los datos antiguos están subestimados, los valores reales para los primeros años deben ser del orden de los 2 millones de cabezas, como en 1913. Por 1919, todavía el total era levemente superior a esa cifra. El valor de 1930 es el más confiable, aunque la cantidad pudo ser en términos reales inferior al año 1913, si a éste dato agregáramos un tanto por ciento más por las cabezas no contadas. Así, la cifra total de vacunos se mantuvo con escasa variación a lo largo del periodo. El gran cambio se produjo en la distribución espacial de este ganado, como veremos más adelante. En cualquier caso, los bovinos existentes no satisfacían las necesidades nacionales, tanto por su número, como por la falta de integración de los mercados regionales para responder a la demanda de las grandes ciudades. Por ello, desde el siglo XIX las importaciones de ganado argentino fueron permanentes. Sólo la crisis de los años treinta provocaría una suspensión temporal de este aporte externo.

Diferente fue la situación de la lechería, la que tuvo un progreso relevante por estos años. En 1910 había 183.443 vacas en ordeña, las que producían 117,837 millones de litros de leche. En

[117] Luis Correa Vergara, op. cit., tomo II, p. 270.

1924 las cifras subían hasta 206.682 vacas y 175,102 millones de litros. Para 1929-1930 se nota un aumento sustancial, con 282.415 vacas ordeñadas y 274,791 millones de litros de leche.

Cuadro Nº 11
Número de ganado bovino, ovino, caprino y porcino, 1910-1930

Año	Bovinos	Ovinos	Caprinos	Porcinos
1910	1.635.140	1.636.053	205.680	177.687
1911	1.640.322	3.537.728	210.143	160.050
1912	1.760.272	4.168.572	273.218	165.673
1913	2.083.997	4.567.194	288.056	184.222
1914	1.968.620	4.602.317	299.381	221.384
1915	1.943.954	4.545.088	393.758	229.416
1916	1.869.053	4.568.900	385.941	260.305
1917	2.029.942	4.182.910	375.828	300.832
1918	2.225.323	4.434.115	451.941	326.337
1919	2.163.141	4.500.190	459.606	292.431
1922	1.995.538	4.569.166	525.106	263.330
1925	1.918.435	4.093.872	357.023	246.636
1930	2.387.940	6.263.482	788.831	331.156

Fuente: Dirección General de Estadísticas (1933): "La agricultura chilena", *Chile 1933. Sinopsis geográfico-estadístico*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago, p. 44.

Sin dudas, el ganado vacuno era el principal por la demanda de la población, pero considerando el número eran los ovinos los más importantes. De acuerdo al cuadro Nº 11, su número es estable hasta los años veinte (descartando la cifra demasiado baja, y sospechosa, de 1910) Recién hubo un notable crecimiento hacia fines de la década de 1920, que se manifiesta en 1930. Gran parte de este ganado se encontraba en el extremo sur (Magallanes) y se dedicaba a la exportación de lana y carne. Sin embargo, dadas las dificultades en la producción de carne vacuna, el consumo de ovinos tiende a aumentar cuando los vacunos escaseaban o se encarecían. En cualquier caso, en el campo siempre el consumo de carne ovina era mayor.

En cuanto a los caprinos, su crecimiento fue destacado entre 1910 y 1930, habiéndose más que triplicado. Mientras los vacunos y ovejunos eran ganados del centro y el sur, el caprino era mayoritariamente del norte, vinculado a pequeñas comunidades campesinas que vivían en zonas áridas, donde el caprino era el único ganado viable.

Por su parte, los porcinos se duplicaron por esos años, aunque se observa que su número crece hasta 1918 y después baja, para recuperarse nuevamente hacia 1930. Fuera de las deficiencias estadísticas, esas variaciones pueden deberse al carácter supletorio que ofrecía frente a la situación de las otras carnes, especialmente de la vacuna en los sectores urbanos populares y de la ovina en los espacios rurales. Junto al ovino, en algunas zonas era un elemento fundamental de las economías campesinas, en el centro y sur del país, aunque su consumo general estaba por detrás del vacuno y ovejuno.

Respecto al uso de maquinaria y vehículos en la agricultura, hay sólo un cambio moderado entre 1911 y 1930, según el cuadro Nº 12. El alto número de carretas y carretones indica una escasa introducción de medios de transporte más modernos, aunque se produjo un rápido incremento de los últimos hacia 1930, pero concentrado en áreas específicas y en grandes propiedades.

Cuadro Nº 12
Número total de maquinaria y vehículos, 1911-1930

Maquinaria	1911-1912	1919-1920	1929-1930
Arados	--	160.989	238.231
Sembradoras	2.077	2.950	3.204
Trilladoras	3.285	3.666	4.542
Descremadoras	1.262	1.548	3.007
Carretas y carretones	117.431	115.478	117.403
Tractores	--	--	660
Camiones	--	64	1.415
Automóviles	--	495	3.542

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Oficina Central de Estadística (1913): *Anuario Estadístico de la República de Chile, Agricultura, año 1911-1912*, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago, p. 228; y Dirección General de Estadísticas (1933): "La agricultura chilena", *Chile 1933. Sinopsis geográfico-estadístico*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago, p. 20.

El uso de sembradoras y trilladoras muestra un mejoramiento tecnológico moderado, junto a la conservación de prácticas tradicionales. El aumento de las descremadoras indica el progreso de la lechería, ya señalado, así como el número de arados es indicativo de la mayor actividad rural del país. En general, los datos señalan una escasa introducción de maquinaria moderna.

El alto número de caballos, 347.129 en 1910 y 441.027 en 1930, refuerza la idea anterior. También, la escasa variación en el número de mulas; 29.728 y 31.414, en 1910 y 1930 respectivamente. No conocemos la cifra de bueyes utilizados en la década de 1910, el principal animal de tiro, pero sabemos que en el año agrícola 1911-1912 había 479.877 bovinos machos mayores de tres años, muchos de los cuales seguramente eran bueyes. En el censo de 1929-1930 se contaron 448.506 bueyes, una cantidad que muestra su gran peso en las actividades agrícolas.

Respecto al uso de abonos, por la información escasa existente, parece que su consumo aumentó en el periodo. En 1913-1914 se utilizaron 2.678 ton de salitre, subiendo a 16.443 ton en 1929-1930, aunque su consumo caería en los años siguientes. De cal, en 1919-1920 se ocupaban 17.513 qm, en 1924, 52.870 qm y en 1929-1930 su uso llegaba a 91.682 qm En cuanto al guano, por 1929-1930 se consumían 37.242 qm y 169.432 qm de escorias Thomas (residuo obtenido del hierro, rico en fosfato) Paradójicamente, siendo Chile un país de abundantes yacimientos minerales, el consumo de abonos era notablemente bajo; ello se debía al alto costo que requería su traslado desde el extremo norte del país hasta las zonas agrícolas del centro y sur. Además, Chile volcaba la mayor parte de su producción minera al mercado externo, donde obtenía precios mayores.

Por último, el comercio exterior tuvo cierta influencia en la actividad agrícola, entre 1910 y 1935. La exportación de productos agropecuarios fue variada, aunque inestable en estos años. Destacaban los cereales (trigo, avena y cebada), los productos de chácaras (frejoles, guisantes y lentejas), algunas frutas (manzanas y nueces), semillas de trébol, carnes y lana ovina, maderas, derivados de la molinería (harina de trigo, afrecho y afrechillo) y el vino.

Por ejemplo, de avena se exportaron 48.900 ton en 1914, pasando a 106.140 ton en 1915. En 1928 la cifra cayó hasta 56.510 ton y en 1931 llegaba a 60.710 ton. De cebada, se exportó 61.811 ton en 1914, y se vio afectada después por la Primera Guerra Mundial. En 1928 alcanzó a 56.983 ton, cayendo bruscamente con la crisis económica posterior. Los frejoles, que en 1914 se exportaron por 7.843 ton, en 1928 ascendían a 40.708 ton, cifra que no sería superada en los años siguientes. Las lentejas tuvieron un crecimiento menor, pasando de 2.359 ton en 1915, a 7.080 ton en 1928 y a 12.745 ton en 1930, para caer después. En 1934 volvieron a subir, con 20.200 ton, pero sus exportaciones fueron inestables, pues en 1935 apenas llegaron a 400 ton.[118] Las exportaciones de guisantes eran de 2.156 ton en 1914 y de 7.883 ton en 1928, bajando en los años posteriores. Las nueces llegaron a 3.929 ton en 1914 y a 2.942 ton en 1929, y también se redujeron después. Las manzanas se exportaban por 3.386 ton en 1929 y por 4.436 ton en 1932. Las semillas de trébol tuvieron una exportación importante a comienzos del periodo, con 1.029 ton en 1914, pero desaparecieron en los años veinte. En 1928 apenas se exportaron 91 ton.

La venta al extranjero de maderas creció en los años veinte. En 1928 era de 28.557 ton, pero en los años siguientes sería muy afectada por la crisis económica. También había una estable exportación de carne y lana ovina desde Magallanes; en 1928, 19.760 y 12.074 ton, respectivamente. A diferencia de otras, estas exportaciones no sufrieron una baja considerable con la crisis económica posterior.

En general, las exportaciones crecieron entre 1910 y 1928. La Primera Guerra Mundial no produjo una detención de ellas, por el contrario muchos productos vieron aumentada su demanda. Recién con el término de la guerra se contrajo el mercado exterior, a comienzos de los años veinte, seguramente cuando las economías europeas, las principales compradoras, recuperaron y favorecieron su producción agrícola nacional. Las exportaciones agropecuarias nunca fueron mejores después que durante la guerra. El comercio exterior fue más inestable. Recién en 1928-1929 hubo una recuperación de las exportaciones, pero la crisis económica posterior vino a sepultar definitivamente estas posibilidades. Las exportaciones agropecuarias en 1931 fueron 1,5 veces

[118] Luis Correa Vergara, op. cit., tomo I, p. 144.

menores que en 1928. En adelante, el papel de estas exportaciones fue mínimo, reducido a algunos productos y tremendamente inestable. La pérdida de mercados externos llevaría a la agricultura a una dependencia casi total del mercado nacional.

Por su parte, dentro de las importaciones agropecuarias, fuera de las internaciones de frutas tropicales, café, azúcar, yerba mate, tabaco, arroz, aceite de oliva y otros, que el país no estaba en condiciones de producir por clima o producía en cantidades mínimas, destaca la de productos que el país generaba en abundancia, pero no suficiente para responder al consumo nacional, como el trigo y ganado vacuno y ovejuno. Esta cuestión llamaba la atención de muchos especialistas en cuestiones agrarias, como Moisés Poblete, que en 1919 planteaba que el país podía perfectamente producir gran parte de lo que importaba y dejar de gastar enormes cantidades de dinero en ello.[119] Este tipo de comentario se reiteró regularmente durante el periodo estudiado en este capítulo, y seguiría manifestándose hasta 1960.

Dentro de la economía abierta en que vivía el país, sumado a la falta de integración de mercados regionales, las necesidades de productos agropecuarios en el centro del país, donde estaba el mayor consumo, se satisfacían indistintamente con productos nacionales y extranjeros, pensamos en trigo y ganado vacuno, sin considerar cuánto daño se provocaba a la producción nacional con la importación de productos que competían con los locales, deprimiendo la producción nacional, y, por otro lado, las zonas nacionales excedentarias también optaban por la exportación, atraídas por los mejores precios externos, sin reparar tampoco en el desabastecimiento interno que se provocaba. La paradoja de todo esto era que el país aparecía por un lado, por ejemplo, exportando trigo y carnes, y a la vez estaba importando los mismos productos. De tal modo, el beneficio particular que producían las exportaciones tenía por contrapartida un alto precio para el país, pues lo que se ganaba con las exportaciones terminaba perdiéndose al poco tiempo con la necesidad de importar.

El caso de la carne es representativo de este fenómeno. El país exportaba desde la década de 1910, especialmente desde Magallanes, cantidades significativas de carne ovina a Europa, llegando a cerca de 20 mil ton por año en 1928-1929, pero a la vez tenía escasez de carne vacuna en el centro del país. Entre 1910 y 1930, las importaciones de vacunos (ganado vivo y faenado en Chile) desde Argentina fueron regularmente altas, a pesar del desarrollo de la ganadería en el sur y extremo sur de Chile. En 1911 se trajeron desde el exterior 101.905 vacunos. La cifra se redujo en los años siguientes, llegando a 41.366 en 1914. Las importaciones oscilaban según la escasez y precios en el centro del país.

[119] Moisés Poblete, op. cit., p. 66-67.

Desde la perspectiva argentina esta posibilidad les permitía vaciar sus campos fronterizos de ganado criollo, que no tenía cabida en las exportaciones hacia Europa, además de que era una opción para los ganaderos del interior, marginados de las exportaciones destinadas a Europa. Además, a principios del siglo XX, Argentina encontraba en Chile, Uruguay y Brasil un mercado para su ganado vacuno en pie, cuando las importaciones europeas favorecían la carne ovina refrigerada. Por otro lado, la Primera Guerra Mundial hizo subir el precio de la carne bovina, lo que explicaría la baja de las importaciones chilenas. Terminada la guerra, los años 1918-1920 fueron los peores para las exportaciones argentinas a Europa, lo que hizo bajar los precios internos. Posteriormente, nuevamente hubo bajos precios en los años 1925-1927.[120]

Las cifras de importaciones chilenas de vacunos reflejan la influencia de tal situación; volvieron a crecer por 1917, llegando en 1918 a su valor máximo, de 147.770 cabezas. En los años siguientes las importaciones se redujeron anualmente a un tercio de esa cifra. Volvieron a crecer entre 1926 y 1930, con cifras superiores a 100 mil cabezas cada año, con el máximo en 1929, con 134.544. La crisis de los años treinta redujo las importaciones por varios años a cantidades mínimas; en 1932 apenas fueron 246 vacunos. Crecieron algo en adelante, pero no pasaron de unos cuantos miles por año.

La baja en las internaciones de vacunos fue compensada con creces por la importación de más ovinos. En 1930, éstos llegaron a 723.571 cabezas. En los años siguientes se redujeron, pero las importaciones continuaron altas; unas 250 mil cabezas por año hasta 1935.

Las internaciones de ganado, principalmente vacunos, tenían un efecto directo en los precios internos pagados a los ganaderos, pues el ganado argentino era mucho más barato. Ello era lo que estimulaba a los comerciantes e importadores, pues se compraba barato en Argentina y se vendía caro en Chile. Así, el precio de la carne importada no favorecía al consumidor, el que seguía pagando altos precios. Sólo las dificultades de la crisis de los años treinta, que subieron el costo relativo del ganado argentino hasta hacerlo poco rentable para los importadores, provocaron una reducción de las internaciones por algunos años, dando de paso un respiro a la ganadería nacional.

El caso del trigo merece una consideración especial. Como puede apreciarse en el cuadro Nº 13, el país exportaba regularmente cantidades significativas pero variables de trigo, harina y afrecho. 1910, 1912-1913, 1918-1921, 1923-1927, 1928, 1930 y 1934 fueron buenos años para

[120] Horacio Giberti (1986): *Historia Económica de la Ganadería Argentina,* Ediciones Solar, Buenos Aires, pp. 172-173; Osvaldo Barsky y Jorge Gelman (2001): *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*, Editorial Grijalbo-Mondadori, Buenos Aires, pp. 237-238; y Peter Smith (1968): *Carne y Política en la Argentina,* Paidos, Buenos Aires, pp. 73-74 y 113.

estas exportaciones. Por el contrario, los años de la Primera Guerra Mundial fueron malos y peores los de 1931 a 1933, en plena crisis económica. En las importaciones, se observan montos relevantes para algunos años, como 1914 y 1933, que coinciden con malas cosechas. Sin embargo, hay años en que las importaciones son parecidas a las exportaciones, como en 1911, 1922 y 1935, y otros en que hay considerable exportación y unas importaciones respetables, como en 1925-1927.

Cuadro Nº 13
Exportación e importación de trigo y derivados, 1910-1935
(qm)

Año	Exportación			Importación	
	Trigo	Harina	Afrecho	Trigo	Harina
1910	611.403	98.677	249.227	28.938	17.821
1911	138.457	51.688	198.371	92.080	26.604
1912	655.955	57.390	272.242	102	11.130
1913	522.913	56.116	219.465	119	3.820
1914	40.526	25.370	145.056	655.950	104.495
1915	3.326	679	55.143	115.528	24.857
1916	105.830	28.838	34	344	65.490
1917	144.023	112.400	3.764	51	28.074
1918	625.306	409.518	896	1.026	20.974
1919	397.631	234.523	1.420	341	20.228
1920	228.290	104.484	11.678	1.182	7.745
1921	414.816	123.678	12.905	3	1.204
1922	19.011	20.897	157.098	118.619	32.077
1923	215.756	144.756	94.058	173	10.188
1924	1.645.424	221.385	222.483	36	623
1925	1.408.305	139.075	112.191	113.400	69.770
1926	280.591	105.652	250.687	62.294	58.608
1927	3.431	95.892	321.559	66.862	107.996
1928	117.695	71.304	318.195	316	50.513
1929	639	75.165	268.487	7.569	14.741
1930	395.721	86.247	207.694	9	5.646
1931	11.170	10.775	225.439	1.205	1.311
1932	403	10.757	255.361	143.144	25.353
1933	5	111	224.649	598.194	195.748
1934	500.137	30.820	267.145	15.433	35.399
1935	187.628	18.207	219.872	171.360	28.646

Fuente: Jorge F. David Lebón (1993): *Trigo en Chile: una historia desconocida*, Ediciones del Día, Santiago, pp. 517-519.

De este modo, el mercado triguero exterior fue altamente inestable por estos años. De grandes exportaciones se pasaba en el año siguiente a otras muy bajas. Las importaciones eran esporádicas, seguramente provocadas por malas cosechas y algunos desabastecimientos puntuales provocados por altas exportaciones.

Todo ello en medio de una sistemática caída del valor del peso chileno, lo que hizo que las exportaciones, aunque fueran mayores, a partir de la Primera Guerra Mundial generaran menores ingresos, situación que mejoró tras el término de la guerra, pero volvió a ser perjudicial desde 1921. En 1924-1930 el valor del peso fue un 45% más bajo que en 1910, con lo que las exportaciones eran menos rentables y las importaciones más caras. La crisis de los años treinta llevaría tal situación a

niveles insoportables.[121] Por todo lo anterior, en 1930 el Estado decidió intervenir en el comercio exterior del trigo y comenzó a controlar fuertemente el sector.

Respecto a la participación de las provincias en la agricultura nacional del periodo estudiado, hemos seleccionado para este análisis los años agrícolas 1911-1912 y 1929-1930, considerando los principales rubros agrícolas.

De acuerdo al cuadro Nº 14, a comienzos de la década de 1910, la producción de trigo blanco (excluimos el trigo candeal) se concentraba en el centro y sur de Chile, entre Valparaíso y Llanquihue. Entre Aconcagua y Ñuble, el Chile central, se cosechaba el 47,1% del trigo, mientras al sur lo era el 52,6%. En términos provinciales, la importancia del sur es clara. Malleco es lejos la provincia que más produce, el doble o triple que cualquier provincia del centro. Sola aportaba el 16,3% del trigo nacional.

Cuadro Nº 14
Superficie y cosecha de trigo, frejoles y papas provincial y total país, 1911-1912

Provincias	Trigo blanco		Frejoles		Papas	
	ha	qm	ha	qm	ha	qm
Tacna	5	6	--	--	268	3.804
Tarapacá	--	--	--	--	--	--
Antofagasta	--	20	--	--	--	--
Atacama	26	443	9	258	178	3.839
Coquimbo	923	8.526	152	1.664	679	38.725
Aconcagua	97	1.392	472	5.741	740	76.718
Valparaíso	5.528	51.096	466	6.026	1.416	177.506
Santiago	12.398	185.020	764	11.641	1.078	128.332
O´Higgins	20.562	300.267	4.590	78.849	1.138	135.687
Colchagua	38.589	415.249	7.115	73.180	2.781	328.976
Curicó	22.553	392.125	4.661	73.147	1.338	143.417
Talca	20.662	308.113	3.644	50.404	664	56.746
Linares	21.142	325.481	3.653	39.773	451	34.626
Maule	24.197	215.336	1.319	11.078	954	56.802
Ñuble	37.771	461.481	3.229	29.213	1.154	110.239
Concepción	22.122	271.670	3.314	35.772	1.001	47.420
Arauco	8.943	113.874	506	7.153	1.314	71.348
Biobío	45.678	664.414	1.284	10.221	509	14.372
Malleco	67.476	917.907	1.173	18.330	532	23.636
Cautín	27.393	338.743	158	1.556	1.712	90.015
Valdivia	14.235	236.514	46	214	2.694	139.829
Llanquihue	21.302	359.921	5	43	3.133	539.519
Chiloé	3.278	63.853	--	--	2.940	406.399
T. de Magallanes	--	--	--	--	--	--
Total país	414.880	5.631.451	36.560	454.263	26.674	2.627.955

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Oficina Central de Estadística (1913): *Anuario Estadístico de la República de Chile, Agricultura, año 1911-1912*, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago, pp. 229 y 231-232. La cosecha fue aproximada a números exactos.

Lo anterior tenía su contrapartida en la excesiva explotación de los suelos en Malleco, sin hacer las rotaciones necesarias e incorporando tierras no aptas para cultivos, todo para expandir la producción y obtener rápidos beneficios. Mientras las rotaciones del suelo habían sido de seis a

[121] Carlos Hurtado R-T, op. cit., p. 157.

siete años en 1900, por 1910 bajaron a tres o cuatro años, fijándose finalmente en tres años. Esta corta rotación no permitía al suelo recuperarse. El monocultivo terminaría erosionando gravemente los suelos de parte de esa provincia y reduciendo los rendimientos en las décadas siguientes.[122]

La zona al sur de Malleco tenía también gran importancia en la producción triguera, especialmente Cautín y Osorno (en ese momento perteneciente a Llanquihue), pero no más que cualquiera de las provincias de Chile central. Por esta época, la región de Cautín a Osorno llevaba algunas décadas expandiendo rápidamente su producción; la mayoría de sus propiedades eran de reciente formación y el ferrocarril que la unía al centro del país llevaba apenas unas décadas o menos de funcionamiento. Sólo llegaría a Puerto Montt, capital de la provincia de Llanquihue, en 1911. Con ello, el desarrollo agrícola adquirió nuevas posibilidades. A pesar de las limitaciones del ferrocarril, la producción triguera era relevante en el sur y su mercado principal estaba en el norte y centro de Chile, completando la demanda no satisfecha por la cosecha del centro.

Por otro lado, las provincias centrales, al sur de Santiago, excepto Maule, eran grandes productoras de trigo. En los años siguientes, Chile central derivaría su actividad a otros rubros, disminuyendo la cosecha de trigo, el que se desplazaría al sur.

Hemos dejado fuera de esta referencia los otros dos cereales, cebada y avena, pues, aunque importantes, su cultivo estaba concentrado espacialmente; la cebada en el centro y la avena en el sur, la mayoría en Cautín.

Los frejoles eran la legumbre con el cultivo más extendido en Chile, frente a las lentejas que se cultivaban en el centro y los guisantes que se ubicaban en el centro-sur. Los frejoles se sembraban desde Coquimbo, por el norte, hasta Malleco, por el sur. En muchos cultivos, Malleco era una frontera natural, como sucedía con los frejoles, las lentejas y las uvas. En todo caso, los frejoles tenían su mayor producción al sur de Santiago, entre O'Higgins y Linares.

Las papas eran un cultivo de presencia nacional, quizás el único que tenían tal extensión, junto al trigo. La superficie que ocupaba era pequeña, pero sus rendimientos eran muy destacados. Como aparece en el cuadro anterior, hay dos grandes zonas productoras. Una, las provincias en torno a Santiago, entre Valparaíso y Curicó, que producían el 34,7% del total país. Allí estaba el estímulo que generaba la demanda de las principales ciudades. La segunda, desde Cautín a Chiloé, que aportaba el 44,7% de la producción nacional. La gran cosecha del sur, especialmente de Llanquihue y Chiloé, provocaba por estos años una situación que se mantendría sin resolver por varias décadas; un exceso de papa en el sur, que debía venderse en el resto del país o en el

[122] Francisco López (1950): *Contribución al estudio del problema de la erosión de la comuna de Los Sauces de la provincia de Malleco*, tesis, Universidad de Chile, Santiago, pp. 45-47.

extranjero. Dado que las papas eran un artículo fácilmente corruptible, debía comerciarse con rapidez. Lamentablemente, cada vez que había gran producción en el sur, sobre una cosecha ya regularmente alta, el mercado del centro estaba ya satisfecho por la papa producida allí, y las exportaciones a la Argentina y Uruguay, destinatarios más adecuados para este producto, no eran fáciles por diversas limitaciones, lo que terminaba bajando los precios a niveles poco rentables o con la pérdida de la sobreproducción por deterioro del producto. La salida era sostener con los excedentes la crianza de cerdos, vender a un precio bajo el costo, o sencillamente perder la producción. Sólo cuando había una mala cosecha en el centro, la papa del sur adquiría relevancia y era bien pagada. Sin embargo, a pesar de estas adversidades, la papa seguía produciéndose en gran cantidad en el sur, en parte porque en muchas zonas, excesivamente húmedas, era el único cultivo rentable, o porque era parte principal en la rotación de los suelos.

Cuadro Nº 15
Ganado bovino, ovino y porcino, provincias y total país, 1911-1912

Provincias	Bovinos	Ovinos	Porcinos
Tacna	2.269	17.052	1.903
Tarapacá	--	--	--
Antofagasta	537	5.580	10
Atacama	12.654	14.103	841
Coquimbo	47.650	88.229	2.164
Aconcagua	74.879	63.864	3.076
Valparaíso	70.614	41.394	1.944
Santiago	189.317	200.623	4.886
O´Higgins	90.231	34.613	4.310
Colchagua	153.206	166.900	11.827
Curicó	97.534	200.660	9.739
Talca	85.419	141.130	4.613
Linares	94.095	159.722	6.029
Maule	53.717	154.128	8.463
Ñuble	95.094	198.283	14.023
Concepción	62.670	88.983	11.962
Arauco	59.567	50.991	4.562
Biobío	73.226	122.201	7.791
Malleco	92.137	113.755	7.838
Cautín	57.851	130.019	13.018
Valdivia	133.914	102.344	10.945
Llanquihue	156.815	106.157	20.842
Chiloé	25.767	87.885	14.793
T. de Magallanes	31.099	1.879.956	274
Total país	1.760.272	4.168.572	165.673

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Oficina Central de Estadística (1913): *Anuario Estadístico de la República de Chile, Agricultura, año 1911-1912*, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago, pp. 238-239.

En cuanto al ganado existente por 1911-1912, como aparece en el cuadro Nº 15, la población bovina se extendía a lo largo de todo el país, especialmente en el centro y sur. Chile central tenía un importante contingente de vacunos, principalmente en Santiago y Colchagua. En el sur, la masa vacuna era importante entre Malleco y Llanquihue, destacando Valdivia y Osorno. En

esta zona la ganadería vacuna era una actividad privilegiada, por la abundancia de pastos. Allí se habían ido talando bosques, generando praderas que se mantenían por la humedad del clima gran parte del año. Sin grandes esfuerzos, los vacunos se criaban en medio del bosque, aprovechando la abundante vegetación. Paralelamente se iban creando praderas artificiales.

El ganado ovino se concentraba principalmente en el extremo sur, dedicado a la exportación de carne y lana. El nivel de explotación del ovino convertía a Magallanes en el principal núcleo de procesamiento de carne en el país, con varios frigoríficos en funciones. Cuando los mercados externos se reducían o los precios nacionales estaban en alza, la carne ovina de esa región llegaba al centro del país. En el resto de Chile, los ovinos eran abundantes, especialmente en el centro y el sur. Su número era destacado entre Malleco y Llanquihue. En esta zona predominaba un ovejuno criollo, a diferencia del fino y mestizo establecido en el extremo sur. Era un ganado propio de los campesinos, entre ellos los indígenas, que los aprovisionaba de carne y lana, para sus necesidades domésticas y para venta local.

Los porcinos eran un ganado poco desarrollado en Chile, hacia la década de 1910. Con escasa presencia en el norte y centro, excepto en Colchagua, su mayor número estaba en el sur. Entre Malleco y Chiloé se encontraba el 40,7% del total nacional. Su presencia en esta zona se vinculaba a la abundancia de alimentos para su crianza (papas y leche, entre otros), que permitía sostenerlos con un bajo costo. Se destinaban a satisfacer las necesidades locales, con escasa proyección nacional.

Por otro lado, la actividad lechera, según el cuadro Nº 16, tenía un importante desarrollo en torno a Santiago, gran parte de ella destinada a proveer de leche fresca a las grandes ciudades y, en zonas más alejadas, como Colchagua, a producir quesos. Ya en ese momento, la lechería tenía su mayor desarrollo entre Malleco y Llanquihue, principalmente en Valdivia y Osorno, que contaba con el 38% de las vacas ordeñadas. La producción se destinaba a leche fresca y, en su mayoría, a queso y mantequilla. De este último producto, Llanquihue producía el 59,3% del total nacional.

Sin embargo, la producción lechera del sur era menor que la del centro, a pesar de tener más vacas. Ello se debía a que el sur practicaba una lechería de temporada (primavera-verano), entre octubre y marzo de cada año, cuando los pastos eran más abundantes. En el otoño-invierno la mayoría de las vacas no se ordeñaban, enviándose a pastar en los bosques y praderas. En el centro, por el contrario, se practicaba principalmente una lechería permanente, como en Santiago, y por supuesto los rendimientos anuales eran mayores. Otra diferencia se daba en la crianza; en el sur se realizaba la crianza del ternero sin destete, mientras en el centro se aprovechaba completamente la

leche en producción y la crianza se hacía con forraje o, directamente, se beneficiaba al ternero. Ello establecía una mayor producción anual en el centro, pero implicaba que pasados unos años debía hacerse la renovación completa del ganado lechero, lo que se hacía ordinariamente comprando nuevas vacas en el sur.

Cuadro Nº 16
Producción lechera provincial y total país, 1911-1912

Provincias	Vacas ordeñadas	Producción de 1911		
		Leche (litros)	Quesos (qm)	Mantequilla (qm)
Tacna	186	74.375	1	--
Tarapacá	--	--	--	--
Antofagasta	16	3.610	--	--
Atacama	1.119	545.902	9	47
Coquimbo	2.772	2.751.251	5	424
Aconcagua	4.945	4.897.720	916	117
Valparaíso	10.229	8.201.825	233	133
Santiago	27.027	28.288.753	3.936	1.804
O´Higgins	12.307	13.298.600	4.216	468
Colchagua	16.635	12.667.706	8.395	761
Curicó	2.831	2.273.830	333	174
Talca	6.014	3.112.280	1.656	42
Linares	12.199	7.543.050	5.103	292
Maule	1.097	844.900	26	4
Ñuble	5.708	3.744.845	1.005	403
Concepción	4.354	3.456.871	258	129
Arauco	7.956	4.447.300	851	89
Biobío	3.842	2.214.460	167	38
Malleco	10.930	1.986.540	243	85
Cautín	4.835	2.083.340	1.268	71
Valdivia	19.170	4.782.040	2.819	350
Llanquihue	39.209	18.688.924	3.500	7.929
Chiloé	341	123.000	--	1
T. de Magallanes	1.715	100.065	--	--
Total país	195.167	126.131.117	34.940	13.361

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Oficina Central de Estadística (1913): *Anuario Estadístico de la República de Chile, Agricultura, año 1911-1912*, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago, p. 227. La producción de queso y mantequilla fue aproximada a números exactos.

Por estos años, el importante crecimiento de los cultivos, del ganado ovino y porcino y de la lechería, en términos provinciales presenta una mayor importancia del sur, donde se concentraron los mayores aumentos. Tal situación tuvo su expresión en el incremento de las propiedades rurales. En 1912-1913, de 80.220 propiedades contadas por la estadística estatal, 41.862 estaban en Chile central, entre Aconcagua y Ñuble. Entre Malleco y Osorno había 11.310 propiedades. En los años siguientes el número de ellas creció rápido. Según el Registro de Propiedades de la Dirección de Impuestos Internos, en 1928 había 210.736 propiedades rurales en todo el país, de las que 97.680 estaban entre Aconcagua y Ñuble, y 23.496 entre Malleco y Osorno.[123]

[123] Dirección General de Estadísticas (1933a): "La agricultura chilena", *Chile 1933. Sinopsis geográfico-estadístico*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago, p. 15.

El primero censo que recopiló información acuciosa sobre la agricultura nacional fue el de 1929-1930, que incluyó 146.244 propiedades, el 70% del total establecido en 1928. Se dejaron fuera las de menor tamaño ubicadas en la periferia urbana. Según el cuadro Nº 17, las propiedades más numerosas eran las menores a 50 ha, el 82% del total, seguidas por las que iban de 51 a 1.000 ha, con el 16%. Sin embargo, las propiedades menores a 50 ha apenas abarcaban el 4,4% de la superficie. Otro 6% de la superficie total lo tenían las propiedades entre 51 y 200 ha. De este modo, la mayoría de la superficie rural estaba absorbida por las grandes propiedades, superiores a 1.001 ha, con el 78% del total. El grado de concentración de la tierra en Chile era extremo. No era sorprendente entonces que para muchos este fenómeno fuera la explicación más recurrente de los problemas del agro, dada su presencia tan notoria. Como veremos, la utilización del suelo estaba directamente relacionada con esta situación, predominando la agricultura y ganadería extensiva.

Cuadro Nº 17
Número y superficie de propiedades rurales, 1930

Provincias	Hasta 50 ha		51-200 ha		201-1000 ha		1001-5000 ha		Más de 5000 ha		Total	
	Nº	ha	Nº	ha	Nº	ha	Nº	ha	Nº	ha	Nº	ha
Tarapacá	3.729	9.532	62	6.895	24	10.794	17	37.882	2	13.887	3.834	78.990
Antofagasta	1.290	2.731	9	688	6	3.256	--	--	--	--	1.305	6.675
Atacama	1.918	5.405	40	4.730	23	11.405	9	15.830	7	634.190	1.997	671.560
Coquimbo	7.786	22.875	184	19.807	156	77.420	98	261.765	103	2.064.289	8.327	2.446.156
Aconcagua	8.680	33.395	325	31.043	121	59.929	94	226.507	35	671.030	9.255	1.021.904
Santiago	1.786	19.563	435	46.811	307	139.026	139	358.783	60	950.618	2.727	1.514.801
Colchagua	17.407	88.475	789	75.105	374	168.778	150	313.640	50	663.186	18.770	1.309.184
Talca	9.227	71.985	831	84.485	492	222.770	152	308.683	23	369.130	10.725	1.057.053
Maule	11.977	143.338	1.647	162.181	696	298.348	169	320.085	21	254.820	14.510	1.178.772
Ñuble	15.468	164.917	1.670	162.748	642	278.594	133	267.261	19	343.438	17.932	1.216.958
Concepción	9.882	117.940	1.432	140.938	547	242.949	97	218.260	19	167.933	11.977	888.020
Biobío	5.829	89.691	1.262	128.162	618	288.810	198	389.987	29	433.927	7.936	1.330.577
Cautín	5.684	149.507	3.936	396.653	1.316	551.889	246	496.657	29	699.916	11.211	2.294.622
Valdivia	4.924	89.999	1.799	193.551	1.016	451.309	282	566.703	65	725.088	8.086	2.206.650
Chiloé	14.459	208.050	1.574	162.777	661	299.445	179	353.820	31	656.328	16.904	1.680.420
Aysén	64	1.683	63	7.165	107	57.961	46	109.657	6	606.910	286	783.376
Magallanes	254	5.187	63	5.938	33	14.789	43	111.418	69	7.669.993	462	7.807.325
Total país	120.364	1.224.273	16.121	1.629.677	7.139	3.177.472	2.052	4.356.938	568	16.924.683	146.244	27.313.043

Fuente: Dirección General de Estadísticas (1933a): "La agricultura chilena", *Chile 1933. Sinopsis geográfico-estadístico*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago, p. 13.

En cuanto a las diferencias provinciales, el minifundio era numeroso en el norte y centro del país, con la excepción de Santiago. De Maule al sur, especialmente en Cautín y Valdivia, era mucho menos importante, aunque tenía gran desarrollo en Chiloé. Por otro lado, el número de propiedades medias, en el intervalo de 51-200 ha, se incrementaba de norte a sur. Mientras en el centro era un tipo de propiedades escaso, en Cautín y Valdivia era el segmento más relevante. Ello era fruto en el sur de los procesos recientes de colonización que permitieron la instalación de colonos chilenos y extranjeros en la zona. Sin embargo, se observa que en esta región el número de propiedades entre 201 y 1.000 ha también tiene un desarrollo importante, producto de la agrupación de las tierras entregadas a colonos en manos de los particulares más exitosos. Era la mayor concentración

absoluta del país, y en términos relativos junto a la de Santiago la más alta. Ello indica una característica relevante del sur; el predominio de propiedades medianas y grandes, más que en cualquiera otra zona. Era el 47% del total provincial en Cautín y el 35% en Valdivia. De este modo, junto a la colonización con parcelas de tierra medianas se da también un proceso de acaparamiento de tierras, vía remates fiscales y compra a ocupantes y a propietarios. Más clara queda esta afirmación si se consideran las propiedades de más de 1.001 ha. Cautín y Valdivia tienen el mayor número de ellas.

Todo esto indica la formación reciente de un poderoso sector terrateniente en el sur, en las últimas décadas, que tiene influencia decisiva en la suerte de la agricultura sureña. Entre ellos destacaban los descendientes de los inmigrantes germanos llegados en la segunda mitad del siglo XIX. En el departamento de Valdivia, en la provincia del mismo nombre, en 1920, 70 de los 78 fundos más valiosos les pertenecían; 41 de ellos superaban las mil ha cada uno. En el departamento de Osorno, en la parte sur de la provincia de Valdivia, 85 de las 89 propiedades mayores les pertenecían; 31 de ellas tenían más de mil ha cada uno.[124]

En la zona central también predominaban las grandes propiedades, pero la situación estaba oculta (para efectos tributarios) pues las propiedades estaban legalmente divididas en predios de tamaño menor, por la mayor antigüedad de las posesiones, en manos de diferentes personas, pero que pertenecían en cada lugar en particular a las mismas familias. Si se hubiera considerado en conjunto esas propiedades el cuadro sería distinto. Además, esas tierras, aunque de tamaño menor que las del sur, tenían un valor mucho mayor por su fertilidad, regadío y cercanía a las grandes ciudades y puertos de exportación.

Desde la perspectiva de la superficie, se aprecia que en el norte y centro, aunque la gran propiedad es menos numerosa, abarcaba una parte considerable de las tierras existentes. En Santiago, las propiedades mayores a 1.001 ha ocupaban el 87% de las tierras. La cifra disminuía algo hacia el sur, hasta Biobío, donde volvían a aparecer altos porcentajes. En Cautín era el 53% del total y en Valdivia el 67%, con lo que estaban junto a Santiago entre las que tenían las mayores concentraciones de la tierra. Sin contar los casos del extremo norte y sur, donde casi la totalidad de la tierra era dominada por grandes propiedades.

Si en el centro y el sur tenían similar peso las grandes propiedades, ambas zonas se diferenciaban por el desarrollo de las propiedades medianas, entre 51 y 1.000 ha. En Cautín ellas

[124] Jean Pierre Blancpain, op. cit., vol. I, p. 330 y vol. II, pp. 382-387; y Fabián Almonacid (1998a): "El desarrollo de la propiedad rural en las provincias de Valdivia y Llanquihue, 1850-1920", *Revista Austral de Ciencias Sociales,* Nº 2, enero-agosto, Universidad Austral de Chile, Valdivia, pp. 35-36.

abarcaban el 41% de la superficie y en Valdivia el 32%, cifras muy superiores a la importancia que ellas tenían entre Aconcagua y Maule (la parte septentrional del Chile central) En Santiago apenas ocupaban el 12% de la superficie. Un peso similar al del sur tenían las propiedades medianas señaladas entre Maule y Biobío.

En todo caso, considerando el sur, también al interior de cada provincia había una distribución geográfica desigual de las propiedades. Mientras en las cercanías de las ciudades predominaban las propiedades menores, al interior de las provincias, especialmente en la zona andina, se imponían las grandes propiedades.

En cuanto a las propiedades menores de 50 ha, su mayor peso estaba entre Maule y Concepción, en Cautín y en Chiloé.

De este modo, mientras en el centro del país había un importante desarrollo del minifundio, junto a la gran propiedad, en el sur estudiado predominaba la mediana y la gran propiedad. En una mirada latitudinal, se puede decir que a medida que se avanzaba de Santiago al sur las propiedades medianas iban aumentando en importancia, especialmente desde Maule.

Una última diferencia que destaca entre el centro y sur, respecto a las propiedades, era el tipo de explotación de ellas. Mientras en Chile central había un alto porcentaje de arrendatarios y administradores, como en Santiago donde llegaba al 30% el total de propiedades en esta situación, en el sur la mayoría de las propiedades era explotada por los mismos dueños. En Cautín cerca del 10% estaba en arriendo o administración de un tercero y en Valdivia menos del 8%.

Por otro lado, en el cuadro Nº 18 se presenta el uso de la tierra en 1930.[125] Las tierras aradas de ese año, 3,377 millones de ha, representaban un crecimiento significativo de los cultivos en las últimas décadas. Estas tierras se concentraban entre Aconcagua y Chiloé, aunque el mayor porcentaje de ellas estaba de Concepción al sur. Cautín y Valdivia tenían el 30% de las tierras cultivadas de Chile. Si se suma el departamento de Angol, en ese momento en la provincia de Biobío, entre Angol y Osorno había 1.137 millones de ha cultivadas, el 33,67% del país.

Sin embargo, considerando que en el sur la rotación de los suelos era más larga, con lo que había regularmente una cantidad de tierras en descanso, la mayor concentración de tierras en cultivo estaba en Chile central. Allí se hacía un uso más intensivo de las tierras. Así, había 1,359 millones de ha en descanso o barbecho, cuya mayor parte estaba en el sur. Entre Angol y Osorno, 553 mil ha

[125] En el censo de 1930, los terrenos arados corresponden a tierras con sementeras, chácaras y praderas artificiales, cultivadas en los últimos 10 años. Las praderas naturales a terrenos no cultivados en los últimos 10 años, ocupados por pastos naturales permanentes o temporales. Montes y matorrales a tierras explotadas para madera y leña, y las tierras estériles eran las que no producían vegetales. No se han incluido en el cuadro Nº 18, 33.722 ha dedicadas a bosques y tierras no cultivadas que no son estériles, pero que no tenían explotación.

estaban en esa situación, lo que era el 40,7% de las tierras en descanso del país. Además, esas tierras eran el 48,6% de las tierras cultivadas del sur. Era notorio que en el sur las tierras descansaban mucho más. Por el contrario, en Santiago sólo el 20% de las tierras cultivadas estaban en descanso.

Cuadro Nº 18
Uso de la tierra, 1930 (miles de ha)

Provincias	Terrenos Arados	Huertas, viñas y plantaciones frutales	Praderas naturales	Montes y matorrales	Tierras estériles	Superficie total	Superficie regada del total
Tarapacá	5,9	0,8	34,3	4,1	32,1	77,2	7,4
Antofagasta	2,4	0,1	2,0	0,7	1,2	6,4	3,7
Atacama	13,0	1,4	149,9	79,1	415,3	658,7	18,2
Coquimbo	89,6	5,3	1.055,8	491,8	705,4	2.347,9	92,2
Aconcagua	129,6	6,8	440,7	222,2	214,3	1.013,6	89,7
Santiago	214,5	11,9	669,0	316,0	288,1	1.499,5	192,8
Colchagua	251,9	11,0	592,1	239,7	201,4	1.296,1	221,8
Talca	218,1	13,8	549,1	203,3	80,1	1.064,4	183,6
Maule	260,0	11,0	655,2	139,4	100,1	1.165,7	105,0
Ñuble	320,1	18,3	442,5	260,4	162,7	1.204,0	113,4
Concepción	262,5	16,0	395,0	182,7	53,7	909,9	33,2
Biobío	476,5	10,6	441,0	338,5	91,0	1.357,6	59,4
Cautín	657,3	4,5	834,1	775,0	165,3	2.436,2	18,4
Valdivia	326,9	4,8	647,2	944,9	121,9	2.045,7	0,8
Chiloé	139,5	2,4	389,7	959,9	106,5	1.598,0	--
Aysén	2,9	0,1	368,3	225,0	136,2	732,5	--
Magallanes	6,4	0	7.342,0	131,4	40,8	7.520,6	--
Total país	3.377,1	118,8	15.007,9	5.514,1	2.916,1	26.934,0	1.139,6

Fuente: Dirección General de Estadísticas (1933a): "La agricultura chilena", *Chile 1933. Sinopsis geográfico-estadístico*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago, p. 12, corregido con datos tomados de Dirección General de la República (1933): *Censo Agropecuario, 1929-1930*, Soc. Imprenta y Litografía Universo, Santiago, pp. 8-17.

En todo caso, la expresión "tierras en descanso" respecto al sur es engañosa, pues no se trataba de tierras abandonadas sino que ocupadas con pastos que se usaban por varios años para la ganadería, como parte de una rotación larga. Con ellas se sostenía una numerosa masa ganadera. El barbecho o suelo descubierto de pastos era la situación menos frecuente. Así, el uso de esas tierras era importante.

En todo Chile, las praderas artificiales tenían un gran peso dentro de las tierras cultivadas, cuya superficie es difícil de calcular ya que el censo no contempló más que una pregunta sobre los pastos sembrados en el último año. Sin embargo, no deja de ser notable que sólo en 1929-1930 había 208.820 ha con pastos. En total, de 3,377 millones de ha de tierras cultivadas sólo se destinaban 1,076 millones de ha a cultivos anuales, excluidos los pastos, mientras el resto era utilizado en pastoreo o estaba en barbecho.

El uso ganadero de las tierras está indicado por las praderas naturales. Queda claro el peso del extremo sur, con la mitad de las praderas naturales de Chile, las que sostenían la ganadería

ovina de la región. En número menor, este recurso también se encontraba desde Coquimbo a Valdivia. Estas praderas se ubicaban especialmente en la zona andina y permitían sostener una variada ganadería. Las existentes en el centro, como en Aconcagua y Santiago, tenían una importancia estratégica pues permitían satisfacer la demanda de las principales ciudades. En esta zona, la superficie de las praderas naturales superaba a las tierras cultivadas. Por ejemplo, en Maule había 655.293 ha destinadas a talaje y 259.693 ha a cultivos. El sur, entre Angol y Osorno, tenía 1,604 millones de ha de estas praderas, el 10,7% del total nacional, con lo que no superaba la existencia de este recurso en otras provincias, como en torno a Santiago. Sin embargo, si se considera las diferencias climáticas del centro y sur, las praderas de esta última zona por la mayor humedad tienen mayor permanencia durante el año. El centro, más seco, experimentaba regulares restricciones en el uso de estas praderas, las que estaban en buenas condiciones un menor número de meses cada año. Además, estaban ubicadas en zonas cordilleranas generalmente de acceso más difícil, obligando a una trashumancia desconocida en el sur.

Lo anterior determinaba una especialización productiva en Chile. El centro tenía abundantes pastos, pero alejados y estacionales, mientras el sur contaba con abundantes pastos permanentes.

Respecto a la extensión de las praderas, en el centro muchas de ellas se ubicaban en zonas regadas, que en vez de ser cultivadas anualmente eran ocupadas por pastos. Como se observa en el cuadro comentado, un tercio de las tierras aradas estaban regadas y se concentraban en el norte y centro de Chile, entre Coquimbo y Ñuble. Ello le daba a la agricultura de esa región la ventaja de contar con agua todo el año. Sin embargo, el recurso se ocupaba sólo parcialmente en cultivos; en el departamento de Santiago, de la misma provincia, había 101.688 ha regadas, pero los cultivos sólo llegaban a 87.602 ha. En el departamento de Curicó, de la provincia de Talca, habían 72.654 ha regadas, pero se cultivaban 58.224 ha, de las que 22.236 ha estaban en descanso. En general, entre Aconcagua y Maule había 321.572 ha de tierras cultivadas en descanso, muchas de ellas eran tierras regadas. Así, se producía un uso parcial de la potencialidad de tierras cultivables disponibles.

Por otro lado, la mayor parte de los bosques y montes estaba en el sur. Allí estaba la mayoría de los bosques maderables del país. De los 2,055 millones de ha de bosques aprovechables en el país, entre Angol y Osorno había 1,107 millones de ha, el 53,9% de la existencia nacional. Solamente en el límite entre la provincia de Cautín y Valdivia, en los departamentos de Villarrica y Valdivia, había 535 mil ha de bosques. Además, el sur contaba a través de ellos con un recurso forrajero abundante, pues los vacunos vivían durante el invierno en medio del bosque. En total, la

suma de las praderas naturales, artificiales, bosques y matorrales, daba al sur de Chile las condiciones para sostener una gran actividad ganadera.

De las tierras ocupadas por viñedos, plantas frutales y huertos, cuya superficie era pequeña pero de explotación intensiva, gran parte correspondía a viñedos, unas 82.410 ha. La mayoría de éstas estaba concentrada entre Coquimbo y Biobío. En este espacio había dos zonas de viñedos muy diferentes; entre Santiago y Talca se destinaban a ellos principalmente terrenos de regadío, ocupados por cepas importadas. Más al sur, desde Maule a Biobío, se destinaban a ello tierras de secano y predominaban las cepas criollas.

Para las plantaciones frutales, la variedad climática de Chile (mediterránea en el centro y templada húmeda en el sur) permitía que prácticamente se pudieran desarrollar todas las especies importantes, aunque la superficie plantada seguía siendo baja, unas 17.387 ha. En el norte, Atacama y Coquimbo, había producción de limones, melocotones, albaricoques, ciruelas, higos, aceitunas, etc., encontrándose las mayores plantaciones de melocotones, albaricoques e higueras. El centro, entre Aconcagua y Maule, era una zona de gran variedad, con importante superficie de almendros, ciruelos, melocotones, limoneros, naranjos, nogales, paltos y perales, además de la uva para mesa. Era la zona frutera principal del país. Inmediatamente al sur, en Ñuble y Biobío, destacaban los guindos, perales, cerezos, membrillos y ciruelos.

Por último, en el sur, Angol sobresalía por su producción de manzanas, guindas, ciruelas y cerezas. Desde Cautín hasta Chiloé estaba el espacio con mayores manzanos, el 56% de las plantaciones nacionales. Destacaba en esto la provincia de Valdivia, con un tercio de los árboles productivos del país. El sur también tenía cerezos, un 39% del total nacional, ciruelos, guindos y membrillos. La mayor parte de los árboles frutales estaban en Cautín y Valdivia.

Por otro lado, los cultivos seleccionados en el cuadro Nº 19 representan el 71,1% de las tierras cultivadas el año agrícola 1929-1930, por lo que son representativos de la situación agrícola general. El trigo seguía siendo el principal cultivo. Si se comparan estos datos con los señalados para el año 1911-1912, se puede apreciar el avance logrado, aunque hay que advertir que 1929-1930 fue un año excepcionalmente bueno en siembra y cosecha.

La distribución provincial de la superficie cultivada con trigo mostraba un desplazamiento hacia el sur. Desde Concepción al sur se sembraba un 55,8% del trigo del país. Sólo entre Angol y Valdivia se sembraba el 37,1% del total nacional. Particularmente, destacaba Cautín, que se había convertido en la provincia triguera nacional. Sin embargo, también había diferencias al interior de esta zona. Cautín rendía menos que el promedio nacional, 12,49 qm/ha frente al 13,08 qm/ha

nacional. El rendimiento más bajo lo tenía Angol, con 10,49 qm/ha. Tanto en Cautín como en Angol había una caída de los rindes, por excesiva explotación de los suelos y uso de terrenos en pendiente. En Cautín eran las zonas pobladas por indígenas las que tenían los rendimientos más bajos, por lo anterior como por escaso uso de abonos, debido a la pobreza de los indígenas. Por el contrario, la provincia de Valdivia tenía un rinde de 15,2 qm/ha, destacando allí el departamento de Valdivia con 16,8 qm/ha. El asunto no era menor, pues por cada quintal ganado en la cosecha, por ejemplo, en 100 mil ha se ganaban 100 mil qm más. En términos nacionales, sólo mejorando un punto el rendimiento se podían obtener 673 mil qm más.

Cuadro Nº 19
Superficie y cosecha de algunos cultivos, 1930

Provincias	Trigo blanco		Avena		Papas		Frejoles	
	ha	qm	ha	qm	ha	qm	ha	qm
Tarapacá	8	108	--	--	142	5.634	--	--
Antofagasta	53	351	--	--	9	255	--	--
Atacama	56	625	8	80	43	2.477	37	214
Coquimbo	6.883	61.331	9	103	2.469	260.473	2.476	27.330
Aconcagua	9.061	132.009	233	2.994	2.204	251.190	2.388	28.005
Santiago	30.165	460.954	477	6.291	3.114	438.254	4.308	60.001
Colchagua	57.563	1.046.017	436	7.380	4.107	523.600	16.522	227.369
Talca	51.911	760.042	1.436	18.052	1.778	205.243	11.362	153.595
Maule	63.123	735.205	1.693	19.093	1.488	114.535	9.251	90.832
Ñuble	78.496	953.633	2.004	23.170	1.884	158.857	7.163	70.193
Concepción	44.063	478.605	7.335	98.743	2.544	186.248	4.800	38.159
Biobío	108.991	1.164.125	15.314	183.891	803	58.082	7.111	62.454
Cautín	141.290	1.765.526	78.162	954.467	6.104	274.892	991	7.737
Valdivia	65.506	996.421	10.259	163.784	3.815	377.260	88	1.011
Chiloé	16.690	264.032	1.822	30.278	11.960	158.784	--	--
Aysén	79	685	150	1.265	133	5.728	--	--
Magallanes	--	--	1.055	--	30	1.553	--	--
Total país	673.938	8.819.669	120.393	1.509.591	41.139	4.023.065	66.497	766.900

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección General de la República (1933b): Censo Agropecuario, 1929-1930, Soc. Imprenta y Litografía Universo, Santiago, pp. 18-41.

El centro seguía teniendo mejores rendimientos, lo que le daba un mayor peso a pesar de su menor superficie sembrada. El caso más claro era el de Colchagua, que con casi la mitad de las siembras que Biobío producía casi lo mismo. En general, el uso de tierras regadas permitía que Chile central tuviera esos mejores rindes. En Colchagua, mientras el rendimiento general era de 18,17 qm/ha, sus tierras regadas sembradas con trigo rendían 20,1 qm/ha. Esto duplicaba los rindes de Angol. Sin embargo, no todas las tierras regadas rendían igual. En Talca y Maule, que tenían siembras similares a Colchagua, pero notable menor cosecha, las tierras regadas rendían lo mismo y menos que en Valdivia. Además, en Maule, Ñuble y Concepción, como en Angol, se notaba un agotamiento de los suelos por los bajos rendimientos. Ñuble tenía bajos rindes en sus suelos de secano, pero subía su producción con el rendimiento de las tierras regadas. De tal modo, los suelos que estaban en mejores condiciones en el país para seguir sosteniendo una buena producción de

trigo se ubicaban entre Santiago y Colchagua, en el centro, y en Valdivia, en el sur. Los demás tenían evidentes signos de agotamiento, por excesiva y mala explotación. En cualquier caso, el asunto no tenía fácil solución, pues tanto en el centro como en el sur había una gran dependencia de los agricultores de la producción de trigo.

De los otros cereales, la cebada era un cultivo que se extendía en el norte y centro, entre Coquimbo y Biobío, tanto en su variedad forrajera como cervecera, aunque su producción mayor estaba en Aconcagua, Santiago y Colchagua. Por el contrario, la avena era un cultivo del centro y sur, especialmente concentrado entre Biobío y Valdivia. Sólo Cautín producía el 81,8% del total nacional. 1929-1930 fue un excelente año para la avena, pasando a ser el segundo cultivo del país. El mayor interés para su producción estaba en su gran rendimiento y utilidad como complemento alimentario para el ganado. También, su cultivo favorecía una buena rotación de los suelos. Por último, era un producto de gran demanda en el mercado exterior y pagado a buenos precios.

Por su parte, los frejoles eran también un cultivo zonal, ubicado entre Coquimbo y Biobío, pero especialmente en torno a Santiago. Por el sur, tenía alguna importancia en Angol y parte de Cautín, en Nueva Imperial (en la costa) Como la avena, era un producto de exportación y 1929-1930 igualmente fue un buen año de producción.

Entre los otros cultivos de chácaras, el maíz se daba principalmente en el centro del país, especialmente en Santiago y Colchagua que producían el 51,5% del total nacional. Por el contrario, los guisantes se producían más en el sur; entre Angol y Osorno se sembraban 10.500 ha de ellos y se producían 89.943 qm, el 50,2% de la siembra y el 45,8% de la cosecha nacional. El principal productor de guisantes era Cautín, con un 34% de la producción del país. Allí, su cultivo se ubicaba en la zona costera, en los alrededores de Temuco, la capital provincial, y en la precordillera andina. Seguramente en manos de campesinos indígenas pobres. Por otro lado, las lentejas se producían mayoritariamente en el centro del país, llegando por el sur hasta Biobío. En el sur, Angol tenía una producción respetable, con el 30% de la siembra y el 30,9% de la cosecha nacional, además de un excelente rendimiento, superior al promedio nacional. La lenteja, como otros cultivos señalados, también tenía buena venta en el extranjero.

Las papas eran un cultivo extendido a través del país, principalmente entre Coquimbo y Chiloé, siendo esta última provincia la primera productora nacional. Comparado con el año 1911-1912, se aprecia una expansión del cultivo y buenos rindes, con lo que su producción superaba la demanda nacional. Considerando la escasa venta exterior, se producía una saturación del mercado nacional. En esta competencia productiva provincial por el mercado nacional, el centro llevaba las

de ganar. En 1930, entre Coquimbo y Talca se produjo el 41,7% de la papa nacional, especialmente en Santiago y Colchagua, con lo que se podía satisfacer gran parte de la demanda del norte y centro del país. En el sur, desde Angol a Osorno, se produjo el 16,7%, con rindes menores. En verdad, el cultivo sólo era relevante en la parte meridional de la provincia de Cautín y en Valdivia. Más al sur, Chiloé (Llanquihue e isla de Chiloé) aportaba el 28,8% de la producción nacional. Para esta zona, la papa constituía el único cultivo adecuado al suelo y clima, que además participaba en la rotación del suelo y proveía de alimentos para el ganado porcino. Asimismo, esta región era claramente excedentaria y dependía del mercado nacional. Sin embargo, su aislamiento del centro y norte impedía una fácil comercialización del producto. Normalmente, los comerciantes hacían allí grandes beneficios comprando papa a bajo precio y vendiéndola a buen precio en el norte y centro del país, especialmente cuando escaseaba la producción papera de estas regiones. El agricultor de Llanquihue y Chiloé se veía obligado a vender a bajo precio, pues no tenía otra opción, considerando lo poco rentable que significaba trasladar las papas por tren los cerca de mil km que lo separaban de Santiago. En los peores años, cuando la producción papera era abundante en el norte y centro, las papas del sur podían terminar pudriéndose en las bodegas o, incluso, ni siquiera eran cosechadas.

Por otro lado, los cultivos forrajeros del año 1929-1930, considerando los pastos sembrados este año, tenían mayor variedad en el centro, donde estaba la principal siembra de alfalfa y trébol, especialmente en torno a Santiago. En el sur se dependía más de las praderas naturales, por lo que sólo se cultivaba con alguna importancia el trébol. Entre Angol y Osorno se cosechaba el 29% de la producción nacional de pasto seco.

En cuanto al ganado existente en 1929-1930, señalado en el cuadro Nº 20, los valores alcanzados representaban los máximos históricos del país, reflejando un crecimiento relevante de los ovinos y porcinos, y uno menor de los bovinos.

Respecto a la distribución provincial de los bovinos, aunque hay un número apreciable entre Coquimbo y Chiloé, destaca la concentración de ellos en Cautín y Valdivia, con el 31% del país. Otro contingente importante se hallaba en torno a Santiago. Si se considera el tipo de ganado bovino, consignado en el censo de 1929-1930, a pesar de que el crecimiento del total nacional no era relevante en los últimos veinte años, sí lo era el cambio que se produjo en la calidad del ganado, por las continuas mejoras zootécnicas, por la introducción de bovinos finos importados.

En 1930, del total de bovinos más de la mitad era ganado mestizo y fino; 1.339.556 y 6.561 cabezas respectivamente, el resto era del tipo criollo. Mucho del ganado que iba al consumo era

mestizo, pues del ganado criollo una parte importante eran bueyes, 274.288 cabezas, que se destinaban al trabajo de la tierra. Así, el avance en el mejoramiento del ganado era importante. Además, el mayor peso que tenía el ganado mestizo estaba en los menores de tres años, lo que indicaba un cambio decisivo en el corto plazo, por su mayor rendimiento de carne y leche. En todo caso, el ganado criollo seguía siendo insustituible en zonas costeras y precordilleranas con pastos de menor calidad, pues estaba adaptado a una alimentación más pobre y soportaba condiciones climáticas más difíciles.

Cuadro Nº 20
Ganado bovino, ovino y porcino, provincial y total país, 1930

Provincias	Bovinos	Ovinos	Porcinos
Tarapacá	1.065	20.884	1.281
Antofagasta	272	13.305	322
Atacama	22.475	35.548	2.845
Coquimbo	120.994	217.497	11.898
Aconcagua	122.377	132.738	7.914
Santiago	245.401	353.228	12.262
Colchagua	233.135	375.296	30.286
Talca	121.841	301.191	11.331
Maule	139.717	286.082	20.494
Ñuble	134.671	319.447	23.506
Concepción	138.812	88.317	17.170
Biobío	160.419	200.679	19.875
Cautín	356.476	542.396	67.878
Valdivia	382.108	309.164	60.597
Chiloé	158.415	199.654	40.966
Aysén	36.330	529.638	1.400
Magallanes	13.792	2.338.418	1.131
Total país	2.388.300	6.263.482	331.156

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección General de la República (1933b): Censo Agropecuario, 1929-1930, Soc. Imprenta y Litografía Universo, Santiago, pp. 68-92.

La presencia del ganado mestizo/criollo entre Angol y Osorno estaba repartida por zonas, según la pobreza de los suelos o el nivel económico de los agricultores. El ganado criollo predominaba en Angol y Cautín, especialmente entre los mayores de tres años, pues seguramente el mestizo tendía a venderse más rápidamente. Cautín, Nueva Imperial, Temuco y Villarrica eran zonas de mayor ganado criollo. En Valdivia, la provincia ganadera bovina más eficiente del país, por el contrario, predominaba el ganado mestizo, en una relación de dos o tres a uno, según lugares, lo que tenía efecto en una mayor producción de carne y leche.

Además, en el sur los bovinos eran más jóvenes (considerando mayores o menores de tres años) que en el centro, lo que indicaba una preferencia por la crianza. De aquí salía parte del ganado que se engordaba en Chile central y después se consumía allí. También, de esta zona se obtenían las vacas lecheras de reemplazo del centro pues, como ya hemos señalado, allí se tendía a no criar el ternero, llevándolo al matadero. Normalmente en el sur, en primavera se "descargaban" los campos,

vendiendo el ganado ya criado, que era llevado a campos de engorda en el sur, cerca de las principales ciudades, y a haciendas engorderas en el centro, donde pasaban algunos meses antes de ir a matadero. Así, el sur se deshacía del exceso de bovinos para enfrentar la menor disponibilidad de pastos de la primavera-verano. [126] Como contraparte, en el centro había propiedades especializadas en la engorda. Por ejemplo, el valle de Puangue, a 60 km de Santiago, que en 1875 tenía las tres cuartas de sus tierras destinadas a la producción triguera, en 1936 las había reducido a la mitad, ocupándose el 40% de la superficie cultivada en pastos, para producir carne y leche para Santiago.[127]

Esta función criancera del sur ya estaba consolidada por 1930. El fenómeno ya era evidente en la década anterior, como lo destacaba la revista argentina "Cabañas y campos argentinos", en octubre de 1921: "En Chile, dada su topografía, podríamos decir que la ganadería está desarrollada por focos, dedicándose a la crianza de animales aquellas provincias en que por las frecuentes lluvias, los campos están casi todo el año cubiertos de pastos naturales, factor éste que, unido al menor valor de la propiedad, hacen remuneradora su explotación en tal sentido. A este respecto vemos que la ganadería ha tomado mayor desarrollo al sur del país, en las provincias de Llanquihue, Cautín y Valdivia".[128]

De este modo, la importancia ganadera bovina del sur iba más allá del número de cabezas y se sustentaba principalmente en la función señalada. Además, el sur tenía destacados criaderos de ganado fino que también contribuían a mejorar el ganado nacional.

Comparando el sur con la provincia de Santiago, en ésta también existía un ganado altamente mestizado, pero se diferenciaba por su menor porcentaje de bueyes y mayor número relativo de vacas. La menor presencia de bueyes se debía a una mayor mecanización y al tipo de actividades agrícolas. El número de vacas, un 47,1% del total de vacunos de Santiago, señalaba la importancia de la producción lechera dentro de la ganadería de esta provincia. Una situación similar se daba en Colchagua, donde el 40,3% de sus bovinos eran vacas. En el sur el porcentaje era menor, un 37,2% del total.

En el sur estaba la mayor concentración de bueyes del país. Entre Angol y Osorno, el 36,7%. Cautín, con 92.921 bueyes, era la provincia con el mayor número de ellos en el país. Esta presencia señala la alta dependencia de la fuerza animal que había en el campo sureño. Entre otras razones, dada la abundancia de bosques, el buey era la "máquina" más eficiente para destronque y limpieza

[126] Adolfo Mathei, op. cit., pp. 80-81.
[127] Jean Borde y Mario Góngora, op. cit., vol.I, p. 135.
[128] Citado en I. Anabalón y Urzúa, op. cit., pp. 406-407.

de suelos. También, para las zonas más pobres era la única opción por su menor precio, bajo costo de mantención y utilidad; al final de sus días podía incluso consumirse su carne. Por último, los malos caminos sureños sólo podían soportar regularmente carretas de bueyes.

En cuanto al ganado ovino, fuera del gran peso que tenía Magallanes, con el 37,3% del total, en el resto del país había un numero apreciable entre Coquimbo y Chiloé, particularmente desde Santiago al sur. Entre Angol y Osorno se encontraba una cantidad significativa. En el sur predominaba el ganado mestizo en Angol y en Cautín el criollo. En algunas zonas más pobres de Cautín, como Nueva Imperial y Villarrica, cerca del 80% de los ovinos eran criollos. En Valdivia se imponía también el criollo, con un 60% promedio provincial. Sin embargo, Osorno era la excepción, con un 65% de ganado mestizo. De este modo, el alto porcentaje de ganado criollo limitaba las posibilidades de producir carne y lana de calidad en el sur. Como se ve, mientras hubo un mestizaje importante de los bovinos, no había ocurrido lo mismo con los ovinos. Por el contrario, el ganado mestizo predominaba en la parte septentrional de Chile central. En Santiago el ganado mestizo era mayoritario, cerca de un 60% del total. Similar situación se daba hasta Talca. Desde Maule al sur comenzaba el dominio del ganado criollo.

En el sur, los ovinos eran parte de la economía de subsistencia de los campesinos y del comercio de carne y lana, con alguna presencia nacional. Uno de los productos más importantes era la lana. Sin considerar el caso de Magallanes, donde la mayor parte de los ovinos eran esquilados, con el 60% de la producción nacional de lana, en el resto del país se esquilaba cerca de la mitad de los ovinos existentes en cada provincia, excepto en Aysén donde la cifra era menor. Después de Magallanes, entre Angol y Osorno estaba la mayor esquila del país, el 12,4% del total, y se producía el 10% de la lana nacional. Concretamente, Cautín era la segunda provincia en producción de lana, tras Magallanes, la que se hacía especialmente en la zona costera (Nueva Imperial), en Temuco y en la precordillera andina (Villarrica) En la provincia de Valdivia destacaba Osorno. Por otro lado, Santiago era también gran productora de lana, la cuarta después de Aysén. Entre Santiago y Ñuble se esquilaba el 23,9% de los ovinos, más que en el sur, pero se producía el 16,4% de la lana, con un rinde inferior al del sur.

Por último, el ganado porcino, el menos numeroso de todos, considerando a los caprinos y caballares, había tenido un crecimiento escaso. Sus mayores contingentes en 1930 estaban en el sur; entre Angol y Chiloé estaba más del 53% del total nacional. Entre Angol y Osorno se concentraba el 40,6% del total país, especialmente en Cautín y Valdivia. Después venía Chiloé. De este modo, el cerdo, junto al bovino y el ovino, eran parte destacada del paisaje sureño. Los porcinos constituían

un alimento principal de los campesinos, alternativa a la carne vacuna en épocas de carestía o alza de precios, además que sostenía una industria de calidad en la elaboración de cecinas y otros subproductos. En el resto del país, a medida que se avanzaba hacia el norte los porcinos disminuían en número, especialmente más allá de Maule. Sólo Colchagua tenía un contingente importante. Santiago tenía un número escaso, por lo que se proveía para su consumo del que se criaba en el sur. En definitiva, aunque los porcinos eran pocos en Chile, su explotación era alta, dada su rápida reproducción. Ello también explica que su número no creciera demasiado.

Cuadro Nº 21
Vacas ordeñadas, edificios y producción lechera, 1929-1930

Provincias	Vacas lecheras	Promedio de vacas ordeñadas		Capacidad de establos en Nº vacas	Capacidad de los silos ton	Leche 1.000 litros	Mantequilla qm	Quesos qm
		Invierno	verano					
Tarapacá	93	78	80	70	--	109	4	1
Antofagasta	82	41	42	40	--	88	--	--
Atacama	2.532	1.583	1.776	612	3.640	2.499	307	739
Coquimbo	10.161	6.943	8.554	4.257	14.897	13.914	3.433	1.057
Aconcagua	18.950	12.438	15.230	9.388	48.215	25.489	1.456	1.255
Santiago	46.403	31.045	38.621	26.945	152.178	66.631	6.561	2.060
Colchagua	28.453	13.338	24.003	10.019	54.005	34.167	9.174	517
Talca	7.760	3.657	6.872	3.535	14.750	8.334	1.192	171
Maule	13.209	2.079	11.710	4.480	6.950	8.929	2.755	167
Ñuble	8.505	2.047	6.727	2.763	18.196	7.176	1.816	277
Concepción	10.882	4.111	9.605	3.053	14.178	8.727	807	527
Biobío	8.369	3.292	7.406	6.577	16.799	8.529	718	322
Cautín	27.384	4.212	25.630	17.932	9.350	13.821	2.114	692
Valdivia	61.579	4.831	57.068	13.927	13.825	42.693	3.695	7.962
Chiloé	35.075	1.817	32.473	19.763	1.632	31.570	902	9.254
Aysén	1.784	94	1.612	474	--	744	109	14
Magallanes	1.194	548	876	664	135	1.371	6	11
Total país	282.415	92.154	248.285	124.499	368.750	274.791	35.050	25.027

Fuente: Dirección General de Estadísticas (1933a): "La agricultura chilena", *Chile 1933. Sinopsis geográfico-estadístico*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago, p. 51. La producción de leche es total, independiente de su uso. La producción de leche, queso y mantequilla es del periodo 1 de julio de 1929 al 30 de junio de 1930.

En otro aspecto, el cuadro Nº 21 aporta los datos fundamentales de la actividad lechera nacional en 1929-1930. Se aprecia allí que las vacas ordeñadas se concentran en el sur, entre Cautín y Chiloé, así como en torno a Santiago. Por provincias, Valdivia es la principal, y dentro de ella el departamento de Osorno, seguida por Santiago. Como hemos señalado, la diferencia entre ambas zonas es que en el sur predomina una lechería de temporada y en el centro una permanente. La situación en ese aspecto no ha cambiado mucho desde 1911-1912. En el sur, las vacas eran llevadas a establos sólo entre octubre y marzo de cada año, para ser ordeñadas, y el resto del año, en torno al invierno, pastaban libremente en los campos. Sólo aquellas propiedades rurales cercanas a las principales ciudades practicaban la lechería permanente, para satisfacer una reducida demanda de leche fresca. Los pésimos caminos y la falta de forrajes hacía que en la mayoría de propiedades, especialmente en las más alejadas, se abandonara la lechería una parte del año, para concentrarse en

la crianza de terneros. Al llegar la primavera se vendían los vacunos innecesarios y se iniciaba un nuevo ciclo productivo.

Por el contrario, en el centro había una lechería especializada, principalmente en Santiago. Las vacas lecheras se destinaban exclusivamente a ese fin y no se hacía, o muy poca, crianza de terneros, los que eran beneficiados o criados por separado. No existía aquí la escasez de forrajes, ya que se destinaba a ello una cantidad importante de tierras cultivadas, ni era tan fuerte la limitación de las distancias por los mejores caminos, que se mantenían en mejor estado por el clima más seco. Además, la importante demanda de las ciudades permitía una mayor rentabilidad.

Las diferencias entre la lechería del centro y sur se expresaban en la capacidad de los establos; los del sur eran insuficientes para el número de vacas, aunque en el centro también había cierta falta de ellos. Además, la disponibilidad mayor de silos en el centro demostraba el uso amplio de forrajes y granos para la lechería. En el sur, aunque crecía el número de ellos, su escasez mostraba la mayor dependencia de las praderas.

La producción lechera reflejaba también estas diferencias. Aunque en el sur había un mayor número de vacas ordeñadas y su producción era importante, la ordeña por más tiempo en el centro hacía que los rindes anuales fueran superiores aquí, con un menor número de vacas. Excluyendo el tiempo dedicado a la ordeña, también se nota un menor rinde absoluto en el sur, como en Cautín que teniendo cerca tres veces más vacas que en Coquimbo, ambas provincias producen casi lo mismo. En todo caso, en el sur parte del menor rinde estaba explicado por la crianza del ternero, paralela a la ordeña, lo que disminuía el aprovechamiento de la vaca.

Por otro lado, como la producción lechera del sur era abundante en un periodo de tiempo, superando con creces la demanda local normal de leche fresca y la posibilidad de llevarla a otros mercados, una parte importante de la producción se destinaba a elaborar mantequilla y queso. Particularmente, era el mayor productor de quesos; entre Valdivia y Chiloé estaba el 68,7% del total nacional. Además, la leche descremada era utilizada para la crianza de cerdos.

En el centro, la leche fresca tenía un mercado mayor. Además, también se daba el fenómeno señalado para el sur, con algunas zonas alejadas de las grandes ciudades que se dedicaban a producir mantequilla y queso.

Por otro lado, en cuanto al uso de máquinas, vehículos y elementos de labranza en general, en el año agrícola 1929-1930, el sur contaba con un tercio de los arados de fierro y de los arados de palo. Este aspecto muestra que la agricultura sureña en algunas zonas seguía apegada a prácticas tradicionales; en Valdivia, tan avanzada en otros sentidos, el número de arados de palo superaba a

los de fierro. En todo caso, el uso de los arados de palo era abundante en toda la zona de Ñuble al sur. Es decir, se mantenían focos de escasa modernización productiva.

Sin embargo, por oposición, también se presentaban en el sur los mejores índices de mecanización del país. Allí estaba más de un tercio de las sembradoras nacionales, especialmente en parte de Cautín y en Valdivia. Su menor presencia estaba en Angol y en los departamentos de Nueva Imperial, Lautaro y Villarrica, en Cautín. Las existencias de segadoras de cereales en el sur eran cerca del 50% del país, así como se contaba allí con más del 60% de las segadoras, atadoras y emparvadoras. También, estaba más del 40% de las trilladoras y el 50% de las trilladoras segadoras. Todo ello mostraba una importante modernización de las actividades rurales. Si se observa con detenimiento, esas máquinas y herramientas estaban más en el sur por las características climáticas, que exigían rápidas cosechas, para anticiparse a las lluvias que podían malograr la faena. Por el contrario, en la siembra se dependía mucho más de la mano de obra. En general, el sur se había modernizado más que el centro y dependía menos de una mano de obra abundante.

Comparado con el resto del país, Cautín tenía más arados de fierro que cualquier otra provincia, más que zonas agrícolas importantes del centro como Colchagua y Maule. En sembradoras, Cautín y Valdivia eran lejos las más importantes, seguidas por Santiago y Colchagua, con cifras cercanas a la mitad de las de Valdivia. En segadoras de cereales las existencias del sur eran un cuasi monopolio nacional, tampoco tenía competencia su número de segadoras, atadoras y emparvadoras. En trilladoras, Cautín y Valdivia por separado casi duplicaban y triplicaban a cualquier otra provincia. En trilladoras segadoras, Valdivia tenía cuatro veces más que cada una de las provincias de Chile central, y las de Cautín tenía el triple que ellas.

Considerando que los cereales y pastos constituían los cultivos principales de la agricultura chilena, de lo anterior se deduce que en el centro estas actividades dependían más de la mano de obra y en el sur de la máquinaria señalada.

En vehículos motorizados, la situación del sur era menos desarrollada que en el centro. Entre Angol y Osorno sólo había un 10% de los camiones del país, los que además se concentraban en las inmediaciones de las ciudades principales, con lo que había zonas como Nueva Imperial, en la costa de la provincia de Cautín, que casi los desconocían. Los malos caminos eran la razón principal de esta menor presencia; intransitables durante la mayor parte del año por otro medio que no fuese las carretas tiradas por animales. En tractores, el sur tenía un 25% del total nacional, pero también localizados en algunas zonas, en función de la rentabilidad de las tierras y capacidad económica de los propietarios. El precio de ellos era prohibitivo para la mayoría de los agricultores.

La falta de camiones y tractores en el sur era reemplazada con carretas de todo tipo. Entre el 30 y 50% de ellas, según el tipo, estaba allí, especialmente en Cautín.

En Chile central la situación era diferente. Entre Aconcagua y Maule estaba el 71,2% de los camiones y el 68,7% de los tractores del país. Sólo Santiago, con 349 camiones y 400 tractores, tenía más del doble que todo el sur, desde Angol a Osorno. Al sur de Maule el número de estos vehículos se reducía drásticamente y sólo volvía a aparecer un número importante en Cautín y Valdivia. En esta última provincia, a pesar de tener pocos, estaba la mayor existencia de Ñuble al sur.

Las carretas eran el vehículo del sur. Cautín superaba largamente los valores de cualquier otra provincia, aunque en algunos tipos de carretas también había cantidades destacadas en Santiago, Colchagua, Ñuble y Concepción.

Un aspecto relevante para comprender las diferencias provinciales de la agricultura nacional es la composición de la población económicamente activa (PEA) Según el cuadro Nº 22, que señala los patrones (propietarios), empleados y obreros, incluidos los inquilinos, en 1930, entre Coquimbo y Chiloé se concentraba la PEA agrícola. El sur sostenía uno de los mayores contingentes de ella. En Cautín y Valdivia estaba el 21,3%.

Cuadro Nº 22
Población económicamente activa en la agricultura, 1930

Provincias	A. Patrones		B.Empleados		C.Obreros		D. Inquilinos ∗		E. Total: A+B+C
	Nº	% A/E	Nº	% B/E	Nº	% C/E	Nº	% D/C	Nº
Tarapacá	2.474	52,2	39	0,8	2.233	47,0	127	5,5	4.736
Antofagasta	583	42,5	62	4,5	728	53,0	10	1,4	1.373
Atacama	1.187	25,6	165	3,6	3.284	70,8	538	16,4	4.636
Coquimbo	8.620	33,8	568	2,2	16.369	64,0	5.618	34,2	25.557
Aconcagua	6.806	20,3	1.031	3,0	25.974	76,7	7.443	29,1	33.871
Santiago	5.405	10,5	2.028	3,9	44.086	85,6	14.713	33,3	51.519
Colchagua	8.947	17,2	1.547	3,0	41.478	79,8	11.542	27,9	51.972
Talca	7.158	18,2	1.051	2,7	30.989	79,1	9.158	29,9	39.198
Maule	10.861	31,0	699	2,0	23.409	67,0	8.101	34,6	34.969
Ñuble	13.925	33,3	764	1,8	27.252	64,9	8.304	30,8	42.041
Concepción	10.610	35,4	498	1,6	18.843	63,0	6.007	31,9	29.951
Biobío	9.008	27,0	663	2,0	23.683	71,0	7.764	32,8	33.354
Cautín	31.901	47,0	727	1,1	35.304	51,9	9.637	27,2	67.932
Valdivia	9.156	23,4	712	1,8	29.177	74,8	11.551	39,5	39.045
Chiloé	20.766	56,6	285	0,7	15.680	42,7	3.733	23,8	36.731
Aysén	906	41,2	34	1,5	1.267	57,3	94	7,4	2.207
Magallanes	259	7,6	208	6,1	2.981	86,3	229	7,7	3.448
Total país	148.632	29,6	11.081	2,2	342.727	68,2	104.569	30,4	502.440

Fuente: Dirección General de Estadísticas (1933a): "La agricultura chilena", *Chile 1933. Sinopsis geográfico-estadístico*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago, p. 8. ∗ Los inquilinos están incluidos en los obreros.

Al nivel nacional, los patrones correspondían a un tercio de la PEA agrícola. El mayor número de ellos estaba desde Maule a Chiloé. Ello se debía a los diferentes procesos históricos de constitución de la propiedad de la tierra en Chile; la mayor antigüedad de las propiedades rurales en

Chile central había favorecido la concentración de la tierra en pocas manos, mientras hacia el sur una ocupación más reciente, sumada al proceso de colonización de las últimas décadas, producía la presencia de más propietarios rurales. Cautín destacaba como la provincia con más patrones, muchos de ellos colonos e indígenas. Asimismo, Chiloé era la provincia con la mayor subdivisión de la tierra, predominando pequeñas parcelas de algunas decenas de ha. Valdivia era la excepción, con un menor número de propietarios frente a las provincias aledañas, lo que indicaba la concentración de la propiedad allí producida. Biobío tenía una situación similar. En el centro, Santiago representaba la situación opuesta a la del sur, con pocos y grandes propietarios. Por su parte, el extremo sur era una zona donde pocos propietarios dominaban toda la tierra.

Si se observa el porcentaje de los patrones respecto a la PEA provincial (A/E en el cuadro), queda claro lo señalado. Cautín con el 47% y Chiloé con el 56,6% eran las provincias con mayor presencia de propietarios. El centro, especialmente de Santiago a Talca, mostraba un escaso acceso a la tierra de la mayoría de la población rural.

Los empleados jugaban un papel menor en el campo chileno. Predominaban claramente en el centro, por el tipo de actividades, tamaño de las propiedades y estilo de explotación agrícola. Allí eran comunes los administradores de predios, con los dueños viviendo en las ciudades cercanas. Santiago era el ejemplo más claro de ello. De 2.727 propiedades rurales, 27% de ellas estaban en manos de administradores y arrendatarios. Por el contrario, entre Angol y Osorno había 20.969 predios, de los que el 91% eran explotados por sus dueños. En Valdivia el valor era un poco más alto, con un 92,5% en manos directas de sus dueños.[129]

El número de obreros era abundante tanto en el centro como en el sur, pero sus mayores valores relativos estaban en Chile central, en el que sobresalía Santiago. Hacia el sur, a la inversa del crecimiento del número de propietarios, el número relativo de obreros iba disminuyendo, con las excepciones de Biobío, Valdivia y Magallanes. Cautín, Chiloé y Aysén eran las que menos obreros tenían en términos relativos, aunque Cautín tenía una gran concentración absoluta de ellos, la tercera fuerza laboral provincial.

Dentro de ellos, los inquilinos (trabajadores que vivían permanentemente en el campo y que recibían parte de su salario en dinero y el resto como derecho a tierras, talaje y animales) eran sólo el 30,4% de los obreros, en el total nacional. Ello indica el predominio de los trabajadores temporales, los llamados "afuerinos", en la agricultura, contratados en los momentos de siembra y cosecha, o para labores específicas, de corta duración. La menor presencia de inquilinos es un dato

[129] Dirección General de la República (1933b): *Censo Agropecuario, 1929-1930*, Soc. Imprenta y Litografía Universo, Santiago, pp. 8-17.

relevante, pues una de las críticas que se hacía a los agricultores, especialmente a los terratenientes, era la existencia de este tipo de mano de obra tradicional, cautiva, que estaba sometida a la voluntad del patrón, explotada y mal pagada.

El número relativo de inquilinos era importante desde Coquimbo a Valdivia, pero principalmente en Santiago, Maule y Valdivia. Su número relativo menor estaba en el norte, en Aconcagua, Talca y de Cautín al sur, excepto Valdivia. A pesar de las diferencias entre centro y sur, llama la atención que Valdivia fuera la que más inquilinos tenía, en términos relativos. Sin embargo, el inquilinaje del centro y sur no era el mismo. En Valdivia, y en todo el sur, surgía como parte de la reciente ocupación de tierras. Los propietarios requerían poca mano de obra estable, pues conseguían la que requerían en los alrededores, pero necesitaban proteger sus tierras de la amenaza de los ocupantes; para ello se contrataban inquilinos, los que eran ubicados en zonas marginales de la propiedad, para vigilar. El contrato de inquilinaje permitía evitar que en el futuro el inquilino demandara derechos sobre las tierras que habitaba. En este sentido, su presencia en el sur estaba vinculada a los conflictos por la propiedad de la tierra. Por el contrario, en el centro el inquilino no tenía que cuidar ni proteger los derechos de propiedad del patrón, reconocidos por todos y sin amenaza seria. Aquí se les tenía para trabajar la tierra y realizar otros trabajos de corta duración, y se les pagaba en parte con el derecho a usar la tierra, el recurso más abundante del patrón, eso sí en las zonas de peor calidad. Su condición era peor que la del inquilino del sur. Por último, en todo el país, algunos inquilinos realizaban trabajos en sociedad con el patrón, mediería, en la que el propietario ponía la tierra y otros insumos y el inquilino, su fuerza de trabajo.

Los últimos aspectos que queremos destacar de la agricultura del periodo 1910-1935, son la evolución de los precios agrícolas y algunas características del transporte y comercialización de productos agropecuarios, principalmente en torno a la Primera Guerra Mundial y a la crisis económica de los años treinta.

En el cuadro Nº 23 hemos incluido los precios de productos representativos de la agricultura, puestos en Valparaíso. Este puerto es una buena referencia para el centro del país, y para el sur pues muchos productos llegaban por barco hasta aquí, para el mercado central o norte, o para exportarse. Como se ve, para la mayoría de los artículos los precios fueron inestables antes de la Primera Guerra Mundial, excepto para trigo, harina y papas. El resto suben y bajan, menos los de semilla de trébol y lentejas que tienden a subir. Iniciada la guerra los precios suben, algunos fuertemente, pero rápidamente vuelven a bajar. Aunque no tenemos datos completos, el alza de las

suelas de Valdivia (cueros vacunos curtidos) es una rareza. Los años 1919-1920 son de recuperación de precios para algunos productos, pero otros se mantienen bajos.

Cuadro Nº 23
Precios medios anuales de productos agrícolas, puesto en Valparaíso, 1910-1920
(moneda corriente por 100 kilos)

Artículos	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
Guisantes secos	28	27	28	19	21	45	45	10	--	47,25	36
Harina	28	27	25	26	43	58	35	47	43	52,9	75
Lana merino enfardada	119	106	117	134	162	211	280	335	379	301	324
Mantequilla de Puerto Montt	286	355	354	299	341	470	373	290	329	414	440
Papas amarillas	15	16	18	16	9	18	9	31	19	19,1	18
Trigo blanco del centro *	16	17	17	18	24	38	24	26	27	30	49
Trigo blanco del sur *	--	--	--	18	23	31	21	22	24	27	41
Semilla de trébol	123	125	149	142	127	127	127	439	400	349,1	262
Lentejas de Chillán	34	44	53	53	45	58	101	107	78	80,6	72
Frejoles	36	32	27	27	54	52	31	60	47	49,4	49
Suelas de Valdivia	288	300	300	300	353	397	413	--	--	567	596
Nueces	68	80	85	82	84	111	85	111	81	159,2	166
Cebada cervecera	12	15	20	18	15	22	20	16	17	28,41	37
Carne bovino 1era. clase **	--	--	--	--	--	--	1,5	1,5	1,5	1,38	1,6
Carne ovino 1era. clase **	--	--	--	--	--	--	1,4	1,4	1,4	1,54	1,85

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Oficina Central de Estadística (1917): *Sinopsis Estadística de la República de Chile, 1916*, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago, p. 118; y Oficina Central de Estadística (1922): *Anuario Estadístico de la República de Chile, Vol. X, Comercio Interior, año 1920*, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago, pp. 104-105. * El precio del trigo era puesto en Santiago. ** El precio de la carne es por kilo.

Todas estas evoluciones son nominales, pero en términos reales los productos que se venden en el exterior están a la baja entre 1911 y 1915 y entre 1917 y 1920 subieron, por las variaciones de la tasa de cambio.[130]

En todo caso, la variación mensual de los precios agrícolas hace que los promedios anuales no representen exactamente la situación de los productos. Por ejemplo, considerando el precio promedio mensual de los artículos señalados, en 1920 los cambios fueron significativos: El precio de los guisantes se movió entre 27 y 42 pesos, con un mínimo de 27 a 32 pesos a fines de año; la harina entre 54 y 84 pesos, con mínimos de 54 a 56 pesos a principios de año; la mantequilla de Puerto Montt entre 326 y 456 pesos, con un precio de 326 a 391 pesos a fines de año; la papa amarilla entre 11 y 25 pesos, con menores precios de 11 a 14 pesos entre fines de año y principios del siguiente; el trigo blanco del centro entre 36 y 60 pesos, con mínimos de 36 a 43 pesos a principios de año; el trigo blanco del sur entre 30 y 52 pesos, con precios de 30 a 35 pesos a principios de año; la semilla de trébol entre 190 y 450 pesos, con mínimos de 190 a 240 pesos a

[130] Carlos Hurtado R-T, op. cit., p. 157.

fines de año; y la carne bovina entre 1,32 y 1,90 pesos, con precios de 1,32 a 1,37 a principios de año.[131]

La estacionalidad de los precios agrícolas provocaba que los precios siempre fueran menores en la época en que se producían los artículos mencionados, en la cosecha o beneficio. Justamente, cuando los precios eran menores, se transaba la mayor parte de la producción. De tal manera, para los agricultores los precios efectivos recibidos eran muy inferiores a los promedios anuales. Eran los comerciantes e intermediarios los que se lucraban con las alzas posteriores al periodo de abundancia, más algunos pocos agricultores que podían acceder a bodegas y frigoríficos, y podían postergar la venta de sus productos.

En el cuadro señalado también se observa una diferencia de precios del trigo del centro y sur. Regularmente, el trigo del sur era pagado a un precio inferior. En 1920 la diferencia era de 8 pesos. Nótese que ese precio era puesto en Santiago, por lo que había que contar el precio del flete. Con todo, los agricultores del sur recibían mucho menos que sus competidores del centro. El efecto que ello tenía en el sur, considerando la importancia del trigo, era muy fuerte. Por otro lado, el precio de la carne bovina, otro producto relevante para el sur, se mantuvo sin crecer en esos años.

Un periodo adverso para los precios agrícolas fueron los años en torno a la crisis económica de los años treinta, entre 1928 y 1935.[132] Tomando como valor 100 el año 1913, el índice de precios de los cereales era de 235,7 en el año agrícola 1928-1929 (de mayo a abril de cada año) La cifra mostraba un escaso crecimiento en términos reales, pues entre 1913 y 1928 el peso se había devaluado un 39,3% y la inflación había sido del 66%.[133] Desde este nivel, en los años siguientes los precios de los cereales comenzaron a bajar; en 1929-1930 el índice fue de 208,2 (desde septiembre de 1929 los precios cayeron sistemáticamente) y en 1930-1931 de 163,6. A mediados de 1930 el índice llegó a su mínimo de 145 en agosto. En 1931-1932 el índice subió un poco, hasta 200,2. Recién a principios de 1932 el índice superó los valores de 1928-1929. En 1932-1933, con un rápido crecimiento de los precios, el índice fue de 336,3. En 1933-1934 siguieron subiendo, teniendo un índice de 350,9. Sin embargo, a principios de 1934 se detiene el alza y se inicia un nuevo ciclo de precios; en enero de 1934 el índice fue de 301,2. En 1934-1935 los precios se

[131] Oficina Central de Estadística (1922b): *Anuario Estadístico de la República de Chile, Vol. X, Comercio Interior, año 1920*, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago, pp. 104-105.
[132] Para esta parte, Oficina Central de Estadística (1917): *Sinopsis Estadística de la República de Chile, 1916*, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago, pp. 40-42; y Dirección General de Estadísticas (1938): *Agricultura, 1935-1936, Censo*, Imprenta Universo, Santiago, pp. 61-65. La Dirección General de Estadísticas tenía dos índices agropecuarios: uno que consideraba a los cereales (trigo, cebada, avena y maíz) y otro al resto de los productos agropecuarios (frejoles, guisantes, papas, lentejas, tabaco, vino, lana, leche y huevos)
[133] Carlos Hurtado R-T, op. cit., p. 157; y Albert Hirschman, op. cit., p. 183.

estabilizaron, llegando el índice a 349,7. En suma, los precios de los cereales cayeron fuertemente con la crisis económica, especialmente entre principios de 1930 y principios de 1932, después tuvieron una rápida recuperación, que se detuvo a principios de 1934, y después volvieron a subir, pero moderadamente.

Por su parte, el índice de otros productos agropecuarios tuvo una caída mucho más aguda y un crecimiento posterior más moderado que los cereales, en los mismos años. En 1928-1929 su valor era 193,6. Un crecimiento bastante menor que los cereales desde 1913. El índice mejoró en 1929-1930, llegando a 201,7, aunque desde principios de 1930 su valor comenzó a bajar. Después el índice cayó, en 1930-1931 a 143,3 y en 1931-1932 a 103,2. Entre fines de 1931 y principios de 1932 se dieron los precios más bajos de estos productos. En enero de 1932 el índice fue de 85,2. Unos precios notablemente más bajos que en 1913. En 1932-1933 el índice subió a 225,2. Los precios de los productos agropecuarios recuperaron los valores existentes a principios de 1928. En marzo de 1933 el índice fue de 250,1. En 1933-1934 el índice creció hasta 244,6. Sin embargo, el índice de marzo de 1934 era más bajo que el del mismo mes del año anterior, con 246,8. En 1934-1935 el índice sube un poco, hasta 272,4. El alza era mínima.

De esta manera, la crisis económica golpeó más fuerte a los productos agrícolas no cereales, los que cayeron a valores inferiores a 1913, especialmente entre principios de 1931 y comienzos de 1932. Esta situación era grave, pues mientras los cereales eran producidos mayoritariamente por los grandes propietarios, el resto de los productos era aportado preferentemente por los propietarios pequeños y medianos, en definitiva los más golpeados por la crisis. Además, la recuperación posterior de estos productos fue menor, incomparable hasta 1935 con la recuperación de los precios de los cereales.

En el cuadro Nº 24 aparecen los precios nominales de algunos productos agrícolas, entre 1928 y 1935. La mayoría de los precios ya cayeron en 1929-1930 y todos lo hicieron entre 1930 y 1932. Como ya señalábamos, el precio de trigo es el que tuvo la caída más leve, seguido por la cebada, y los que más se redujeron fueron la avena y lentejas. Después, en 1932-1933, se produjo una recuperación de los precios; los que más habían bajado, ahora fueron los que más subieron. Los años siguientes fueron de estabilidad de los precios, excepto para los guisantes y lentejas.

Por otro lado, se vuelve a repetir la diferencia de precios, ya vista para la década de 1910, entre los trigos del centro y sur. Nótese que el precio del trigo del sur fue el que más cayó durante la crisis y posteriormente tuvo un crecimiento menor. La diferencia de precios entre el trigo de las dos

zonas era en 1928-1929/1930 de 3 a 4 pesos y terminó siendo en los últimos años de cerca de 9 pesos.

Cuadro Nº 24
Precios medios anuales de productos agrícolas, 1928-1935
(moneda corriente por 100 kilos)

Artículos	1928	1929/1930	1930/1931	1931/1932	1932/1933	1933/1934	1934/1935
Trigo blanco del centro, Providencia *	42,65	39,20	31,83	39,34	62,40	68,49	63,78
Trigo blanco del sur, Talcahuano	38,30	36,02	25,76	33,38	55,02	61,85	54,91
Cebada, San Antonio	34,02	25,56	18,00	19,90	46,41	35,54	49,76
Avena, Talcahuano	30,65	20,34	10,02	13,42	37,00	29,46	38,20
Frejoles, San Antonio	47,15	85,83	54,00	49,26	93,60	79,22	72,22
Guisantes, Valdivia	55,84	39,16	22,49	28,99	98,20	83,79	60,53
Lentejas, Valdivia	--	125,09	51,33	49,34	151,66	138,44	168,96
Papas amarillas, Valparaíso **	16,27	25,91	18,81	12,05	25,26	22,48	25,14

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección General de Estadísticas (1933a): "La agricultura chilena", *Chile 1933. Sinopsis geográfico-estadístico*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago, p. 42; y Dirección General de Estadísticas (1938): *Agricultura, 1935-1936, Censo*, Imprenta Universo, Santiago, p. 61. * Los precios son valores puestos en diferentes lugares: Providencia es en la ciudad de Santiago; Talcahuano es puerto junto a la ciudad de Concepción, en el sur. San Antonio es puerto al sur de Valparaíso. ** El precio es por saco, de 75 kilos aproximadamente.

Un comportamiento distinto a los precios anteriores tuvo el precio de la carne, que experimentó un deterioro más prolongado, que llegó hasta 1933.[134] La caída de los precios de la carne y su mantención en valores bajos (1930-1933) hizo que el consumo de carne aumentara, demanda que debió ser satisfecha por la ganadería nacional. Recuérdese que en estos años sólo se importaron ovinos y no bovinos.

Por ejemplo, el kilo de novillo (vacuno de dos a tres años) en pie en Santiago valía 1,41 pesos en 1929 y cayó hasta 0,86 pesos, en 1931. A principios de 1933 su valor seguía bajo, en 1,17 pesos por kilo. Al igual que el trigo, el ganado del sur era más barato. En Osorno, en 1929 la misma carne se vendía a 1,16 pesos, bajando hasta 0,64 pesos en 1931. La caída de su precio fue mayor que en el centro. A comienzos de 1933 valía 0,95 pesos el kilo. Por otro lado, un kilo de carne de matadero de primera tenía un precio de 1,99 pesos en Santiago y de 1,87 en Valdivia, en 1929. En 1932 su valor era de 1,38 y 1,12 pesos, respectivamente.

En general, en todos los productos cárnicos se mantenía la diferencia de precios a favor del centro. Allí se consumía la mayor cantidad y estaba la mayoría de los mataderos e industrias del sector. El centro controlaba el mercado de la carne desde la década de 1910. En 1915, de 412.836 vacunos beneficiados, el 29% lo era en Santiago, mientras entre Malleco y Valdivia se faenó el 8,4%.[135] Los bovinos llegaban desde el sur o desde la Argentina, principalmente en trenes, eran

[134] Dirección General de Estadística (1933a), op. cit., pp. 48-49 y 52-54.
[135] Oficina Central de Estadística (1917), op. cit., p. 132.

comprados en las ferias de Santiago, algunos llevados un tiempo a los campos de engorda de la zona y, posteriormente, iban a los mataderos de Santiago y al consumo, a través de pequeñas carnicerías. En 1920, en las distintas ferias del país se transaron 737.051 vacunos; el 32,3% lo fueron en Santiago. Entre Malleco y Valdivia se vendió en ferias el 18,5% de ellos. La diferencia entre las transacciones y las matanzas efectivas de cada año se debía a que regularmente los vacunos eran comprados varias veces, primero en su lugar de partida, en las provincias del sur, y después en el centro, a veces más de una vez, por el comerciante, el engordero y el carnicero.[136]

Por la crisis económica de los años treinta el peso de Santiago era mayor. En 1932, de 527.943 vacunos comprados en ferias, el 34,7% lo fue en Santiago. Asimismo, ese año se beneficiaron 427.112 vacunos, de los que 45,6% lo fueron en Santiago, mientras en Cautín y Valdivia sólo se mataron el 6,9%.

La situación anterior se repetía en el comercio del trigo. Parte importante del consumo estaba en la zona central, por lo que se traía trigo y harina del sur. La capacidad y producción molinera del centro era muy superior a su propia cosecha, pues recibía trigo del sur.[137] En 1935 se molieron 4.949.016 qm en los molinos industriales del país (no se consideran los rurales); Santiago produjo 1.096.037 qm, el 22,1%. Sin embargo, en este caso el sur tenía una tradición molinera desde el siglo XIX, que le permitía sostener una importante producción. Destacaba Valdivia, con 980.174 qm, el 19,8% nacional. Allí había un excelente puerto marítimo donde se embarcaba harina con destino al centro y norte del país. En total, entre Malleco y Valdivia se producía el 32,1% de la harina.

Este activo mercado nacional estaba integrado por el ferrocarril y los barcos (con un papel menor) Desde el sur, por el ferrocarril se transportaba toda la madera, trigo, vacunos, etc., que el resto del país requería.

A pesar de la importancia del ferrocarril para comunicar un país extremadamente largo, la construcción de vías férreas se había detenido en la década de 1910. En 1920 había en Chile 8.120,99 km de ellas. Exceptuando la red ferroviaria norte, dedicada al transporte de minerales, de Aconcagua al sur había 3.378,2 km de vías férreas. De ellas, la zona central (Aconcagua a Ñuble) tenía 1.854,04 km, y el sur, hasta Puerto Montt, 1.524,16 km. Claramente, el sur de Chile era la zona con menor presencia ferroviaria, lo que era más grave dado que esas provincias tenían mayor

[136] Oficina Central de Estadística (1922b), op. cit., p. 183.
[137] Dirección General de Estadística (1938), op. cit., p. 42.

superficie. En Malleco había 277,314 km de rieles, en Cautín apenas 170,430 km y en Valdivia, 266,718 km.[138]

El sur utilizaba el ferrocarril como su medio de transporte principal, pero éste tenía una capacidad limitada para atender sus necesidades. Por 1920, se transportaron por trenes 346.654 ton de trigo, 132.315 de papas, 159.947 de harinas, 278.459 de pastos y 411.203 de maderas, entre otros. Por 1930 se movilizaba por trenes 430 mil ton de trigo, 137 mil de papas, 167 mil de harinas y féculas, 189 mil de pastos y forrajes, entre otros productos. Ese año, entre el sur y Santiago se habían transportado 525.212 ton de maderas.

Dadas las distancias, el costo de los fletes entre el sur y el centro eran considerables, pues se debían recorrer entre 700 a 900 km. Por 1930, la madera pagaba en flete el 33,6% de su valor final, el más caro de todos, las papas el 11,3%, el trigo el 9,4%, la harina el 5% y los bovinos el 4,3%.[139] Tomando en cuenta que muchos productos del sur, incluso puestos en Santiago o Valparaíso, eran castigados en el precio además por su procedencia, los fletes eran una carga extra que impedía llevar artículos al centro del país. Como decía Adolfo Mathei, en los años treinta: "Esto ha hecho la impresión de que se ha tratado de crear una situación de privilegio a los hacendados de la zona central, en perjuicio de los agricultores de las provincias australes".[140] De este modo, un sentimiento de malestar prendía en los agricultores sureños por las condiciones en que funcionaba el transporte ferroviario. En adelante, una demanda recurrente sería mejorar su funcionamiento, rebajar tarifas y ampliar la red ferroviaria.

En el caso del transporte marítimo, desde el puerto de Corral (Valdivia) o Puerto Montt (Llanquihue) hacia el centro y norte del país, tomando la situación de las papas en 1920 se aprecia que este medio tampoco era barato. Ese año el flete hasta Valparaíso costaba 2,5 pesos por sacos desde cualquiera de los dos puertos señalados; con un precio promedio anual de 18, como hemos visto más atrás, resultaba que el flete era el 13,8% del valor final. En la práctica el flete era más caro, pues en la época de cosecha se pagó sólo entre 11 a 14 pesos por saco, con lo que el flete equivalía entonces entre el 22,7% al 17,8% en el momento de mayor comercio del producto. Con estos precios, era poco rentable llevar papas al centro. Como hemos comentado, sólo una escasez de papa en el centro aseguraba una ganancia adecuada para los comerciantes de la papa del sur.[141]

---

[138] Oficina Central de Estadística (1922b), op. cit., p. 128.

[139] Roberto Santana, op. cit., p. 40. Estos valores difieren de los de la Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1932-1933*, pp. 16-17, que señala que las papas recargaban su valor un 75%, entre Puerto Varas (Llanquihue) y Santiago; el trigo un 18% y el kilo de bovino vivo un 25%, entre Osorno y Santiago.

[140] Adolfo Mathei, op. cit., p. 145.

[141] Datos de flete marítimo en Ricardo Swett (s/a): *Guía marítima de Chile, 1923-1924*, Valparaíso, p. 1.158.

En el sur, el aislamiento de algunos lugares respecto al tren y al barco limitaba sus posibilidades comerciales. El tren tenía una vía principal que avanzaba de norte a sur por el interior, más algunas vías transversales que comunicaban la línea central con localidades en la costa o precordillera andina. En esas condiciones, los caminos eran las únicas vías para acercarse a ciudades, puertos y estaciones de trenes. A pesar de tal necesidad, los caminos estaban en un estado paupérrimo en el sur; la mayoría de tierra y en pésimo estado, principalmente durante la época de lluvias, que en el sur podía extenderse fácilmente por ocho meses. Ello impedía que muchas propiedades tuvieran acceso al mercado urbano local y, menos, pretender proyectarse al mercado nacional. De esta manera, pequeñas distancias en el sur se convertían en insalvables.

De allí que una de las demandas más recurrentes en el sur fuera la de mejorar los caminos y vías férreas. Ya en 1919, Moisés Poblete comentaba, a propósito de la producción agrícola nacional: "Y esta mala o escasa producción, se debe no sólo a la poca división de la propiedad agrícola, sino que a las deficiencias de las vías de comunicación y de transporte, que son la base indispensable del desarrollo económico de todas las naciones. Numerosas regiones del sur de Chile, que sobresalen por la riquísima calidad de sus tierras para cultivos, no pueden explotarse por falta de vías y medios de comunicación".[142]

La situación caminera del sur mejoraría sólo levemente. Todavía el 20 de diciembre de 1928, el diario El Mercurio escribía: "Se puede afirmar que desde Maule al sur no hay caminos en el sentido moderno de esta palabra, sino senderos para carretas, y al sur del Biobío la situación es todavía mucho peor, especialmente en las provincias de Cautín y Valdivia".[143] La cuestión tampoco tenía señales de cambiar. En 1929, del total de fondos nacionales del Gobierno para caminos, la zona central, entre Aconcagua y Ñuble, se llevaba el 47,2% de los recursos. Sólo Santiago recibía el 18%. Por el contrario, Cautín y Valdivia recibían en conjunto el 12,2%. En todo caso, las zonas extremas del país se llevaban la peor parte; Aysén y Magallanes apenas recibían el 2,3%.[144] Por lo demás, tampoco esos dineros se invertían en caminos de calidad, sino que en mantener la deficiente red caminera existente. En 1930 había 40 mil km de caminos en Chile, de los que sólo 5.700 km eran aptos para vehículos, hechos de grava o pavimento. El resto era de tierra, 27.800 km, y huellas (caminos troperos), con 6.700 km. Con esos caminos, pensamos en los de tierra, que eran la mayoría, distancias superiores a 30 km en el sur eran difíciles de recorrer, con cierta rentabilidad.

[142] Moisés Poblete, op. cit., p. 69.
[143] Citado por Pedro Aguirre Cerda, op. cit., p. 490.
[144] Adolfo Mathei, op. cit, p. 182.

3.2 Diferencias entre el centro y el sur; propiedades, mano de obra y producción

Aunque ya hemos señalado diversos aspectos en que la agricultura del centro, especialmente de Santiago y provincias cercanas, y la del sur, entre Malleco y Valdivia, se distinguen una de otra, como mundos diferentes, en este punto retomamos algunas cuestiones y profundizamos en las particularidades de cada zona, considerando sus propiedades, mano de obra y producción.

Vistos como paisajes, una zona se diferenciaba claramente de la otra. En el centro, se llamaba haciendas a las propiedades mayores, cuyo nombre se extendía hacia el sur hasta los límites históricos de Chile central, algunas veces fundos a las propiedades surgidas de la división de haciendas, y chacras a los predios pequeños y medianos existentes junto a las grandes ciudades.[145] En el sur, el nombre común de las propiedades rurales era fundos, sin importar su tamaño. Rara vez se las llamaba haciendas.

Los distintos procesos de formación de la propiedad en una y otra parte se notaban en variados aspectos. En el centro, la propiedad rural estaba consolidada históricamente, por un proceso de ocupación del suelo por varios siglos, expresado en la antigua propiedad de tierras por parte de una misma familia, incluso hasta llegar a los comienzos de la presencia española en la zona. Ello situaba al propietario, al patrón, dentro de una tupida red de relaciones de sumisión, respeto y temor en su contacto con empleados, trabajadores temporales e inquilinos. El patrón era amo y señor del lugar. Vivía confortablemente, cuando vivía en la hacienda, generalmente una parte del año, en la bien mantenida casa residencial, que según el poder económico del propietario podía llegar a ser un verdadero palacete. El espacio de residencia del patrón se distinguía del resto de la hacienda; su casa estaba en medio de un parque, junto a un jardín y huerto frutal. Muchas hectáreas se destinaban a construir un espacio de goce, estético, en torno a las casas de la hacienda. No era poco común que los parques y jardines fueran obra de verdaderos artistas contratados para su construcción. Todo ello mostraba que la propiedad rural en Chile central era un espacio de relajo para el patrón. Muchas de ellas sólo eran ocupadas por sus dueños en época estival, o algunos fines de semana como lugar de reunión con amigos y autoridades. Además, muchos patrones eran profesionales liberales, empresarios o comerciantes, que compraban tierras para consolidar su fortuna, para adquirir el status que daba la tierra y para tener un lugar de ocio.

---

[145] Para esta parte, utilizamos fundamentalmente a I. Anabalón Urzúa, op.cit.; Juvenal Valenzuela, editor (1920): *Álbum de la zona austral de Chile. 1920. Agricultura (fundos y productos) Industrias, Comercio*, Imprenta Universitaria, Santiago; Ídem (1923): *Álbum zona central de Chile, 1923. Agricultura: Fundos, haciendas y sus productos*, Imprenta Universitaria, Santiago; y Jorge McBride, op. cit.

Aunque había patrones que vivían regularmente en su hacienda, especialmente los dueños de tierras que estaban lejos de las ciudades principales, un buen número prefería residir en la ciudad más cercana y dejar el campo en manos de administradores, a veces los propios hijos o parientes.

Generalmente, se accedía a las casas de la hacienda por largas avenidas de álamos, alrededor de los cuales se ubicaban las casas, muchas veces ranchos ruinosos, de los inquilinos. Estos normalmente residían allí por generaciones, pagados con un magro sueldo y "regalías" (un pedazo de tierra para cultivar, derecho a talaje de animales, comida cuando trabajaban para el patrón, derechos a herramientas, etc.) Además, debían a veces asegurar mano de obra extra al patrón, aportando un peón (trabajador) para algunas tareas, casi siempre alguno de su familia, y dar parte de sus cultivos. Vivían con escasas comodidades. En contraste, los albergues de caballos y vacunos, y establos, galpones y silos eran mucho más confortables y de mejor calidad. Eran la servidumbre del patrón para las diferentes actividades de la hacienda, tanto domésticas como agrícolas. Sus escasos ingresos les impedían independendizarse del patrón; estaban endeudados con él, en la tienda del lugar, sus hijos asistían a la escuela sostenida por el propietario, o a lo menos si era fiscal estaba en sus terrenos, iban a la parroquia y al club deportivo de la hacienda, en fin, toda su vida transcurría bajo el control del patrón. Por ello, una buena relación con el patrón establecía la diferencia entre la indigencia y la pobreza en que vivían. Lentamente, por los años veinte, se empieza a expresar la disconformidad de los inquilinos y trabajadores temporales, concientizados por los trabajadores forasteros que concurrían al lugar. Fueron los años en que comenzaron las huelgas y el movimiento sindical en los campos de Chile central.

En la hacienda, el número de inquilinos era alto y permitía cubrir casi todas las necesidades de mano de obra. Incluso algunos de ellos mejoraban su situación trabajando tierras en sociedad con el patrón, como medieros, colocando el patrón los insumos y el inquilino la mano de obra. Regularmente, ello se daba en cultivos de chacra y crianza de ganado. Esporádicamente se contrataba afuerinos, trabajadores temporales para realizar trabajos concretos, como cosecha, arreglo de cercos u otros. Ganaban más que los inquilinos, pero sólo recibían por pago dinero, comida y alojamiento. No eran muy apetecidos por los patrones, pues ejercían menor control sobre ellos y eran, según los propietarios, los que convencían a los inquilinos para que demandaran mejores condiciones.

En el sur el paisaje era distinto. Los fundos eran mayoritariamente nuevos y no tenían más de 80 años en explotación, los más antiguos (descontando algunas propiedades de origen colonial y republicano temprano que se explotaban en Valdivia y Osorno), y los más recientes un par de

décadas. Todo el ambiente natural y social mostraba la novedad de la agricultura regional. El propietario era a veces un colono más o menos enriquecido, chileno o extranjero, cuya propiedad se había ampliado muchas veces al filo de la ley, en compras fraudulentas o extendiendo sus límites a costa de sus vecinos, generalmente indígenas. Los edificios tenían el carácter precario de las explotaciones recientes. Las casas residenciales carecían del lujo que se hallaba en Chile central, con algunas excepciones. No había parque alrededor de las casas, a lo más un jardín pequeño, y siempre un huerto frutal. Su propietario era generalmente una persona que vivía de la agricultura, por lo que residía en el fundo, independiente de su lejanía. Podía tener casa en el pueblo cercano, donde vendía sus productos, pero ésta era una residencia temporal, y no al revés. Por lo mismo, la figura del administrador era escasa, el que era reemplazado por mayordomo, capataz y vaqueros, que colaboraban con el patrón. Como en el centro, también había industriales, comerciantes y profesionales liberales que compraban tierras, pero en este caso se hacía más como un negocio complementario o fuente de ingresos que por ocio o status, descontando las pequeñas parcelas junto a las ciudades principales de la zona, en todo caso de tamaño muy inferior a sus similares del centro.

La relación patron-inquilino tenía aquí un carácter diferente. No se observaba la sumisión ni el rol tutelar, paternalista, del propietario del centro. Había básicamente una relación laboral. El inquilino lo era desde poco tiempo antes y cumplía más un rol de cuidador que de trabajador a todo evento. Siendo una zona donde los derechos de propiedad de la tierra eran discutidos, el patrón prefería tener sus inquilinos en lugares fronterizos de sus tierras, poniéndolos a cuidar ganado y bosques, evitando que otros se instalaran allí con ánimo de dueño. Por lo mismo, el patrón contrataba un número reducido de inquilinos, pues sucedía que algunos desconocían el vínculo laboral con el patrón e iban ante la autoridad a pedir que se les reconociera como propietarios de las tierras que ocupaban. Esto era imposible que ocurriera en Chile central, donde cualquiera medianamente informado sabía qué tierras pertenecían a alguien, pues los dominios, como decíamos, eran muchas veces seculares. Para el inquilino sureño, aceptar tal condición requería buenos beneficios, pues como alternativa existía abundante tierra disponible para ocupar y alcanzar la propiedad de ellas. Muy diferente al inquilino o trabajador temporal de Chile central, quien no tenía esa posibilidad, al menos no más allá de un pedazo insignificante de tierra. Por ello, en el sur los salarios de los inquilinos eran mejores, cuando realizaban trabajos para el patrón, a veces hasta el doble que en el centro, aunque las regalías eran menores, reducidas a una parte de tierra o a cultivar la que pudiera limpiar, doble trabajo, y a mantener algunos animales. También en el sur se

daba regularmente la mediería, de ganado, cultivos o madera, en condiciones más igualitarias entre patrón y trabajador.

En el sur se dependía más del trabajador temporal que del inquilino. Daba la estructura de la propiedad, había muchos pequeños y medianos propietarios viviendo en los alrededores de los grandes fundos, lo que ofrecía una mano de obra disponible. Con esta posibilidad, más lo trabajadores que viajaban al sur en época de cosecha y siembra, se podía prescindir de los inquilinos, excepto en lugares más alejados donde la mano de obra escaseaba. Incluso había grandes propiedades que no tenían inquilinos y dependían de un pequeño grupo de empleados y obreros permanentes, más el aporte de los trabajadores temporales. Muchas veces, como en Cautín, el trabajador temporal era un indígena, que complementaba su economía recurriendo a los ingresos esporádicos pero importantes que le daban los fundos de la zona. El indígena, como trabajador, era preferido por los propietarios, pues a diferencia de los afuerinos venidos de otras zonas, no exigía demasiado y trabajaba con escaso control. Ello hacía que en la zona de Cautín, como ocurrió por 1920 en el fundo del español Nazario Riquelme, se optara por favorecer a los indígenas del lugar frente a los afuerinos venidos de Chillán (Ñuble), como trabajadores temporales.[146] Además, como ya hemos señalado, en el sur había una mayor mecanización, lo que hacía menos necesaria una abundante mano de obra.

Comparando los salarios pagados a los afuerinos, en el año agrícola 1919-1920, el sueldo promedio nacional iba de 2 a 2,8 pesos diarios, en siembra y cosecha respectivamente.[147] En el centro los había muy bajos, como en Linares, donde se pagaba entre 1,15 y 1,18 pesos diarios por dichas labores, o Chillán, con 1,3 a 2 pesos diarios. En Santiago se pagaban unos más altos, de 2 a 3 pesos y en Melipilla (al oriente de Santiago) entre 2,15 y 3,6 pesos. Excepcionales eran los salarios de Villa Alemana, con 3,35 a 3,9 pesos. En el sur, los más bajos eran los de Angol, de 1,4 2,65 pesos diarios y Traiguén (en Malleco), de 1,5 a 2,55 pesos. Subían en Cautín; en Temuco de 2 a 2,6 pesos, en Nueva Imperial, de 2 a 3 pesos y, especialmente, en Gorbea, al sur de Temuco, con 3 a 4 pesos diarios. En Valdivia se pagaban los mayores salarios del país; en la comuna de Valdivia, 3 a 4 pesos diarios, en Osorno, entre 2 a 4 pesos, igual que en Villarrica (al norte de Valdivia) Una excepción era los menores salarios de La Unión (al sur de Valdivia), de 1,8 a 2,7 pesos.

---

[146] Ivo Babarovic et al (1987): *Campesinado mapuche y procesos socio-económicos regionales*, documento de trabajo Nº 34, Grupo de Investigaciones Agrarias, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, p. 176.
[147] Oficina Central de Estadística (1922a): *Anuario Estadístico de la República de Chile, Vol. VII, Agricultura, año 1919-1920*, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago, pp. 119-120.

También había una diferente explotación agrícola en el centro y el sur, determinada por el clima, antigüedad de las actividades y acceso a los mercados, entre los factores principales.

Antes de entrar en ello, aclaremos que en ambas zonas la actividad agrícola de las propiedades estaba influida por su ubicación, distancia a las ciudades y acceso a los caminos y vías férreas, y ríos y lagos en el sur. De este modo, las haciendas y fundos más valiosos y más rentables, también los más modernos y mejor equipados, estaban cerca de las ciudades y vías de comunicación. Generalmente se ubicaban en la Depresión Intermedia, extenso valle entre las cordilleras de la Costa y de los Andes, las tres formas de relieve principales del centro y sur. Por el contrario, los menos valiosos y rentables estaban en las zonas costeras y cordilleranas, aunque según la provincia había algunas zonas costeras cercanas a puertos y ciudades que tenían mejor situación, como en los alrededores de Valparaíso, Concepción o Valdivia. Sin embargo, en general, la costa era un espacio deprimido económicamente, como en Cautín y Osorno, en el sur, o en Colchagua y Maule, en el centro. En todo caso, estas condiciones eran más limitantes en el sur que en el centro, por los peores caminos. Sólo el acceso a ríos navegables, como el río Calle-Calle (Valdivia), permitía vincular una amplia zona sin depender de los caminos. En parte, los lagos del sur cumplían una labor similar, pero menos relevante.

Como hemos visto, en el centro predominaba la gran propiedad, junto a un abundante minifundio en algunos lugares, con escasa presencia de propiedades medianas. La hacienda se imponía en todas partes como la propiedad principal, incluso a las puertas de las principales ciudades y puertos. Eran comunes haciendas de varios miles de ha, que controlaban las mejores tierras y los canales de regadío. Las tierras tenían una calidad variable según el lugar. Era normal que haciendas de varios miles de ha en la costa o precordillera andina tuvieran un porcentaje importante de lomas, montes, cerros y cordillera, lo que limitaba su uso agrícola. Las de la Depresión Intermedia tenían tierras más planas, pero tampoco eran raros los lomajes donde se dificultaba el regadío (casi todo el que existía dependía de la gravedad)

Por el contrario, en el sur había mayor variedad en el tamaño de los fundos; poco minifundio y mucha propiedad mediana y grande. Las últimas se situaban especialmente en la zona andina, con dimensiones incluso superiores a las del centro, pero con escaso suelo cultivable, y mayoritariamente útiles para la explotación forestal y ganadera. Sin embargo, un fundo de decenas de miles de ha tenía escaso valor comercial, pues su explotación era difícil. También había grandes propiedades en la costa, pocas pero más valiosas que las anteriores, ya que tenían mayor terreno agrícola. En todo caso, ellas seguían estando limitadas por los difíciles acceso a las vías de

comunicación. Por otro lado, en la Depresión Intermedia predominaba el fundo mediano, entre 50 y 500 ha, explotado directamente por el propietario y su familia, con escasos inquilinos.

En cuanto a la producción, en el centro se apreciaba, a lo menos en las propiedades medianas y grandes, la existencia de variados cultivos de cereales y pastos (trigo, cebada, alfalfa, trébol), variada chacarería (maíz, frejoles, papas, sandías, etc.), viñedos, plantaciones frutales, ganadería bovina, tanto de crianza como engorda y lechería, crianza de ovinos y caprinos, algunos criaderos de ganado fino vacuno, ovino y caballar. Según la zona (costa, Depresión Intermedia o precordillera andina) predominaban algunos de los rubros señalados. Además, en los alrededores de las principales ciudades, con un mercado cercano seguro, se imponían algunos cultivos, chacarería, viñedos, frutales, crianza y engorda de vacunos y lechería permanente. En general, en todas ellas se aprecia que la base económica era la crianza de vacunos y lechería; los cultivos eran principalmente pastos y granos para los animales. Se nota también una gran especialización en algunas propiedades, que se dedicaban sólo a viñedos, frutas, lechería o chacarería.

Las propiedades mayores estaban más lejos de los centros urbanos. En ellas se daba importancia a los cultivos de trigo, cebada, alfalfa y trébol, crianza y engorda de vacunos y ganado menor, y lechería para la fabricación de mantequilla. Los viñedos y frutales seguían apareciendo, pero eran poco relevantes. Excepcionalmente había criaderos de ganado fino.

En la zona costera y andina las grandes propiedades tenían como actividad principal la ganadería vacuna, ovina y caprina, tanto la crianza y engorda, como el arriendo de pastos. Los cultivos tenían un espacio reducido, con trigo y cebada, y la lechería, cuando la había, se destinaba a producir quesos.

Por supuesto, destacamos sólo las actividades que tenían proyección al mercado, sin contar las que se realizaban para el consumo de la población de la hacienda, como la producción de maderas, carbón, leña, miel, cera, aves, etc.

En el sur la producción era distinta. También considerando propiedades medianas y grandes, se observa en la mayoría una menor variedad de cultivos de cereales y pastos (trigo, avena y trébol), algo de chacarería (papas, guisantes y lentejas), ganadería bovina, crianza, engorda y lechería, y crianza de ovinos y porcinos, algunos frutales (manzanos, ciruelos, cerezos, entre otros), además de la elaboración de maderas. En Malleco, las producciones principales eran siempre trigo, a veces avena, y crianza de vacunos y ovinos, más chacarería (guisantes y lentejas), frutas (especialmente, manzanas) y muy poca lechería. En Cautín predominaba el trigo y avena, crianza de bovinos y ovinos, chacarería, destacando las papas, y madera. La lechería era escasa, como también los pastos.

En Valdivia dominaba el trigo, crianza de animales, lechería, pastos, maderas, papas y frutas. En todas estas provincias se notan diferencias zonales, entre la costa, el interior y la precordillera, desapareciendo en algunos casos la producción de maderas, las frutas, la lechería, los cultivos o la ganadería.

La distancia a las ciudades determinaba la producción de las propiedades. En fundos cercanos a ellas había lechería para abastecer de leche fresca, aunque pocas. La mayoría se dedicaba a producir queso y mantequilla. También cerca de las ciudades, había ganadería y cultivos para el consumo urbano local. En todo caso, el mercado dominante en la producción regional era el nacional, con lo que los fundos principales debían contar con acceso a la estación de trenes o a puertos marítimos, con lo que aseguraban el envío de sus productos al centro y norte del país. Aquellas propiedades que tenían esta posibilidad se dedicaban a la producción de trigo, avena, papas y a la crianza de vacunos, ovinos y porcinos. La lechería sólo era de temporada, como hemos dicho.

El gran obstáculo de esta zona era ampliar las tierras cultivables, por la presencia de tupidos bosques, por lo que talar árboles, destronquar y limpiar terrenos era una actividad lenta y costosa. Normalmente se cortaban los árboles y se aprovechaba inmediatamente las tierras para talaje de ganado y se introducía el cultivo de trigo y pastos. Por lo anterior, se daba una estrecha relación entre la ganadería y los cultivos. Por el tipo de suelos, menos alcalinos y ausencia de tierras regadas, se requerían rotaciones largas y un mayor uso de abonos. Normalmente se rotaban los suelos cada 5 años, con trigo, avena, papas y pastos. Estos últimos permanecían unos tres años, con lo que se obtenía el aporte del abono animal. Regularmente, los pastos eran sembrados junto con el trigo y quedaban una vez cosechado el cereal. De este modo, se evitaba dejar el suelo desnudo y se fortalecía la fertilidad del suelo.[148] Así, cultivos y ganado bovino iban de la mano, a lo menos en los campos mejor trabajados de Valdivia y Osorno. En Malleco y parte de Cautín se optaba por el cultivo intensivo del trigo y rotaciones cortas de tres años, con menor desarrollo de la ganadería. Muchos de estos suelos estaban erosionados o debilitados hacia 1930. El interés por obtener rápidos beneficios, como el uso de suelos en pendiente sin mayores ciudados, la pobreza de los agricultores, entre otras razones, explicaban estas prácticas.

Las mejores tierras del sur podían producir trigo, carne y leche en cantidades importantes. La abundancia de pastos permitía una crianza a bajo costo. Además, se daban muy bien algunas frutas, las papas y guisantes.

[148] Adolfo Mathei, op. cit., p. 58.

En la región precordillerana andina, los cultivos perdían importancia, con algo de trigo y pastos, siendo la crianza bovina y ovina la actividad principal. Esta zona era también gran productora de maderas. Numerosos aserraderos se ubicaban en Cautín y Valdivia. Las únicas limitaciones eran; una, que el tipo de bosques sureño, de variadas especies, requería un talaje selectivo de las maderas más valiosas o talar todo el bosque para aprovechar sólo las maderas de mejor precio. Por ello, sólo unos precios altos aseguraban una explotación rentable. Y la otra, que los bosques se ubicaban en zonas cada vez más inaccesibles, a medida que avanzaba la explotación, con lo que se iba dificultando el transporte al mercado, lo que ponía serios obstáculos a la continuidad de estas actividades. Por esto, muchas zonas permanecieron vírgenes hasta los años treinta.

José Bengoa ha señalado que en la zona de Osorno, lo que podemos aplicar sin problemas a Valdivia, existía a principios del siglo XX un extendido tipo de fundo; predios multiproductores únicos en Chile.[149] De producción variada y altamente capitalizados, debido a las dificultades para acceder a mercados habían desarrollado numerosas industrias rurales, para la fabricación de aguardiente, mantequilla, quesos, vinagre, cecinas, etc. No por nada, destaca Bengoa, la ciudad de Valdivia llegó a ser por 1920 uno de los centros industriales principales del país, a través del aprovechamiento de su producción agropecuaria. Compartimos tal afirmación, aunque no desconocemos que en el centro del país también se encontraban chacras junto a Santiago y Valparaíso con esas características de producción variada. Sí es relevante, que en el sur se optara por desarrollar numerosas industrias de alimentos para resolver las limitaciones de comercialización de productos no elaborados, estrechamente vinculadas a las propiedades rurales. Por otro lado, se puede plantear que en el sur había una estrecha relación entre actividad agrícola e industrial, expresada en que destacados industriales tenían tierras de las que obtenían la materia prima para sus fábricas.[150] Este fenómeno no lo apreciamos con la misma fuerza en el centro.

En cuanto a los capitales, creemos que el promedio de los fundos del sur estaba mejor aprovisionado de maquinarias y herramientas de labranza que los del centro. El sur comenzó antes a mecanizar la siembra y cosecha. Ello no significa que una buena propiedad del centro no tuviera un número de maquinarias importante. En todo caso, en el sur faltaban galpones, establos y silos, que en el centro eran más frecuentes. También, como ya indicamos, en áreas de Cautín los arados de

[149] José Bengoa (1990), op. cit., pp. 189-194.
[150] En Fabián Almonacid (1999): *Industria, industriales y propiedad agrícola en el departamento de Valdivia, 1870-1914*, tesis, magíster en Historia, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, hemos desarrollado una tesis de este tipo, demostrando cómo los industriales de Valdivia tenían gran número de tierras, de las que obtenían materias primas para sus industrias.

palo y las carretas de bueyes seguían siendo las herramientas y vehículos dominantes. De este modo, en ambas zonas se encontraba una mezcla de tradición y modernización en la agricultura.

Lo que es innegable es que las propiedades del centro valían siempre más que las del sur, por el grado de rentabilidad y productividad de las tierras. Regadas, bien conectadas, cerca de grandes ciudades, con edificios sólidos, viñedos, etc., su valor subía considerablemente. De esta manera, una gran propiedad del sur valía lo que una mediana en el centro, incluso menos. En el sur, el difícil acceso a mercados, los malos caminos y lejanía de la estación de trenes, bajaba el precio de los fundos, aunque tuvieran una explotación moderna.

Por último, veamos algunos ejemplos de propiedades del centro y sur de Chile, que prueban las afirmaciones anteriores. Las haciendas y fundos seleccionados corresponden a propiedades de diferentes lugares y tamaños, con lo que constituyen una muestra ilustrativa de la agricultura nacional.[151]

El fundo "Las Lilas de Nos", de 550 ha, de Carlos García de la Huerta, estaba en San Bernardo, al sur de la ciudad de Santiago. Todas sus tierras estaban regadas. Dedicaba 140 ha a la siembra de alfalfa, 60 a chacarería, 33 a viñas y 55 para alimentar el ganado. El resto producía principalmente semilla de cebada. Producía 11 mil qm de alfalfa. Su principal ocupación era la ganadería; tenía lechería con 200 vacas finas, que se ordeñaban todo el año. Los terneros se destetaban y se criaban aparte. Fabricaba sólo mantequilla y vendía 50 terneros y toritos cada año. Para alimentar su ganado se guardaba forraje y maíz en dos silos. En el fundo vivían 500 personas. Había 18 casas para inquilinos.

El fundo contaba con estación de trenes propia. Por todo ello, valía 1,5 millones de pesos. Su propietario había sido alcalde de San Bernardo entre 1915 y 1921, y había aprovechado de construir un camino de 4,5 km que comunicaba al fundo con el pueblo señalado. Esta era una propiedad mediana típica de los alrededores de Santiago, con una producción especializada en la ganadería y pastos.

Junto a la ciudad de Santiago había también grandes propiedades. Una de ellas era la hacienda "San José", de 1.100 ha, de la sociedad Pérez Valdivieso, formada en 1917 por los hijos de Santiago Pérez e Isabel Valdivieso. Estaba ubicada en Colina, al norte de Santiago.

Contaba con 377 ha sembradas con trigo y cebada forrajera, 236 ha de alfalfa y 78 ha de chacarería. Además, tenía 330 ha dedicadas a pastoreo de ganado. Su principal actividad era la ganadería. Contaba con lechería de 550 vacas finas, de las que se ordeñaba a diario a 250. Producía

[151] Los datos fueron tomados de I. Anabalón Urzúa, op. cit., pp. 42-47, 65-80, 165-174, 193-199, 207-211, 216-221, 243-248, 264-270, 287-289, 294-298, 320-328, 355-362, 367-371, 372-376 y 417-432.

mantequilla. Gran parte de los cultivos (alfalfa, cebada y maíz) era para el ganado. Además, tenía 520 vacunos de crianza, 300 ovinos y 350 porcinos que aprovechaban la leche descremada de la lechería.

Tenía toda la maquinaria necesaria, pero no contaba con tractor y dependía de 130 bueyes de trabajo. Vivían allí 650 personas, en su mayoría inquilinos, cuyos salarios bordeaban los 2 pesos diarios. La propiedad valía unos 2 millones de pesos.

Los Pérez Valdivieso tenían además otros dos fundos, derivados de la hacienda señalada; "El Porvenir", de 361 ha, y "El Algarrobal", de 880 ha, de producción similar a la comentada, aunque en el último había más cultivos, muchos en mediería con inquilinos, y viña. Estas dos propiedades estaban avaluadas en 1,5 millones de pesos en conjunto.

Así, a pesar de los distintos tamaños, las propiedades al norte y sur de Santiago se dedicaban principalmente a crianza y engorda de animales, a lechería y cultivos de pastos.

En la misma localidad de Colina, al norte de Santiago, había un grupo de propiedades interesantes, los cinco fundos de Alberto Labarca Walton (Sta. Isabel, El Castillo, El Alba, Chicureo y Guay-guay) que sumaban en "un solo paño" (estaban contiguas) 14.308 ha. Estaba a escasos 20 km de Santiago.

De ellas, 3.930 ha eran planas y regadas, y 10.378 ha lomajes y cerros. La topografía dominante ofrecía abundantes pastos todo el año, por lo que se producía forraje para la venta y se engordaba ganado. Tenía 4.500 a 5.000 vacunos, 2.000 ovinos y 200 cabras, tanto de ganado propio como de ajeno tomado "a talaje" (que se alimentaba a cambio de dinero o parte de la crianza) Según Anabalón y Urzúa: "Entre los hombres de negocio, dedicados a transacciones de feria, son conocidas, ventajosamente, las numerosas engordas de primavera que en sus valiosos fundos lleva a cabo el señor Labarca".[152] Además, contaba con lechería de 500 vacas, fabricando mantequilla. Como actividad menor se cultivaba trigo y cebada forrajera. Para todas las labores, vivían allí 800 personas, la mayoría inquilinos.

Un ejemplo de hacienda del interior, en la precordillera, era "San José de Piguchén", en Putaendo, provincia de Aconcagua, de 46.260 ha, de Claudio Vicuña Subercaseux. Estaba a 9 km de la estación de tren. De su superficie, sólo 1.260 ha eran planas y regadas, y el resto lomas y cordillera. Tenía 314 ha alfalfadas, 157 con trigo, 63 con chacarería, 47 con viñedos (de uva chilena) y una plantación de tres mil nogales. El resto eran praderas.

[152] I. Anabalón y Urzúa, op. cit., p. 87.

Había 2 mil vacunos y 3 mil ovinos. También, una lechería con 250 vacas, para fabricar mantequilla. Los terneros se criaban por separado. Para el ganado, se guardaba forraje en tres silos. Además, había 100 cerdos. Residían en la propiedad 600 personas.

Al sur de Santiago, en la provincia de O'Higgins, estaba la hacienda de "Las Mercedes", en Graneros, cerca de la ciudad de Rancagua. Tenía 723 ha. La estación de tren estaba al lado. La mayor parte de la propiedad, 624 ha eran planas y regadas, el resto lomas. Valía 1,5 millones de pesos. Se sembraban 194 ha de trigo y 55 de cebada forrajera, además de 11 de viña de cepa francesa y 11 con ciruelos. Tenía lechería con 160 vacas. La leche se vendía a la fábrica de leche condensada de Graneros, ubicada junto a la propiedad. También se vendía en Graneros ciruelas secas para exportación. Vivían allí 270 personas, en su mayoría inquilinos. La hacienda se distinguía de las anteriores por su variada producción.

En la provincia de Colchagua, región totalmente agropecuaria, estaba la hacienda "Rosario", de 1.258 ha, de Manuel Francisco Correa, ubicada en Pichiguao. Muy bien ubicada, tenía estación de tren al lado, y todas sus tierras eran planas y regadas, por lo que valía 1,5 millones de pesos.

Dedicaba 235 ha a trigo y cebada, 47 a trébol, 315 para forraje y 235 a chacarería variada. Se criaban 1.600 vacunos y 400 caballos. También algunos ovinos y porcinos. El pasto cosechado se vendía en el sur. Había lechería con 250 vacas. Una parte de la leche se vendía a la fábrica de leche condensada de Graneros y con el resto se producía mantequilla. Vivían en la hacienda 800 personas, la mayoría inquilinos. Se pagaban de 1,2 a 3 pesos diarios, más regalías.

Más al sur, en San Fernando, en la misma provincia, estaba la hacienda "Calleuque", de 6 mil ha, de propiedad de Elías Valdés Tagle. Colindaba con la estación de tren. Tenía 500 ha planas y regadas, el resto tierras de secano y cerros, pero todas aptas para ganadería. Valía unos 3 millones de pesos. Sembraba trigo y cebada. La chacarería era un rubro explotado por los inquilinos. Se dedicaba especialmente a ganadería, con 5 mil vacunos y ovinos en terrenos de rulo y mil en tierras regadas. Contaba con molino propio. Su dueño, con espíritu paternal, había organizado para sus trabajadores caja de crédito, cooperativa de venta y consumo y sindicato. Vivían allí unas mil personas.

En la provincia de Linares estaba la hacienda "Hijuela Quinta de Longaví", de 11.950 ha, ubicada a 20 km de la estación de tren de Longaví, de propiedad de Laura Hortensia Urrutia. Valía más de 2 millones de pesos.

De la superficie total, 6.290 ha eran de riego y 3.145 de rulo, más 2.515 de cerros. Tenía 2.800 vacunos, más 35 toros finos. Se vendían anualmente 350 a 400 vacunos. Además, habían

1.500 ovinos. Contaba con lechería de 500 vacas. Se fabricaba queso para la venta en Santiago. Además, se cultivaban 865 ha de trigo, para vender en Santiago. Fuera de ello, había 100 mil álamos en explotación. Vivían en la hacienda 2.200 personas, con pocos inquilinos. Se pagaban bajos salarios, entre 1 a 1,5 pesos diarios, más regalías.

Como se ve, el énfasis productivo era ganadero, más trigo. A pesar del abundante terreno disponible no había otros cultivos importantes; el huerto frutal y hortalizas eran para consumo interno. Propiedades como ésta justificaban las críticas contra la baja utilización de tierras en Chile central, muchas de ellas regadas y fértiles.

Una última hacienda del centro, ya en el límite con el sur, considerado históricamente, era la hacienda de "Los Tilos", de 2.600 ha, en Bulnes, provincia de Ñuble, de Manuel Bunster. Valía un millón de pesos. La hacienda mostraba características típicas del centro, pero también anunciaba otras propias del sur. La residencia del dueño era una casa con parque y jardines, pero sus cercos, que dividían los potreros, eran de madera, como en el sur, y no de piedra, barro o árboles, como en el centro. También su producción se parecía a la sureña.

Se cultivaban 300 a 400 ha de trigo, 10 de papas y 75 de porotos. Tenía amplias bodegas para 15 mil qm de trigo. Contaba con buena maquinaria, pero dependía principalmente de 200 bueyes y 300 caballos. Tenía 40 ha de viñas de cepa chilena, que vendía en la región, y 9 ha de frutales. Su principal actividad era la engorda de vacunos, con 1.000 a 1.300 cabezas. Por lo mismo, la mayor parte de la propiedad estaba ocupada por pastos. Vendía todo su ganado en Valparaíso. Tenía 600 inquilinos. Se pagaban salarios diarios de 1,5 a 2,15 pesos.

Su propietario pertenecía a una familia que se había enriquecido en el sur, a fines del siglo XIX, en la actividad agrícola, especialmente en Angol donde había vivido su padre, José Bunster. En 1912, Manuel y sus hermanos crearon la sociedad molinera "Globo", que agrupaba 12 molinos, entre Concepción y Nueva Imperial, y contaba con bodegas entre Malleco y Osorno. Además, Manuel era por 1922 presidente del Banco de Concepción.[153]

En el sur estaba la hacienda "Santa Rosa", de 17 mil ha, de Alberto Dufeu Petit, entre Angol y Traiguén, en Malleco. La propiedad estaba formada por nueve fundos colindantes. En esta zona ya las tierras de riego eran escasas, por lo que las tierras eran todas de rulo, de las que 15.500 ha eran planas y 1.500 de lomas y cerros. La hacienda estaba junto a la estación de trenes. Valía más de 3,5 millones de pesos.

[153] Jorge F. David Lebón (1993): *Trigo en Chile: una historia desconocida*, Ediciones del Día, Santiago, p. 214.

Se cultivaban 4.700 ha de trigo y se producían 60 mil qm al año. Al valor de la época, unos 40 pesos por qm, sólo la producción de trigo era una verdadera fortuna; unos 2,4 millones de pesos, suficientes para adquirir con la producción de algunos años, descontando gastos, una gran propiedad en cualquier parte de Chile. También se cultivaban 800 ha de avena. Para la enorme producción de granos se contaba con 12 bodegas, 2 de ellas en la misma estación de trenes.

Verdaderamente, sólo en el sur se encontraban propiedades con tan alta producción individual. Las máquinas y herramientas de la hacienda eran correspondientes a la especialización, muy superior en número a la de cualquiera hacienda del centro del país; 10 trilladoras, 50 segadoras-atadoras, 20 segadoras-emparvadoras, 40 máquinas sembradoras y 4 abonadoras. Respecto al abono, sólo en 1920 se habían utilizado 6 mil qm. El crecido número de maquinarias justificaba la existencia de una taller-maestranza propio. A pesar de ello, dependía de la fuerza animal, contando con 2 mil bueyes, 250 carros y 120 carretas. Sólo los administradores, hermanos del propietario, quien vivía en París, tenían automóviles. Residían en la propiedad 2.500 personas, la mayoría inquilinos. Se pagaban 1,4 a 2,5 pesos diarios a trabajadores temporales y 2 a 3 pesos a los de la hacienda, más regalías. A cambio de las regalías (tierras, animales y elementos de labranza) el inquilino debía entregar anualmente 12 sacos de trigo a la administración.

Como hemos dicho, el excesivo cultivo de trigo en Malleco provocaba la erosión de los suelos y menor fertilidad. En el caso de la propiedad señalada ello se resolvía con el uso intensivo de abonos. Sin embargo, esta especialización tenía también otro peligro, el efecto que podía tener una baja del precio del trigo en la economía de la hacienda, como efectivamente ocurriría por esos años. Propiedades como la anterior eran las más afectadas. Como resultado, si se mantenía el monocultivo, se hacía sacrificando el gasto en abonos, cuyo precio creció rápidamente, con lo que se bajaban los costos y se mantenían las buenas utilidades por un tiempo, pero con una alta pérdida de fertilidad del suelo.

En Malleco también estaba la hacienda "San Ignacio", de 5.502 ha, de Juan de la Rosa San Martín, en Angol. La propiedad se había formado con siete fundos que su propietario había comprado entre 1906 y 1912 en 1,2 millones de pesos. En 1923 la propiedad valía más del doble, unos 3 millones de pesos. Aunque los caminos de la zona eran malos, la hacienda quedaba apenas a dos km de la estación de trenes. Sus terrenos eran de lomajes y quebradas.

Su cultivo principal era el trigo, produciendo unos 18 mil qm, lo que suponía unas mil ha sembradas. También se cosechaban maíz, papas, guisantes, frejoles y avena. Además, se criaban

500 ovinos, para la venta de lana. Los bovinos, escasos, eran para el consumo interno. La hacienda tenía tres trilladoras, entre una variada maquinaria, y 820 bueyes.

Tenía 225 inquilinos. Los salarios iban de 1 a 6 pesos. Nótese el menor número de inquilinos, comparado con una propiedad similar del centro del país. Ello pues se disponía, como hemos señalado, de mano de obra en los alrededores, seguramente obtenida de las tierras indígenas que rodeaban la propiedad. Incluso dentro de la hacienda había una "isla" de 200 ha de tierras indígenas, las que eran arrendadas por la hacienda y, suponemos, trabajadas por los propios indígenas.

En la misma provincia estaba la hacienda "Quino", de 3.300 ha, de Luisa S. de Cousiño, en Perquenco, a 5 km de la estación de trenes, donde tenía bodega propia. Contaba, excepcionalmente para la zona, con 3 mil ha regadas. Valía unos 4 millones de pesos.

Producía 13 a 14 mil qm de trigo al año. Además, criaba vacunos, ovinos y caprinos. Tenía silos, establos para los animales en invierno, molino y bodegas para 25 mil sacos. No tenía inquilinos y dependía de la mano de obra temporal. Sólo tenía una reducida planta de empleados.

Una última propiedad destacada de Malleco era la hacienda "Niza", de 4.400 ha, de Celindo Muñoz Mellado, en Collipulli. Tenía 200 ha de tierras regadas, el resto era de rulo. Tenía 950 ha sembradas con trigo, 150 con trébol para semilla, 60 con frejoles, maíz, papas y guisantes, 6 de viñas con cepa chilena y 5 de frutales, en su mayoría castaños y melocotones. Además, criaba 1.200 ovinos. Todos los productos del fundo se llevaban en carretas hasta el pueblo de Collipulli, donde había acceso al tren. Mucho de este acarreo lo hacían trabajadores en sus propias carretas por un tanto por ciento. Vivían allí 183 personas, en su mayoría inquilinos. Se pagaban salarios de 1,2 a 2,5 pesos diarios, más regalías. Como dependía de los trabajadores afuerinos, contaba con albergues para ello. Seguramente, pues la propiedad limitaba con tierras indígenas, muchos de ellos eran indígenas.

De Cautín destacamos dos propiedades ubicadas en la costa, en Bajo Imperial. Una, la hacienda "Esperanza", de 7 mil ha, de propiedad de Duhalde y Cía., sociedad creada por el vasco José Duhalde, quien había vuelto a Europa. Manejaba los intereses de la sociedad su socio Martín Biscar. La propiedad estaba junto al río Imperial y a 18 km del tren. Valía unos 8 millones de pesos.

Principalmente, se dedicaba a la crianza y engorda de vacunos, para lo que disponía de amplias praderas naturales y artificiales. En ellas había 5 mil vacunos de engorda, comprados en la zona y que eran vendidos en Talcahuano, Santiago y Valparaíso. También tenía criadero de ganado Durham, traído de Inglaterra y Francia, con 50 vacas finas, 5 toros finos y 60 mestizos. Esta era una

fuente de ingresos respetable, pues cada vaca valía más de 4 mil pesos y un buen toro podía alcanzar los 200 mil pesos. Además, exportaba cueros a Francia. Por otro lado, cultivaban 150 ha de papas y 50 ha de frutales, en su mayoría manzanos, lo que se vendía en Talcahuano y Concepción.

La sociedad tenía un vapor de 40 ton para recorrer el trayecto entre Puerto Saavedra, junto a la propiedad, por el río Imperial hasta Carahue, donde había estación de tren.

La propiedad no tenía inquilinos y contrataba jornaleros entre la población indígena del lugar. En verdad, hasta unas décadas antes toda esa zona era territorio indígena. Duhalde había comprado esas tierrras en 1902, seguramente cometiendo los mismos fraudes que todos hacían por esos años y echando después a los indígenas de sus tierras. Era comprensible que no hubiera inquilinos, como lo hemos comentado, pues éstos podían reclamar después su mejor derecho a esas tierras.

Junto a ella estaba otra gran propiedad, una de las mayores del sur de Chile, de la Sociedad Agrícola "El Budi", con 37 mil ha. La extensa propiedad estaba junto al lago del mismo nombre, de 5 mil ha, y junto al río de ese nombre, en Bajo Imperial, y llegaba hasta el río Toltén.

Contaba con 14 mil ha planas, 15.500 de cerros, 7 mil de quebradas y 500 de dunas. La mayor parte estaba cubierta de bosques. La explotación del terreno, por 1923, era escasa; algo de trigo, papas, pastos, frutas, crianza y engorda de ganado y maderas. Desde el punto de vista de la producción no era una propiedad digna de destacarse, pero la consideramos pues representa un fenómeno que se repetía en el sur, la espúrea formación de la propiedad de la tierra.

El dominio de "El Budi" había surgido a principios del siglo XX por una concesión directa del Estado a un particular, Eleuterio Domínguez, con el fin de colonizar la zona con extranjeros.[154] Como la mayoría de los que recibieron concesiones similares, Domínguez no cumplió más que mínimamente con el cometido y se quedó con la propiedad a título personal de todas las tierras concedidas. El asunto era un escándalo, culpa del Estado, pues la zona adjudicada estaba poblada por indígenas. Domínguez para hacer valer los derechos que le entregó el Estado expulsó del lugar a los indígenas, formando una propiedad de 42 mil ha. En 1912, dados los problemas que tenía, Domínguez vendió sus derechos a Samuel Larraín Valdés y éste a su vez los volvió a vender a José Duhalde, el mismo que hemos señalado más atrás. Duhalde, descontando las 1.777 ha que estaban en manos de colonos y otras 3.903 ha que vendió a otros, se quedó con 37 mil ha. En ese momento esas tierras sobrantes valían casi 5 millones de pesos. En 1914 una sociedad constituida ex profeso, "Sociedad Agrícola El Budi", compró las tierras, sabiendo perfectamente sus socios que adquirían

[154] I. Anabalón y Urzúa, op. cit., pp. 417-432; y José Bengoa (1990), op. cit., pp. 166-171.

derechos dudosos, pues en el lugar seguía habiendo indígenas que reclamaban la devolución de sus tierras.

Una muestra del carácter especulativo y las vinculaciones políticas de esta sociedad la dan sus socios. Su presidente, en 1923, era Arturo Alessandri Rodríguez, hijo del presidente de la República. Un hombre joven, sin experiencia en estos "negocios", pero que aseguraba a la sociedad el apoyo estatal contra los críticos y demandantes. Entre los socios estaba el ex presidente de la República, Germán Riesco, quien había hecho la concesión de esas tierras entre otras 46 que realizó en su Gobierno, dos Larraín, entre ellos Samuel, y Martín Biscar, que representaba a Duhalde, que había ingresado en la sociedad. En verdad, los socios estaban poco interesados en la agricultura y sólo querían hacer un buen negocio. Se explotaba principalmente la madera, a través de terceros, con lo que se obtenía una renta rápida, y se vendían tierras desde un mínimo de 100 pesos la hectárea, por la cantidad que se deseara. Aunque no tan escandalosos, casos como este eran frecuentes en el sur.

Por otro lado, en Valdivia estaba el fundo "Quinchilca", de 614 ha, de propiedad de José Charles, ubicado en Los Lagos. El fundo estaba a 4 km de la estación de trenes. Charles, como muchos propietarios de esta zona, era extranjero, suizo-francés.

La propiedad se destinaba a criar ganado fino, normando, con 280 vacunos. Para ello tenía 500 ha de pastos. Además, tenía lechería de 80 vacas, para fabricar mantequilla que vendía en Valdivia. También, habían 300 ovinos. Se cultivaban 63 ha de trigo, para vender en Valdivia. Esta era la típica propiedad mediana del sur, manejada por el dueño y sus hijos. Sólo tenía 5 inquilinos, pero había 30 empleados, entre ellos mayordomo y vaqueros. Se pagaban 3 pesos diarios, más regalías.

Al interior de la provincia de Valdivia, en Panguipulli, en la zona cordillerana andina, había dos fundos de interés. Uno, la hacienda "Mañedehue", de 2.311 ha, de Florentino Mera, obtenida por herencia de sus padres. Estaba bastante aislada del tren; la estación más cercana estaba a 50 km y los caminos hacia ella no eran buenos. Por todo ello, valía unos 500 mil pesos.

Su principal actividad era la crianza de 700 vacunos, más 4 toros finos. Vendía anualmente unos 200 vacunos en Santiago. También, había 200 ovinos. Además, sembraban 220 ha con trigo, obteniéndose entre 5 a 6 mil qm Vivían allí 80 personas, de las que 12 eran inquilinos. Se pagaban de 2 a 3,5 pesos diarios, más regalías.

Los Mera eran conocidos en Valdivia, por ser una antigua familia chilena en la zona, que se había enriquecido acumulando tierras que quitaba o adquiría de mala manera a los indígenas. La

propiedad mencionada estaba rodeada de otros 3 fundos de la misma familia. Eran amos y señores del lugar y representantes del modo violento y fraudulento con el que se habían formado muchas de las grandes propiedades. Panguipulli, zona indígena, rica en bosques y pastos, había sido a principios del siglo XX una especie de Far West chileno. No sólo familias chilenas, como los Mera, Becerra y García, lucraron con esta situación, sino también extranjeros que se establecieron allí, descendientes de alemanes y vascos.[155]

Entre los últimos estaba Juan Bautista Etchegaray, que poseía allí la hacienda "Panguipulli", de 1.200 ha, junto al lago del mismo nombre. Estaba a unos 52 km de la estación de tren. Valía 500 mil pesos. Con abundantes pastos, criaba 1.600 vacunos, que vendía en Temuco y la zona. En mediería, se fabricaban quesos. Sembraba unas 200 ha de trigo. Tenía bodega para 5 mil sacos. Se fabricaba harina en la propia hacienda y se vendía en la zona. Vivían allí 250 personas, entre los que había pocos inquilinos. Se pagaban 3,5 a 4,5 pesos diarios, más regalías. El propietario, antes que nada comerciante, tenía tienda en el lugar y vaporcito y carretas para el transporte. También, Etchegaray era dueño de otros dos fundos en la zona, de 630 y 5.026 ha.

3.3 Políticas estatales sobre el agro

En este punto revisaremos la política del Estado hacia la agricultura, entre 1910 y 1935. En general, el Estado, de acuerdo a la definición liberal que predominó hasta los años veinte, se mantuvo ausente, o hizo muy poco, para el fomento de la actividad agrícola. Gran parte de ese aspecto era dejado en manos de los propios agricultores. A medida que los problemas del agro se fueron agudizando surgieron demandas por una política agraria estatal que resolviera las necesidades y dificultades del sector. Las primeras acciones fueron tímidas y parciales, con lo que recién desde mediados de la década de 1920 se aprecia una mayor decisión y amplitud en la acción estatal. Sin embargo, el cambio definitivo se concreta desde 1930, cuando en el contexto del deterioro de la economía el Estado asumiera un rol activo y protagónico. De este modo, en este periodo, como en muchos otros aspectos, se produjo una transición en la política estatal, desde la ausencia hasta llegar a la intervención y el control del sector agrario.

Hasta 1910, parte importante de los esfuerzos estuvieron en la colonización del sur de Chile, desde mediados del siglo XIX. Los resultados fueron escasos, pues no llegaron más de 80 mil

[155] Para referencias del origen de las propiedades rurales en Panguipulli, Aurelio Díaz Meza (1907): *En la Araucanía. Breve relación del último parlamento araucano de Coz-Coz, en 18 de enero de 1907*, Imprenta El Diario Ilustrado, Santiago.

extranjeros al país, de los que sólo una parte se convirtieron en agricultores. Se establecieron en La Frontera, provincias de Malleco y Cautín, en Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé. Estos inmigrantes eran más bien vistos por el Estado como un aporte al poblamiento del país, que como destinados principalmente al desarrollo agrícola. Una expresión de ello era que la colonización dependía del ministerio de Relaciones Exteriores. A comienzos del siglo XX, la política de colonización con extranjeros mostraba su agotamiento, por lo que tardíamente se había favorecido cierto desarrollo de la colonización con nacionales, desde fines del siglo XIX.[156]

La última manifestación de la política de colonización con extranjeros fue la concesión de tierras en el sur y extremo sur. Sólo entre 1901 y 1905 se entregaron 4,7 millones de ha a particulares para establecer colonos. El resultado, como ya hemos adelantado, fue desastroso, y esas concesiones se convirtieron en propiedades de los favorecidos por ellas y provocaron graves conflictos con los ocupantes chilenos e indígenas de las tierras que el Estado les entregó en propiedad a ciertos individuos. En la práctica, esa política en vez de favorecer, obstaculizó el poblamiento rural del sur de Chile.[157]

Moisés Poblete, en 1919, planteaba que el Estado había dado tierras en concesión sin saber la extensión de las tierras, creyéndolas fiscales a pesar de que muchas ya estaban ocupadas, como sucedió en Malleco y Valdivia. Poblete agregaba, respecto a las concesiones: "Este caos de derechos y concesiones, la falta de un plan de colonización que contemple las verdaderas aspiraciones de una política económica-agraria, ha producido gravísimas conflictos entre el gobierno y los particulares, ha sido la causa de grandes litigios y de batallas campales a sangre y fuego, matanzas de indios y de colonos, incendio de viviendas y de cosecha, y un estado insostenible de angustias y de incertidumbre entre las autoridades y los particulares".[158] Como veremos en el capítulo siguiente, el problema de los derechos de propiedad de la tierra en el sur eran graves, enfrentando al Estado, chilenos, extranjeros e indígenas.

Por la década de 1910 un aspecto preocupante era el desarrollo de la ganadería, debido a las regulares importaciones de ganado argentino.[159] El problema se venía planteando desde el siglo XIX. Por 1898 se estableció un impuesto al ingreso de bovinos y ovinos, con el fin de limitar estas importaciones. El impuesto fue subiendo y la carne se fue encareciendo en la zona central.

[156] Para ver los resultados de la colonización a principios del siglo XX, Agustín Torrealba (1916): *La propiedad fiscal y la particular en las provincias australes*, segunda parte, Imprenta Universitaria, Santiago.
[157] José Bengoa (1990), op. cit., pp. 166-181; Adolfo Mathei, op. cit., p. 161; y Fabián Almonacid (1998a), op. cit.
[158] Moisés Poblete, op. cit., pp. 130-131.
[159] Luis Correa Vergara, op. cit., tomo II, pp. 148-157; Adolfo Mathei, op. cit., pp. 256-257; y Mario Garcés, op. cit., pp. 111-116.

Tampoco se vieron los efectos de la medida en el aumento de la ganadería nacional. Por octubre de 1905 hubo una "huelga de la carne" en Santiago, en la que sectores populares salieron a las calles para pedir la derogación del impuesto, según ellos culpable del aumento en el precio de la carne. Participaron entre 20 a 25 mil personas en la protesta, que fue reprimida duramente por el Gobierno, con unos 200 a 250 muertos y 500 heridos. Aunque supuestamente el impuesto favorecía a los agricultores, llama la atención que entre los 800 detenidos hubiera una mayoría de "gañanes", el proletariado rural de la época, seguramente llevado a las manifestaciones por terratenientes. Posiblemente, para muchos de los agricultores la ausencia del impuesto les permitiría hacer mejores negocios engordando el ganado traído de Argentina. Como resultado de la huelga, el impuesto se suprimió a fines de 1906, por 4 años.

Haya o no favorecido al aumento del ganado nacional, lo que es difícil de relacionar, sí es llamativo que los mayores contingentes vacunos del país se lograron a principios del siglo XX, cuando existía el impuesto. Su derogación también coincidió con una reducción de los vacunos. Por presiones de los agricultores, en 1911 se restableció el impuesto, manteniéndose hasta 1918. Después, volvió a establecerse entre 1922 y 1925. El impuesto era progresivo y se suponía que permitía un mayor ingreso de ganado a medida que el precio de la carne subía en Chile. En la práctica, comerciantes e importadores especulaban haciendo subir los precios, lo que provocaba una baja del impuesto y les permitía importar mayor cantidad de ganado argentino. Ello no provocaba bajas en el precio de la carne en Chile, sino sólo mayores ganancias a los comerciantes e importadores, los que mantenían el precio alto. Por ejemplo, entre 1918 y 1922, sin impuesto, el kilo de carne vacuna costaba 40 a 60 centavos, pero en 1925 después de varios años de impuesto, el precio había subido hasta 1,58 pesos. Finalmente se impuso la idea de cordillera libre. Los grandes favorecidos fueron los engorderos del centro del país. La libertad de importar influyó en la reducción del contingente vacuno nacional, pues durante los años veinte el número total de cabezas fue menor al de la década de 1910.

Poco interesaba a los consumidores urbanos que el impuesto favoreciera el desarrollo de la ganadería nacional y a una mejor calidad de la carne, pues ellos querían carne barata y creían que el impuesto la encarecía. El asunto enfrentaba intereses contrapuestos: ganaderos contra consumidores, ganaderos contra importadores y ganaderos criadores contra engorderos. También enfrentaba a regiones del país. Para el centro, daba lo mismo si el ganado vacuno que se engordaba en los alrededores de Santiago llegaba del sur del país o de la Argentina, pues su negocio era la engorda. Para el sur la cuestión era vital, pues el ganado argentino hacía bajar los precios internos y

limitaba su acceso al mercado central. En definitiva, sólo la subida del precio del ganado argentino, por la caída del peso, en los años treinta, provocaría la disminución de las importaciones de vacunos, aunque no las ovinas, por algunos años. Ello también sería un varapalo a todos aquellos que apoyaron por décadas importar ganado argentino dado su bajo precio, confiando que esa situación no cambiaría. En todo caso, como hemos visto, el precio de la carne se mantuvo bajo en Chile a comienzos de los años treinta, con lo que la falta de competencia argentina tampoco significó un estímulo a la producción nacional.

A comienzos de 1928, demostrando la conciencia en el Gobierno de los errores cometidos, el ministro de Fomento y Agricultura escribía al de Relaciones Exteriores: "La falta de una política permanente de protección a esta industria- la ganadera- el hecho de que los gobiernos anteriores no abordaron nunca el estudio de esta rama tan importante de la producción, considerando sus posibilidades de desarrollo en el futuro, los enormes capitales invertidos en ella, su influencia en la economía nacional, hacen explicable que la ganadería no progrese y que ahora tengamos una población de ganado vacuno inferior a dos millones de cabezas".[160]

A pesar de ello, por la década de 1910 la acción del Estado en materia agrícola se reducía a las actividades de enseñanza (educación técnica y profesional) y algunos servicios agrícolas.[161] Era evidente que en 1910 el personal para atender las pocas actividades gubernamentales era insuficiente. El país estaba dividido en tres zonas (norte, centro y sur), cada una con un agrónomo encargado de la extensión agrícola, investigación y apoyo a agricultores. El del sur abarcaba una extensa zona desde Ñuble a Chiloé y, además, era el director de la escuela agrícola de Temuco, la única de ese tipo al sur de Concepción. Gran parte, por no decir todas, las actividades de investigación y fomento productivo se reducían a Chile central, concretamente a Santiago donde se formaban los profesionales del sector y se realizaba investigación. Fuera de la capital, había escuelas prácticas, para formar técnicos, en Talca, Chillán, Concepción y Temuco. La última estaba creada, pero no funcionaba.

Hasta 1912, cuando se creó la Dirección General de Servicios Agrícolas, todas las instituciones de enseñanza, investigación y administrativas relacionadas con el agro estaban desconectadas entre ellas. En ese momento se integraron en la dirección señalada: el Instituto

[160] Luis Correa Vergara, op. cit., tomo I, p. 396.
[161] Para esta parte, Oficina Central de Estadística (1912b): *Anuario Estadístico de la República de Chile, año 1910, Territorio, Población, Instrucción, Justicia, Culto, Beneficiencia,* Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago, pp. 211-221; Moisés Poblete, op. cit., pp. 226-235; Luis Correa Vergara, op. cit., tomo I, pp. 153-155, 168, 191-271 y 278-344; Ídem, op. cit., tomo II, pp. 187-194, 223-234, 243 y 271-281; y Adolfo Mathei, op. cit., pp. 53-54, 74 y 203-228.

Agrícola, Escuela Práctica de Agricultura de Santiago, Estación Agronómica, Estación de Patología Vegetal, Estación Enológica, Servicio de Sanidad Animal, Servicio de Bosques, Pesca y Caza, Inspección de Escuelas Agrícolas provinciales, Sección de Viveros, Parques y Jardínes, Jardín Botánico y Clínica Veterinaria, casi todas ellas establecidas en Santiago. Sin embargo, la nueva repartición no resolvió mucho, pues su autoridad era escasa.

Por ese entonces, había un ambiente favorable para mejorar la política estatal. Ya en 1913, en un Congreso de Agrónomos en Temuco, Francisco Rojas, director de los servicios agrícolas, explicitó las deficiencias de la acción estatal: "El progreso agrícola no está ni puede estar asegurado con la existencia de algunas escuelas agrícolas y otros servicios establecidos, encargados de fomentarlo, ni con las reformas que pueden hacerse para darle unidad; este progreso necesariamente es reflejo y sólo por el transcurso de los años puede apreciarse su beneficio; necesitamos mientras tanto una acción inmediata y efectiva del gobierno, que se deje sentir guiando a la enseñanza, levantando directamente las finanzas, acrecentando la producción y exportación de productos agrícolas e industrias derivadas. Necesitamos demostrar por medio de estaciones experimentales, en las distintas zonas y en los centros mismos de producción, las ventajas de los abonos, prácticas de cultivo, las mejoras producidas en el cultivo de nuevas variedades de semillas más productivas, las ventajas de las nuevas máquinas y uso razonado de abonos; proteger el ganado y las plantas cultivadas de las plagas que las azotan... Necesitamos regar mayor porción de nuestro terreno, mejorar las vías de comunicación, facilitar y abaratar los transportes de los productos y favorecer su exportación por tratados de comercio con los países vecinos, por medio de un conocimiento perfecto de las zonas de cultivo del país, de su producción, como también del consumo... lo que nos permitiría apreciar la capacidad productora del país".[162] Todo ello suponía un cambio radical de la labor estatal, previa dotación de las atribuciones legales necesarias. Ya en 1913 se trató de crear un ministerio de Agricultura, pero la iniciativa fracasó. En 1916 nuevamente se presentó al Congreso la propuesta, pero se mantuvo años sin ser resuelta.

Muchas de las instituciones para el agro creadas por el Estado se establecieron por demanda de la SNA, la sociedad de agricultores con sede en Santiago más antigua e influyente del país.[163] La SNA venía promoviendo la enseñanza y las mejoras productivas en el agro desde la segunda mitad

[162] Moisés Poblete, op. cit., pp. 226-227.
[163] Sobre SNA y asociaciones agrícolas del sur, Erico Hott (1944): *Las sociedades agrícolas nacionales y su influencia en la agricultura de Chile*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Talleres Gráficos Simiente, Santiago, pp. 17-18, 38-41 y 68-69; Thomas Wright, op. cit., pp. 27-121; Jean Carrière, op. cit., pp. 21-72; Ignacio Muñoz, op. cit., pp. 11-17; Oscar Arellano (1943): *Jubileo de la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco,* Imprenta San Francisco, Padre Las Casas, pp. 17-125; y Luis Correa Vergara, op. cit., tomo I, pp. 215-216 y 227-278.

del siglo XIX. Desde los años diez se convertiría en una fuerza política importante, en la defensa de los intereses agrarios, en una proporción inversa a la pérdida de poder por la oligarquía tradicional en el sistema político nacional. Su influencia sobre el Gobierno era directa y muy efectiva. Por ejemplo, el 11 de diciembre de 1914 se aprobó una ley de regadío, que la SNA había propuesto, con lo que el Estado comenzó a realizar algunas obras de este tipo. Sin embargo, en este ámbito eran los propios agricultores los que construyeron la mayoría de los canales y otras instalaciones necesarias. En 1930, de 1.139.000 ha de tierras regadas, sólo 100 mil ha se debían a la acción estatal. La ley de 1914 fue el primer esfuerzo estatal por realizar estas construcciones; dicho sea de paso, el presidente de la República de ese momento, Ramón Barros Luco, antes había sido presidente de SNA (1901-1910) En general, por muchos años, todo lo que el Estado hacía en materia agrícola contaba con la aprobación de la SNA.

Una labor similar, pero de menor influencia, comenzaron a realizar las asociaciones de agricultores del sur, que se formaron por esos años, producto de los problemas creados en la agricultura por la Primera Guerra Mundial. Descontando a la Sociedad Agrícola del Sur, creada en Concepción en 1881, las dos principales organizaciones de agricultores del sur fueron; la Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno (SAGO), formada en la ciudad de Osorno el 18 de enero de 1917, por destacados agricultores de esa zona. La SAGO daría a conocer los problemas del sur, especialmente su aislamiento político y económico del centro del país. Fuera de su labor técnica y comercial relativa al agro, se planteó un rol político, velando por las necesidades de la agricultura sureña y proponiendo y demandando al Gobierno soluciones a los problemas que afectaban la producción y el progreso de la actividad. Paralelamente, en Temuco, capital de la provincia de Cautín, surgió el 12 de octubre de 1918 la Sociedad de Fomento Agrícola (SOFO)

La historia del origen de SOFO arranca un poco antes de esa fecha, cuando los madereros de la zona se organizaron como reacción a los bajos precios y los fletes caros. Pero no fue hasta la Primera Guerra Mundial cuando se dieron las condiciones para unir a los agricultores de la región en una sociedad más amplia. Los transportes y el comercio estaban afectados, se perdían mercados externos, los precios agrícolas subían pero los agricultores seguían recibiendo precios bajos por sus maderas, trigo, avena, papa y ganado, etc. En julio de 1918, el agrónomo regional, con sede en Temuco, invitó a los agricultores a formar una sociedad de fomento agrícola; les proponía unirse para enfrentar los cambios mayores que provocaría el término de la guerra. La respuesta positiva de un pequeño grupo de personas dio origen a SOFO. Además de prestar algunos servicios agrícolas,

fomentar la investigación y el comercio de productos, promovería la creación de servicios públicos y leyes para la agricultura.

Por 1919, la SNA tomaría una acción decisiva, organizando una Asamblea de Agricultores de todo el país, invitando a todas las sociedades agrícolas regionales, entre ellas la Sociedad Agrícola del Norte (creada en 1907), ubicada en La Serena, la Sociedad Agrícola del Sur y SOFO. No nos consta la participación de SAGO. El encuentro se realizó en Santiago, desde el 22 al 24 de septiembre de 1919. La reunión había sido provocada por la depresión de la producción agrícola generada con el término de la guerra europea. La SNA dominaba el encuentro, pues de los 650 delegados presentes, 500 fueron de la SNA, los que además controlaron toda la realización de la asamblea. Se habló allí de la caída de la producción, de los impuestos que afectaban a la agricultura, de los fletes ferrovarios, que habían subido, del contrabando de ganado argentino por la cordillera, sin control sanitario y afectando los precios internos, de la falta en general de una política sanitaria animal y de la negligencia para resolver los problemas de los derechos de propiedad de la tierra en el sur. Se lamentaron los bajos precios del trigo, ganado, vinos y madera, productos fundamentales de la agricultura nacional; los elevados intereses del capital; y las amenazas políticas que caían sobre los agricultores, por las críticas de la izquierda contra los grandes propietarios.

En la oportunidad, Pedro Ruiz-Tagle, presidente de la SNA, habló de la importancia de que los agricultores se unieran para pedir a las autoridades la solución de sus problemas, proponiendo que se creara una Unión Agraria para defender los intereses agrícolas, ante la autoridad y la sociedad, y particularmente, para obtener que se concretaran las aspiraciones de las sociedades agrícolas nacionales.

Definitivamente, el estilo de la asamblea fue más político que técnico; se apoyó una legislación para los trabajadores agrícolas, pero una diferente a la que tendrían los otros trabajadores (el asunto se discutía en el Congreso Nacional) En general, se solicitó un mayor compromiso del Estado con la agricultura. Entre otras cosas, se pidió la creación de un ministerio de Agricultura, que fomentara la producción agrícola, que enfrentara el problema ganadero, el de regadío, mejorara las vías de comunicación, abaratara los transportes marítimos y terrestres, y estudiara los recursos naturales de cada provincia y su capacidad productora. Se recordó allí que había en el Congreso Nacional un proyecto para crear tal ministerio desde 1916, que todavía no era sancionado.

Desde la óptica sureña, se lamentó el control que la SNA impuso en la asamblea. Como contó el delegado de la SOFO a su regreso a Temuco, las conclusiones estaban redactadas por los

organizadores desde el comienzo y ya aprobadas, sin previa discusión.[164] Ello no cayó bien en la SOFO. Respecto a la propuesta de la asamblea de crear una Unión Agraria de los agricultores del país, en la reunión del directorio de la SOFO, de 3 de octubre de 1919, no se consideró de interés tal acuerdo, pues dado los diferentes problemas que enfrentaban los agricultores del sur del Biobío, ante los del centro, era mejor crear una Liga Agraria del sur. Sin embargo, SOFO apoyaba decididamente la creación de un ministerio de Agricultura.

De este modo, la Unión Agraria no tuvo gran apoyo nacional. Como dice Wright, pretendía agrupar a todos agricultores, para defender sus intereses. Rápidamente la SNA le dio un sentido partidista a la Unión Agraria, buscando apoyo para los candidatos a parlamentarios conservadores y liberales que se presentarían en las elecciones de 1921, los que apoyaban el programa de la nueva organización.[165] Así, lo que partió como asociación gremial se convirtió en defensa de intereses partidistas. Los agricultores del centro, sintiéndose amenazados por la aparición de los primeros sindicatos rurales y demandas por mejores condiciones laborales y acceso a la tierra, se escudaron detrás de los partidos de derecha. En el sur, el problema de los títulos de propiedad de la tierra, acercaba a muchos agricultores a estas posiciones reaccionarias.

En los años siguientes, la Unión Agraria, o mejor dicho la SNA, organizó diversos comités locales en la zona central y entre 1924 y 1925 estableció algunos en el sur. A principios de 1924, una comisión de la SNA estuvo en el sur para crear esos comités locales. Visitaron Concepción, Chillán, Los Angeles, Angol, Traiguén, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Varas y Puerto Montt. Según planteó la comisión en cada ciudad, frente al comunismo, amenazas al derecho de propiedad, bajos precios, fletes altos, etc., la respuesta era la unidad de los agricultores. Ellos veían una creciente hostilidad contra la agricultura, que rompía la "armonía de la sociedad rural", la que debía ser resistida por los agricultores. El discurso catastrofista de la SNA tuvo alguna acogida en el sur, aunque hubo resistencia de las sociedades agrícolas regionales por el interés de la SNA de establecerse en el sur de Chile.

Como resultado de su pretensión de transformarse en una fuerza política influyente, la SNA tuvo un crecimiento del número de miembros.[166] Desde 787 que tenía en 1918, pasó a 2.095 en 1927. También amplió su presencia nacional; en 1908 el 77,6% de sus integrantes eran del centro del país, mientras que en 1928 ese porcentaje había bajado a 41,9%, aunque el centro seguiría controlando los cargos directivos de la sociedad.

[164] Oscar Arrellano, op. cit., pp. 57-59.
[165] Thomas Wright, op. cit., pp. 54-56.
[166] Jean Carrière, op. cit., pp. 44-45.

De las acciones del Estado en los años veinte, quizá una de las decisiones más importantes, a petición de los productores de frutas, fue el envío del Gobierno, en 1922, de cuatro agrónomos a California, a conocer la situación frutícola de ese Estado y la comercialización de esos productos. Los enviados observaron el plan de producción que se practicaba en California, con cultivos diferentes por zonas, la elaboración de un catastro agrícola, instalación de centros de empaque y fábrica de conservas y secadores de frutas, la creación de cooperativas y frigoríficos, etc. Después del viaje, el director de los servicios agrícolas, uno de los comisionados, creó el Servicio de Arboricultura y Fruticultura, con el fin de desarrollar instalaciones frutales técnicamente adecuadas y buscar mercados para la fruta chilena, con lo que se sentaron las bases del desarrollo frutícola posterior.

Hasta 1924, la SNA tuvo un papel fundamental como asesor del Gobierno en matería agrícola, como lo reconocía el presidente de la República en su mensaje anual al Congreso Nacional, en mayo de 1924: "En materia de tan trascendente importancia para el país como es el de fomentar las fuentes de producción, el Gobierno ha seguido contando con el consejo sano y oportuno de la Sociedad Nacional de Agricultura, Nacional de Minería y de Fomento Fabril. Que, a falta de los organismos del Estado, estudian constantemente los problemas de sus respectivas actividades con todo el interés que les merece el progreso de las industrias respectivas por ellos representadas".[167] Este rol de la SNA sería perdido con el golpe militar de 1924.

Después de los cambios políticos iniciados en septiembre de 1924, la agricultura enfrentó una nueva situación política.[168] La dictación de las leyes sociales (contrato de trabajo, conciliación y arbitraje, seguridad social, servicio médico y sindicatos) permitió al Estado interferir en las relaciones laborales entre patrones y trabajadores rurales, con lo que los terratenientes vieron en ello una amenaza a sus intereses y un aumento de los costos de producción. La actuación de la SNA como un grupo de presión política se reforzó. Particularmente, fue la sindicalización rural lo que más les preocupaba. Ya por esos años había sindicatos desde Coquimbo a Valdivia, especialmente en las haciendas del centro del país. Para los terratenientes de Chile central los sindicatos eran promovidos por agitadores comunistas para desestabilizar la agricultura. Aunque los sindicatos rurales no estaban explícitamente permitidos por la ley de sindicatos del 8 de diciembre de 1924, tampoco estaban prohibidos. Más, el reconocimiento chileno en agosto de 1925 de un Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, que contemplaba el derecho de los campesinos a

[167] Adela Manquilef (1951): *El ministerio de Agricultura y la política agraria*, Editorial Universitaria, Santiago, p. 226.
[168] Brian Loveman, op. cit., pp. 23-156; y Nelly Poblete (1946): *Algunos aspectos de la intervención del Estado en la agricultura nacional*, Talleres Gráficos Simiente, Santiago, p. 76.

asociarse, fue un apoyo para que se siguieran formando esos sindicatos. La ambigüedad legal se mantuvo tras la aparición del Código del Trabajo de 1931, que reguló los contratos de trabajo en el campo y reconoció el derecho de asociación a todos los trabajadores, por empresas o lugares. Finalmente, la cuestión fue resuelta administrativamente en febrero de 1933, por el Gobierno de Alessandri, el que prohibió la creación de sindicatos rurales. De este modo, la situación se mantuvo sin solución real, sólo congelada, hasta que volvió a replantearse en 1937, como veremos más adelante.

Frente a la nueva legislación la postura del sur era diferente a la cerrada oposición de la SNA. En 1933, la SAGO señalaba: "La sociedad no discute la justicia de todas estas leyes de carácter social, pero desea que ellas no signifiquen trabas para la producción ni dificulten las relaciones entre patrones y obreros".[169] Mucho más pragmática, SAGO no rechaza su existencia, sino que pide que no afecte a la agricultura.

A fines de 1924 se produjo una decisión relevante; la Junta Militar atendió una demanda de los agricultores largo tiempo postergada y creó el ministerio de Agricultura.[170] Sin embargo, el cambio no fue muy significativo, pues se integró la agricultura como una rama de otros ministerios. Recién en 1930 comenzó a funcionar como un ministerio independiente. Siguió siendo un área de poco interés dentro de las políticas gubernamentales, una de las que menos presupuesto recibía, lo que limitaba su capacidad de acción. Tenía poco personal y escasos medios, con lo que ni siquiera sus técnicos podían viajar a los campos, debiendo pasar la mayor parte del tiempo en sus oficinas. Fue más un ente administrativo que técnico. Además, sus labores estuvieron demasiado centralizadas, con escasa presencia en las zonas que realmente requerían la acción del Estado. También faltó una planificación general de sus actividades.

Fue entre los años 1925 y 1931 cuando se produjo un avance sustancial en la preocupación estatal por la agricultura, abordándose muchos problemas que afectaban al sector antes postergados.

Uno de los aspectos atendido fue el crédito agrario.[171] Hasta 1922, la principal forma de crédito para los agricultores era el crédito hipotecario, que existía desde mediados del siglo XIX. Su acción era limitada y favorecía a los grandes propietarios del centro del país. Tampoco ese crédito

[169] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1932-1933*, p. 24.
[170] Adela Manquilef, op. cit., pp. 226-241; y Adolfo Mathei, op. cit., p. 204.
[171] Para esta parte, Luis Correa Vergara, op. cit., tomo I, pp. 345-405; Adolfo Mathei, op. cit., pp. 232-237; Erico Hott, op. cit., pp. 92-110; Sergio Barrientos (1940): *De la Caja de Crédito Agrario*, Imprenta América, Santiago, pp. 28-78; José Freile (1941): *Del crédito agrícola y de la Caja de Crédito Agrario*, Imprenta Gutenberg, Santiago, pp. 32-33; Juan Hettich (1946): *Crédito agrícola*, Imprenta de los Carabineros de Chile, Santiago, pp. 56-76; Sergio Muñoz Ricci (1944): *El crédito agrícola*, tesis, Universidad de Chile, Santiago, pp. 53-111; y Raúl Iturriaga (1956): *Elementos para una política de fomento ganadero*, Santiago, pp. 56-57.

era invertido obligatoriamente en la agricultura, pues no existía control alguno sobre el uso que se le daba y generalmente se le utilizaba para otros fines. Después de esa fecha, la Caja de Crédito Hipotecario comenzó a prestar dinero para hacer mejoras en el campo; cercos, instalaciones, maquinarias, viviendas, etc. Sin embargo, todo tenía como aval la tierra. Los pocos créditos con prenda mobiliaria (siembras, ganado, maquinarias, por ejemplo) lo daban las casas comerciales y los compradores de frutos, que compraban en verde, adelantando dinero, o recibiendo la cosecha en depósito. Todo esto provocaba graves abusos.

Ello cambió, cuando en agosto de 1925 se dictó la ley de prenda agraria, que fue perfeccionada por otro decreto de diciembre del mismo año, que creó un nuevo tipo de créditos para fines agrícolas, respaldado por los bienes muebles, con lo que se podía favorecer no sólo a los propietarios, sino también a los arrendatarios y comerciantes dedicados a la producción agrícola. A diferencia del crédito hipotecario, el de prenda agraria era uno controlado en su uso. Una ley de agosto de 1926 facultó a la Caja de Crédito Hipotecario para crear filiales destinadas a la entrega de esos créditos agrarios, con lo que en noviembre de 1926 se formó la Caja de Crédito Agrario, dependiente de la Caja anterior. El 2 de enero de 1927 comenzó a funcionar la nueva institución, la que se fue consolidando por sucesivas leyes. Desde septiembre de 1928 se amplió la acción de la Caja de Crédito Agrario, al permitirle otorgar créditos hipotecarios y con la creación del pagaré agrario, con el que se avalarían los préstamos de la caja; distintos a los pagarés comerciales, por su mayor plazo, entre seis meses y un año. En enero de 1930 se organizó el consejo de la Caja, en el que había dos representantes de las sociedades agrícolas nacionales, nombrados por el presidente de la República. Desde 1931 pasó a depender del ministerio de Agricultura. Desde junio de 1932 tuvo comités regionales en las principales ciudades del país; en el sur, destacamos los de Temuco, Valdivia y Osorno. En cualquier caso, la centralización de sus decisiones era importante, pues los préstamos mayores no podían ser entregados en provincias sin la aprobación de las oficinas principales en Santiago. Esta escasa independencia de las oficinas provinciales molestaba a los agricultores, pues hacía muy lenta la entrega de los préstamos solicitados. Desde julio de 1932 se estableció como institución autónoma de la Caja de Crédito Hipotecario. En agosto del mismo año se amplió su consejo, dándole un mayor control de éste al Gobierno de turno.

La Caja de Crédito Agrario comenzó en 1927 con un capital insuficiente para los fines propuestos. Como puede verse en el cuadro Nº 25, el capital de la Caja cayó bruscamente con la crisis económica, especialmente en 1932. En un comienzo, se optó por hacer pocos préstamos, pero por cantidades mayores de dinero. A medida que el capital se iba desvalorizando y los problemas

del país aumentaban, se pasó a dar un mayor número de préstamos de menor cantidad de dinero cada uno. Hacia 1934, con un capital similar al de 1927, la acción de la Caja era reducida, por la cantidad de prestamos entregados y por el monto de cada uno de ellos.

Cuadro Nº 25
Capital y préstamos de la Caja de Crédito Agrario, 1927-1934

Año	Valor nominal capital Millones de pesos	Valor real a 1928-1930 Millones de pesos	Número de préstamos Miles	Valor real de cada préstamo, miles de pesos
1927	41,8	41,8	0,9	46,4
1930	86,5	86,5	1,8	48,1
1932	20,2	17,1	3,6	4,8
1934	67,5	49,7	7,5	5,6

Fuente:. Egbert de Vries et al (1952): *The Agricultural Economy of Chile*, International Bank for Reconstruction and Development-FAO, Washington D.C., p. 119.

Aunque con escasos recursos, su acción fortaleció, a veces inició, el crédito para numerosas actividades antes desatendidas; compra de ganado y elementos de lechería, siembras, construcciones de establos, maquinarias, elaboración de maderas, abonos, explotaciones avícolas y canales de regadío. También se creó una sección para entregar semillas de trigo, cebada y papas seleccionadas, y se vendían abonos a bajo precio. Especial atención se dio en los primeros años al fomento ganadero, importando directamente vaquillas.

Por otro lado, surgió una vía indirecta de crédito con los "warrants".[172] En noviembre de 1922 se dictó una ley de almacenes generales de depósito. Se trataba de facilitar al agricultor el depósito de su cosecha en almacenes autorizados por el Estado, a la espera de mejores precios o medios de transporte, por ejemplo. El almacén entregaba un certificado de depósito (warrants), que el agricultor podía vender o utilizar como respaldo de un crédito. La medida, aunque novedosa y exitosa en otros países, tuvo escaso efecto en Chile. Recién en febrero de 1932 se perfeccionó el procedimiento y aumentó su importancia.

A pesar de lo realizado, la acción crediticia para el agro siguió concentrada en Chile central. A comienzos de los años treinta, respecto al crédito hipotecario, el de mayor valor, según Adolfo Mathei: "Los latifundistas de la región central del país, atribuyéndose la representación de la agricultura nacional en su conjunto, han monopolizado el crédito hipotecario en su beneficio, utilizándolo como un medio para conservar artificialmente la propiedad latifundiaria, cubriendo sus pérdidas mediante la contratación de créditos hipotecarios".[173] De diversas maneras, el centro era favorecido en la entrega de créditos; una de ellas era considerar a los fundos del centro del país de primera categoría, por lo que recibían el 40% en crédito hipotecario, mientras los del sur eran

[172] Comité de Warrants (s/a): *Almacenes generales de depósito. Disposiciones vigentes*, Imprenta Raúl y Héctor Benopiés, Santiago, pp. 109-111.
[173] Adolfo Mathei, op. cit., p. 233.

calificados como de tercera categoría y recibían como préstamo máximo el 25% de su avalúo. De este modo, a principios de los años treinta, el 88,9% del crédito hipotecario se entregaba entre Coquimbo y Concepción, especialmente en Santiago (27,3%), Talca (13,3%), O'Higgins (11,8%) y Aconcagua (10,8%) Mientras al sur sólo se daba el 11,1%; en esta zona, Cautín recibía el 5,1% y Valdivia-Osorno el 0,9%. Además, como decía Mathei, el crédito era mal usado en el centro y no provocaba beneficios reales a la producción agrícola sino que resolvía las pérdidas generadas por una mala explotación.

Por otro lado, más allá del crédito estatal, seguía existiendo el crédito comercial, entregado por los bancos, que facilitaban cuenta corriente a los grandes propietarios, con plazos reducidos y altos intereses. En general, quedaba por resolver también el acceso a créditos de los pequeños agricultores, quienes no podían optar al crédito agrario e hipotecario estatal ni al comercial.

En otro aspecto, el Estado impulsó con particular interés el aumento de la exportación de vinos, que sobra decirlo favorecía a los terratenientes de Chile central.[174] Ya desde abril de 1916, una ley estableció la utilización de parte del impuesto a los alcoholes para fomentar la industria del alcohol y, especialmente, dar primas a la exportación de vinos. En marzo de 1925 se amplió la iniciativa, destinando recursos para fomentar la producción de alcoholes, la exportación de vinos (mejorando los vinos exportables y las instalaciones), el comercio de uva y fruta fresca, la exportación de cervezas, malta y semillas de cerveza, y el comercio general de bebidas analcohólicas. En todo caso, la mayor parte seguía otorgándose a primas de exportación de vinos, a la que se dirigía el 30,8% de todo el impuesto de alcoholes.

Además, continuando con la promoción de la actividad frutícola, iniciada en 1922, en noviembre de 1928 se dictó una ley para el fomento de este sector, que autorizó al presidente de la República para invertir hasta 10 millones de pesos en este asunto. Compárese este presupuesto con el dado a la Caja de Crédito Agrario. La ley permitía al departamento de Arboricultura del ministerio de Agricultura destinar ese dinero a; instalación y funcionamiento de cinco estaciones experimentales en diferentes zonas del país; adquirir o criar árboles frutales de las variedades necesarias para el desarrollo frutícola; construir e instalar dos plantas en el sur del país, para clasificar, desecar y envasar la fruta destinada al consumo interno y exportación, y otras dos plantas del mismo tipo en el centro del país; y a instalar plantas elaboradoras de conservas de frutas y legumbres y aceite comestible. También, se darían primas para plantación de árboles frutales y vid para uva de mesa, y para el establecimiento de fábricas de frutas al jugo o frutas secas.

[174] Luis Correa Vergara, op. cit., tomo I, p. 157 y tomo II, pp. 243-244 y 268-269.

Resultado de ello, hubo un aumento de las plantaciones frutales. En 1925 había 20 mil ha de ellas y en 1930, 30 mil ha. La mayoría de las fábricas y estaciones experimentales se instalaron en Santiago, Huasco (norte) y Los Andes (Aconcagua) Sólo una planta en Angol fue el fomento frutícola para el sur, donde se seleccionaba y embalaban manzanas y se deshidrataban frutas. Por 1930, en el valle de Malleco se producían 40 a 50 mil cajas anuales de manzanas, en su mayoría exportadas a Argentina y Europa.[175]

Otra decisión importante del Gobierno de Ibáñez del Campo (1927-1931) fue la creación de la Caja de Colonización Agrícola, el 10 de diciembre de 1928.[176] Los objetivos establecidos eran loables; propender a una mejor distribución de la tierra, colonizar tierras no incorporadas a la producción, dividir grandes propiedades no cultivadas y, en general, favorecer una mejor organización de la producción agrícola. Sin embargo, su labor fue precaria. Realizó escasa colonización en áreas alejadas del país y no se expropiaron tierras mal cultivadas. La Caja, en el centro del país, no expropió sino que compró tierras a los interesados en vender, a precios subidos, estableciendo unas cuantas "colonias" en lugares donde ya había actividad agrícola por mucho tiempo. En la formación de esas colonias no se consideró a la población rural, sino que a miembros de la clase media urbana, muchos de ellos funcionarios públicos sin ninguna experiencia anterior en la agricultura, quienes vieron esta oferta como una forma de iniciar una nueva vida, o hacer un buen negocio. El resultado desde el punto de vista de la producción agrícola fue malo y muchas tierras en las que se formaron colonias rendían menos después que antes de existir ellas, como en el caso del Valle de Puangue, a 60 km de Santiago.[177]

Hasta fines de la década de 1950, la Caja había adquirido cerca de 1 millón de ha, de las que había "colonizado" 445 mil ha, con 3.660 parcelas. De ellas, se entregaron 875 parcelas en Malleco y Cautín, por 116.141 ha, y 641 entre Valdivia y Llanquihue, por 157.779 ha.

El pretendido objetivo de acabar con la concentración de la propiedad y ocupar nuevos suelos, para aumentar la producción, no se cumplió. Excepto una vez, nunca hubo expropiaciones, como la ley que la creara permitía. En verdad, la mala gestión de la Caja se debe a que no encontró más que obstáculos políticos para cumplir sus fines. Desde ya, no se le otorgó el presupuesto comprometido; 20 millones de pesos anuales por cinco años. Entre 1928 y 1938 apenas recibió 20

[175] Gerardo Conejeros (1930): *Estudio de las principales variedades de manzanas cultivadas en el valle de Malleco, Angol*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.
[176] Adolfo Mathei, op. cit., pp. 127-129 y 144 y 169; Luis Correa Vergara, op. cit., tomo II, pp. 32-44; Elizabeth Remian y Fernando Rivas, op. cit., pp. 63-67; Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, op. cit., p. 9; María Vittini (1962): *Régimen jurídico actual de la Caja de Colonización Agrícola*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago; y María Antonieta Huerta, op. cit., pp. 42-55.
[177] Jean Borde y Mario Góngora, op. cit., p. 174, plantean que la producción no mejoró con las colonias allí creadas.

millones de pesos. Además, ese poco dinero fue, como hemos señalado, muy mal invertido, comprando a elevado precio. Por otro lado, la existencia de la Caja fue criticada desde un comienzo por la SNA, la que se oponía a la subdivisión de las grandes propiedades. La misma sociedad se encargó de limitar la acción de la Caja, pues como integrante de su consejo, tenía poder como para frenar su desarrollo. En algunas materias, como la estudiada colonización del extremo sur, la Caja se vio en la imposibilidad de actuar por falta de recursos, que a su vez no eran exigidos ya que los propios consejeros de ella estaban poco interesados en que cumpliera sus fines. Esta era una prueba más de que todo lo que hacía el Estado en materia agrícola estaba en función de los intereses del centro, y para éste cualquier asunto que ocurriera fuera de su área de interés perdía relevancia.

Otra creación de esos años fue la dictación de una ley de cooperativas agrícolas, el 15 de enero de 1929.[178] La ley fijaba sus finalidades y organización. Se pretendía que estas cooperativas pudieran industrializar y distribuir la producción agrícola de sus asociados; que construyeran bodegas, secadores de productos, elevadores de granos, plantas elaboradoras de leche, etc.; que obtuvieran créditos; que resolvieran problemas de transporte, electricidad, etc., entre lo principal. En el sur, en septiembre de 1929 se constituyó la primera cooperativa, una lechera en Temuco. En los años siguientes surgirían muchas más. Según la ley, supuestamente recibirían beneficios en tarifas ferroviarias y créditos, pero nada de eso ocurrió. El Estado, por lo menos por varios años, no les dio ningún apoyo. Así, el "espíritu cooperativo", que tanto provecho tenía para algunos teóricos, políticos y propagandistas, tuvo escaso desarrollo por la falta de asistencia estatal.

Como ya hemos señalado, el sur generalmente estaba ausente, o en un claro segundo lugar, en las preferencias estatales. A pesar de ser la zona que más había aumentado su producción agropecuaria en las primeras décadas del siglo XX y que cumplía un papel determinante en muchos rubros. En junio de 1929, en un foro realizado en la Universidad Católica de Chile titulado "Semana Económica-Social Agrícola", que reunió a técnicos, agricultores y representantes del Gobierno, Julio Buschmann, de la SAGO, señaló: "El sur está llamado a contribuir a la vida económica nacional en forma mucho más importante de la que ordinariamente se cree... (sus suelos) dan una producción abundante; la que puede ser multiplicada el día en que los transporten se abaraten y, sobre todo, el día en que desaparezca el régimen actual precario de la propiedad... Así, (los propietarios del sur) podrán gozar de los beneficios del crédito, que será la lluvia que transformará

[178] Adolfo Mathei, op. cit., pp. 239-240; Pedro Castro (1939): *Estudio de la Cooperativa Agrícola de Lechería Cautín Ltda., Temuco*, tesis, Universidad de Chile, Santiago, p. 5-8; Romualdo Roldán (1944): *Del Instituto de Economía Agrícola*, Imprenta Dirección General de Prisiones, Santiago, p. 24; y Dirección de Agricultura y Pesca (1957): *La agricultura chilena en el quinquenio 1951-1955*, Ministerio de Agricultura, Santiago, p. 266.

aquellas regiones, incultas en parte, en campos de la mayor importancia y de gran producción".[179] El conflicto por la propiedad de la tierra era un grave problema en el sur, sin embargo todavía no había por ese año una solución definitiva de ello. Muchos creían que el sur tenía un gran potencial agrícola, pues si había avanzado con todas las limitaciones que tenía, mucho más podría lograr superado esos obstáculos. Como planteara por ese año, Pedro Aguirre Cerda, futuro presidente de la República, a propósito de las ventajas agrícolas del país, destacaba lo mucho que había logrado el sur en las difíciles condiciones en que se desenvolvía su agricultura: "Bastaría observar la evolución que han experimentado las provincias del sur de Chile para convencerse de lo contrario. A pesar de que los agricultores han tenido que luchar contra la montaña, los malos caminos, la insuficiencia de los ferrocarriles, la mala calidad y escasez de la mano de obra, la dificultad para procurarse capitales a un interés razonable, con una deficiente policía comunal y transportes elevadísimos, esa región ha alcanzado el más alto grado de progreso a que podría llegar en esas condiciones".[180]

Dado ese contexto, queriendo aprovechar las excelentes relaciones políticas de la SNA y fortalecer sus demandas, las sociedades agrícolas del Norte, del Sur, SOFO y SAGO, aceptaron la oferta de la SNA, en 1929, de integrarse como miembros al consejo de la SNA.[181] Por ese año, la SNA tenía un puesto en las principales instituciones del Estado; en el Banco Central, en comisiones del ministerio de Agricultura, en Ferrocarriles del Estado, en la Caja de Crédito Agrario, en la Caja de Colonización Agrícola, Tribunal de Impuestos (para apelar avalúos fiscales), comisión de exportación, comisión de cambio de divisas y organismos laborales. Por la misma época en que las sociedades agrícolas se integraron al consejo de SNA, también lo hicieron los representantes de los consejos provinciales de la SNA y algunas asociaciones de productores, con lo que la SNA fortaleció su representatividad de la agricultura nacional.

La acción de la SNA fue secundada por el Gobierno. En septiembre de 1930, el propio ministro de Fomento y Agricultura solicitó a las sociedades agrícolas del país que se unieran en la SNA, pasando a existir sólo consejos locales. Les ofreció como recompensa instalar en todas las provincias oficinas de venta de insumos para agricultores a precios bajos. La propuesta fue tratada por la SOFO, la que vio detrás de ello el intento de la SNA por absorber a las sociedades agrícolas regionales. Aunque hubo algunos partidarios, la mayoría de los directivos de SOFO se opusieron a

[179] Luis Correa Vergara, op. cit., tomo I, p. 282.
[180] Pedro Aguirre Cerda, op. cit., p. 203.
[181] Thomas Wright, op. cit., pp. 56-99; Erico Hott, op. cit., pp. 18-21; Jean Carrière, op. cit., pp. 46-50; e Ignacio Muñoz, op. cit., pp. 17, 49-50 y 82.

tal iniciativa, pues plantearon que los problemas regionales eran opuestos a los del centro. Una oposición similar se dio en otras provincias sureñas.[182]

En 1936, en el consejo de la SNA había 30 consejeros de la sociedad, 4 presidentes de sociedades agrícolas regionales, 3 representantes de asambleas de agricultores, formadas por SNA en el sur (Ñuble, Biobío y Malleco) y 3 representantes de productores (caballos, leche y vinos) Sin embargo, en la práctica, el centro seguía controlando las decisiones de la SNA, y las opiniones que ésta daba en los organismos estatales en que participaba a nombre de los agricultores del país. Además, las sociedades agrícolas regionales al incorporarse a ella estaban reconociendo la preeminencia que la SNA tenía sobre ellas.

Fueron los convulsos años treinta los que fortalecieron los vínculos políticos entre los agricultores del centro y del sur. Aunque ello no significaba que los del sur no creyeran que era a través de sus propias sociedades como ellos podrían defender sus intereses específicos. Por su parte, por ejemplo, la SAGO replicó lo hecho por SNA, comenzando a principios de la década de 1930 a crear consejos locales en la zona sur; en San José de la Mariquina, Valdivia, Los Lagos, La Unión, Río Bueno, todos ellos en la provincia de Valdivia, y en Puerto Octay, Puerto Varas, Frutillar y Puerto Montt, en la provincia de Llanquihue. La SAGO pretendía transformarse en la voz de los agricultores del sur. Rechazaban que se crearan nuevas asociaciones de agricultores en la región, pues los problemas del sur eran comunes y la SAGO, ya instalada y reconocida, podía representarlos. Así como SNA, pero con menor presencia, la SAGO también participaba en algunas instituciones estatales; en la Caja de Crédito Agraria, en la Caja de Colonización Agrícola y en varias comisiones del Gobierno. Por su parte, la SOFO, menos desarrollada que la anterior, también tuvo un crecimiento en el número de miembros en los años treinta, en proporción a los problemas que afectaban a la agricultura regional.[183]

Por esos años, la SNA aumentó su poder político, con Jaime Larraín como presidente entre 1932 y 1940. Larraín creía firmemente en la unión de todos los agricultores y, también, de todos los propietarios. En 1934 fue uno de los fundadores de la Confederación de la Producción y del Comercio, importante asociación empresarial que postulaba una visión corporativista de la sociedad. Larraín fue su presidente hasta 1938. En esa calidad, convenció al Gobierno de Alessandri para crear un Consejo Económico Nacional, que expresara los intereses corporativos. Aunque el Gobierno lo creó, lo mantuvo en una posición marginal.

---

[182] Oscar Arellano, op. cit., p. 103.
[183] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1932-1933*, pp. 41-43; y Oscar Arellano, op. cit., p. 104.

Todo esas acciones y propuestas, conservadoras, por no decir reaccionarias, se hicieron para enfrentar las críticas que se dirigían a los terratenientes desde la izquierda y los sectores populares urbanos, y como opción ante las dificultades del sistema político nacional. A las demandas de reformas, los corporativistas de la SNA respondían con la frase "Armonía entre el capital y el trabajo". En este pensamiento, cualquier reforma era vista por ellos como un quiebre de esa relación y una amenaza al orden social. Los agricultores sureños, preocupados por sus derechos de propiedad de la tierra, fueron también reacios a una reforma agraria y algunos se sumaron a esa corriente política, esperando encontrar en ella respuestas a sus problemas. Seguramente, con su incorporación al consejo de la SNA creían que conseguirían ser escuchados y atendidos por las autoridades estatales. No fue el caso; creemos que las demandas sureñas quedaron en un segundo plano, pues se impusieron los temores y preocupaciones de los terratenientes del centro, más interesados en frenar reformas políticas que los afectaran, que en mejorar las condiciones generales de la agricultura.

En el sur surgió una respuesta política propia a los problemas del agro. Entre septiembre y octubre de 1931 se formó en Temuco el PA, el que recibió el apoyo de la SOFO, pero dada la división entre sus integrantes de sumarse a esta iniciativa o acercarse a los partidos políticos existentes, sus miembros quedaron en libertad para integrarse al nuevo partido. A la SNA, que estaba junto a los partidos liberal y conservador, no le gustó nada la nueva agrupación y le dio sólo un tibio respaldo.[184] A pesar de tener pretensiones nacionales, el PA se mantuvo en los años siguientes como un partido fuerte sólo en Cautín y Valdivia, y su existencia fue una evidencia de las diferencias políticas entre el centro y el sur. Los agricultores del sur, más allá de algunos grandes propietarios, no sentían mayor afinidad con los terratenientes del centro, con la SNA, ni con los partidos liberal y conservador. Sentían que sus problemas no eran considerados por ellos. Como notara Jorge McBride, que visitó el país dos veces, la segunda por 1929-1930: "Los recientes agricultores del sur, a pesar de su interés agrícola, no reconocían lazos sentimentales de ninguna especie con los grandes señores de la zona central, con quienes tenían que competir en términos iguales".[185]

El PA intentó representar esos sentimientos regionales, aunque tenía pretensiones de ampliar su presencia nacional.[186] Por 1934, se definía como un movimiento nacional corporativista del

[184] Thomas Wright, op. cit., pp. 84-85; y Jorge Gómez (1941): *Junta de Exportación Agrícola. Texto de sus leyes vigentes, anotadas y comentadas,* Imprenta Quevedo, Santiago, p. 121.
[185] Jorge McBride, op. cit., p. 156.
[186] Partido Agrario (1934): *Declaración y principios del Partido Agrario*, Imprenta Phoenix, Temuco.

sector agrícola, pero que pretendía sumarse a otros sectores para formar un frente corporativo nacional. Rechazaba el liberalismo, el socialismo y el comunismo. Creían que el país vivía una decadencia política, que el Parlamento estaba desconectado de la realidad y que los partidos políticos eran meros instrumentos burocráticos para tener poder. No creían en el Estado existente, sino en los individuos organizados gremialmente. Así, la sociedad debía ordenarse de acuerdo al trabajo realizado por cada cual. El PA representaba a las fuerzas económicas de la agricultura, luchaba por su bienestar y por hacer pesar su importancia económica. Para el PA, evidentemente, la agricultura era la principal actividad económica. El Estado no debía hacer nada que la dañara, por el contrario, debía crear instituciones regionales de crédito, fomentar cooperativas de productores, regular la producción agrícola, fomentar el consumo, buscar mercados extranjeros para los productos y promover el desarrollo de los capitales nacionales. De acuerdo con sus principios corporativistas, los problemas agrarios debían ser resueltos por quienes tuvieran interés en ello, ya fuera una región o un gremio.

Como vemos, sus planteamientos tenían varios aspectos en común con los de la SNA y la derecha, expresados en las ideas de Jaime Larraín, pero se distanciaban de éstos por su rechazo al centralismo político y económico. Dependiendo de la cuestión política en discusión, el PA estaba dispuesto a guardar en un cajón su regionalismo, como se verá en los años siguientes.

Hacia 1930, con los problemas que manifestaba la agricultura, había todo tipo de posiciones frente a ella; como hemos dicho, estaban los que no creían en la potencialidad agrícola del país y apostaban por satisfacer las necesidades agropecuarias comprando a otros países; por el contrario, los había quienes veían recursos abundantes, suficientes para satisfacer el consumo nacional e incluso exportar, siempre y cuando se apoyara a la agricultura y se resolvieran los obstáculos que limitaban su acción. En una posición intermedia, pero crítica, estaba el presidente de la República, cuando en mayo de 1930 señalaba al Congreso Nacional: "El país debe dedicarse a aquellos cultivos y explotaciones que, dada la tendencia mundial de los precios y las condiciones naturales de clima de cada una de nuestras regiones, ofrezcan el mayor margen de utilidad... El estado debe fomentar con su auxilio y sus créditos aquellas actividades que, en cada zona, llenen el requisito de la rentabilidad máxima; o sea, debe, no sólo ayudar a los agricultores a obtener la mayor utilidad posible, sino también a evitar que malgasten sus esfuerzos en otras explotaciones".[187] Como se aprecia, por este año ya no se discutía si el Estado debía o no intervenir en la agricultura, sino sólo el carácter de esa intervención.

[187] Adela Manquilef, op. cit., p. 241.

En esa línea, en abril de 1930, por la caída de los precios, se creó un Comité de Auxilio a las exportaciones de trigo, que subsidiría tales exportaciones con una prima por qm. Más tarde, el 19 de diciembre de 1930, se formó una importante institución, con un fin similar pero más amplio, la Junta de Exportación Agrícola.[188] La propuesta surgió de la SNA, pues era necesario crear un estímulo a los precios, a través de una institución estatal que favoreciera con primas a la exportación de productos agrícolas. Se creía que de ese modo se aseguraría a los agricultores la estabilidad que necesitaba la actividad. Así, estando de acuerdo Gobierno y SNA, se creó la Junta. Según la ley, ella definiría los excedentes agrícolas y, recurriendo a un impuesto que se imponía al quintal métrico de trigo molido, pagaría primas a las exportaciones. La Junta tendría un consejo de nueve miembros, de los cuales uno representaría a la SNA, otro a las sociedades agrícolas del Sur y SOFO, y otro a la SAGO, con lo que las sociedades agrícolas tendrían tres representantes en el nuevo organismo. Además, habría un consejero por la Caja de Crédito Agrario, otro por la Asociación de Molineros y cuatro nombrados directamente por el presidente de la República.

En sus comienzos, la Junta de Exportación Agrícola se propuso; incrementar las exportaciones agrícolas, crear nuevas industrias y cultivos agrícolas, que reemplazaran a los artículos importados, organizar el comercio agrícola y ofrecer precios adecuados a los agricultores. Sin embargo, las dificultades que comenzó a experimentar el país variaron y contrariaron los objetivos trazados.

Durante 1931, la Junta comenzó a fijar el precio del trigo. La medida fue solicitada por la SNA, dado los bajos precios existentes, para asegurar una utilidad suficiente a los productores. Según decía en su memoria de 1931: "Esta política de fijación de precios es obra de la sociedad y su intervención se ha hecho sentir no sólo en el establecimiento de ella sino también en el estudio de su reglamentación".[189]

Sin embargo, en esta decisión no se resguardaron los intereses del sur, pues se fijó un precio del trigo que se iba reduciendo desde Santiago al sur, consolidando una discriminación comercial que venía dándose por mucho tiempo. Lo grave es que esta vez, no era el mercado, sino el Estado el que imponía esa diferencia de precios. La política se unía al castigo que la economía centralizada

[188] Para esta parte, Adolfo Mathei, op. cit., p. 243; Thomas Wright, op. cit., pp. 109-117; Jorge Gómez, op. cit., pp. 5-44; Emilio Undurraga, op. cit., pp. 35-56; Eulogio Pérez-Cotapos (1952): *Política triguera y el problema del trigo*, memoria, Universidad de Chile, Imprenta San Jorge, Santiago, pp. 11-23; Jorge F. David Lebón, op. cit., pp. 260-270 y 284-290; y Claudia Cortés (1993): *El problema del trigo y los orígenes de la intervención estatal en su comercialización, 1930-1938*, tesis licenciatura en historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 1-77.
[189] Citada por Claudia Cortés, op. cit., pp. 37-38.

imponía al trigo producido en el sur del país. Ello expresaba claramente como se protegían los intereses de los terratenientes del centro, asegurándole un mejor precio para sus productos.

Wright, en su estudio de la SNA, valora positivamente tal acción de la Junta y cree que su labor aminoró los efectos de la crisis económica sobre la agricultura.[190] No creemos que haya sido tan decisiva su influencia, por el contrario, pensamos que la Junta más bien cometió errores que beneficios. Por ejemplo, desconociendo el monto de la producción agrícola, calculando que la producción sería más alta de lo que efectivamente era, autorizó exportaciones que después provocaron desabastecimiento interno y necesidad de importar; al revés, a veces creyendo que la producción sería baja impidió exportar y, como la producción resultó abundante, provocaba una baja obligada de precios. Ello no habla muy bien de un supuesto papel favorable. Sin contar la discriminación que se hacía al trigo del sur.

Sin embargo, la Junta que la SNA había contribuido a crear pronto comenzó a actuar contra los deseos de su promotora, por las graves circunstancias políticas y económicas. Para la SNA, la intervención del Estado debía ser transitoria, mientras durara la emergencia provocada por los bajos precios. Sin embargo, lo que la SNA comprendió demasiado tarde para sus intereses, es que había abierto la puerta al control de precios, el que una vez establecido no sería abandonado. La intervención y el control de precios por el Estado, en principio, eran contrarios al planteamiento liberal que propugnaba la SNA.

Debido a la crisis económica, el 2 de febrero de 1932 se modificó la ley que creó la Junta, disponiéndose que en el futuro se fijaría un precio mínimo para el trigo. La medida no gustó a la SNA, pues en ese momento los precios habían comenzado a subir y la decisión estatal limitaría las utilidades de los productores. También se establecieron en esa ley nuevos financiamientos para la Junta, para las primas que otorgaba, entre ellos un impuesto al ganado importado. Peor aún le cayó a la SNA la creación en agosto de 1932, que ya hemos comentado, del Comisariato de Subsistencias y Precios, que comenzó a fijar precios máximos a diferentes productos de consumo masivo y podía expropiar cualquier empresa o propiedad ineficiente o en paro.

En 1931 y 1932, el intervencionismo estatal se amplió a diversos aspectos de la economía. La SNA tuvo que guardar silencio. Establecido el Gobierno de Alessandri, a fines de 1932, de corte derechista, la SNA creyó que podría hacer retroceder el poder adquirido por el Estado, pero sus resultados fueron escasos, pues el Gobierno mantuvo gran parte de lo establecido. Por su parte, la SOFO escribió al presidente Alessandri, recién asumido, a fines de 1932, planteándole que de

[190] Thomas Wright, op. cit., pp. 109-110.

seguir fijándose el precio del trigo se hiciese de acuerdo a los precios internacionales y que los precios que fijara la Junta se cumplieran todo el año, indicando con ello que los precios oficiales no se respetaban, y que hubiera una escala mensual de precios, que fuera subiendo a lo largo del año.[191]

A principios de 1933 se discutía la eliminación, solicitada por SNA, de la Junta. Las sociedades agrícolas del sur estaban molestas por la diferenciación zonal de los precios del trigo y pedían un precio uniforme del grano para todo el país. Por 1932 se había pagado 52,59 pesos por qm en Santiago y 46,5 pesos en Valdivia y Puerto Montt, y en 1933 se había fijado en 70 pesos el qm en Santiago y en 64 pesos en Valdivia y Puerto Montt. Todos estos precios eran máximos.

Tales diferencias no eran aceptadas en el sur. Como decía la SAGO en su memoria de 1932-1933: "Porque no es posible que el producto obtenido en una región tenga un valor inferior al de otra por el sólo hecho de encontrarse a mayor o menor distancia de la capital de la República".[192] Además, explicaba SAGO, mucho del trigo del sur se molía en la zona y se transportaba al norte harina y subproductos, por lo que menos razón le veían a la discriminación que favorecía a Santiago. SAGO, a diferencia de la SNA, apoyaba la intervención estatal, con algunas correcciones, pues esperaban de ella la solución de los problemas del agro; transportes, capitales, abonos y fletes, entre otros.

En noviembre de 1933 se reunieron en Concepción los delegados de todas las sociedades agrícolas del país. Allí la SNA propuso que no se aceptara la fijación del precio del trigo. SOFO se opuso a tal petición. Como SAGO, no se oponía a ello si es que se corregían las disposiciones que afectaban al sur. Así, la SNA no encontró apoyó a sus deseos de acabar con la intervención y control de precios del Estado. En la misma reunión se trataron otros temas que preocupaban a las sociedades; propiedad de la tierra en el sur, vías de comunicación, fomento agropecuario, crédito agrario, legislación social, entre los principales.

En diciembre de 1933 se le dieron nuevas atribuciones a la Junta, encargándole por ley la construcción y administración de frigoríficos en los puertos de Valparaíso y Talcahuano. La medida era importante para favorecer las exportaciones, pero su efecto fue nulo, pues apenas los dineros entregados para ese fin fueron exiguos.[193]

En febrero de 1934, la Junta volvió a fijar el precio del trigo, para el año 1935, manteniendo la diferencia entre centro y sur; se estableció un precio mínimo de 60 pesos por qm en Santiago y 53

[191] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1932-1934*, p. 6.
[192] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria de 1932-1933*, p. 6.
[193] Jorge Gómez, op. cit., pp. 33-44.

pesos en Valdivia. Esos precios se mantuvieron en 1936, por decisión de la Junta de noviembre de 1935.[194]

En febrero de 1934, SOFO volvió a insistirle al Gobierno un cambio en su política de fijación del precio del trigo, oponiéndose a que se castigara con descuentos al precio fijado por impurezas, humedad y peso, pues ello afectaba más al sur.[195] Este aspecto demuestra que el perjuicio provocado al sur no era sólo por la vía de un precio que iba bajando desde Santiago al sur, sino que también se habían fijado descuentos al precio, ya menor en el sur, por mayor humedad o impurezas. Siendo el sur una zona húmeda y con escasas maquinarias para seleccionar el grano, la medida lo perjudicaba especialmente.

El Gobierno atendió en parte las peticiones de la SNA, pero ninguna del sur. No se suprimió el Comisariato, pero se le impidió fijar precio al trigo. Sólo la Junta sería encargada de ello. Por otro lado, por petición de la SNA, en agosto de 1933, entregó la concesión de las covaderas (depósitos de guano en la costa del norte del país) a un consorcio formado por la SNA, SAGO y SOFO. Se pretendía con ello mejorar la provisión de guano a la agricultura nacional. La cuestión había sido negociada directamente por Jaime Larraín, presidente de la SNA, y el Gobierno. La SNA se aseguró el control del negocio; los derechos y obligaciones del Consorcio Agrícola Explotador de Covaderas, como se llamó a la sociedad, se repartieron en un 55% a la SNA, un 30% a la SAGO y un 15% a la SOFO. En el consejo del Consorcio habría tres representantes de la SNA, dos de SAGO y uno de SOFO, más otro del ministerio de Agricultura. La SNA se encargaría de distribuir el guano y los socios menores venderían como comisionistas en sus regiones. Desde noviembre de 1933 comenzaron a vender guano. El negocio fue bueno para el Consorcio, pero más que surtir el mercado nacional la SNA estaba preocupada de tener ganancias, por lo que favorecía las exportaciones, aunque ello hacía escasear el producto en Chile.[196]

En cuanto a la Junta, el Estado amplió sus atribuciones por ley de 1 de febrero de 1934. En ese momento, debido a la crisis económica la situación agrícola era complicada. En 1933 se había hecho una campaña especial para aumentar la producción de trigo, dada la baja cosecha de ese año. En mayo de 1933, la Junta debió prohibir la exportación de trigo. A pesar de ello, el Gobierno debió recurrir a la importación para satisfacer el consumo interno. La campaña realizada dio sus frutos y la cosecha del año agrícola 1933-1934 fue muy buena. De este modo, para resolver los problemas

[194] Samuel Arueste (1936): *El problema del trigo en el mundo y en Chile: Estudio social y económico*, memoria, Universidad de Chile, Talleres Gráficos La Nación, Santiago, pp. 62-70.
[195] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1932-1934*, p. 7-8.
[196] Ídem, pp. 11-13.

del sector se dictó la ley de febrero de 1934, que facultaba a la Junta para comprar trigo en el país y en el exterior, para exportarlo o importarlo, según la necesidad. Con ello, la Junta pasaba a ser un agente fundamental en la regulación del mercado triguero y en la comercialización del trigo, la harina y el pan. Además, la Junta podría fijar un precio escalonado para el trigo a lo largo del año, como había pedido la SOFO. Sin embargo, no se atendieron los deseos del sur de tener un precio uniforme del trigo en todo el país.

La buena cosecha de 1934 obligó a la Junta a exportar, para evitar una baja de los precios internos. Se exportaron 537 mil qm de trigo, especialmente al Perú, tras la firma de un tratado comercial, en marzo de 1934, que permitía exportar a ese país trigo y leche, a cambio de recibir 84 mil ton de azúcar. Por otro lado, 1935 fue una muestra de las malas decisiones de la Junta en el control del comercio triguero; se exportaron al Perú 123 mil qm de trigo, pero se importaron desde Argentina 171 mil qm. En aras de perfeccionarla, en octubre de 1935 se dieron facultades a la Junta para que pudiera vender trigo en Chile, después de exportar, cuestión que no estaba contemplada en la ley de 1934.

La función reguladora del mercado del trigo fue discutida, en parte, pues la Junta cometía errores por desconocimiento del exceso o escasez del mercado, aunque en descargo de ella hay que decir que actuaba en un contexto económico muy complejo y estaba sometida a presiones de agricultores, comerciantes, exportadores-importadores, políticos, etc.

En definitiva, con la Junta se estrenó la intervención estatal en los procesos económicos y comerciales de la agricultura y, particularmente, en el control de sus precios.

CAPÍTULO 4
EL PROBLEMA DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN EL SUR, 1910-1935

Uno de los asuntos más complejos en el sur de Chile, en la segunda mitad del siglo XIX y en el XX, fue el de la propiedad de la tierra. Después de un rápido poblamiento por parte de chilenos y extranjeros, desde Arauco al extremo sur del país, los problemas relacionados con la propiedad rural fueron enormes: los indígenas, el Estado y los particulares pugnaban por hacer reconocer su dominio legal o de hecho de las tierras.

A comienzos del siglo XX, el tema se había transformado en un problema político y económico de relevancia. Conflictos entre particulares, desde juicios a hechos de sangre; el Estado defendiendo unas nunca bien definidas tierras fiscales; desalojos violentos de ocupantes por la autoridad, etc.

El ambiente se enrareció tanto que los títulos de propiedad y los derechos sobre la tierra de los particulares (chilenos y extranjeros) fueron puestos en duda, bajo la acusación de fraude, usurpación, en fin, de haberse formado por diversos medios ilegales, generalmente construidos al interior de notarías y juzgados de maneras no legítimas. Justos y pecadores terminaron puestos en el mismo grupo.[197]

La pérdida de legitimidad generaba efectos diversos: algunos pedían hacer vista gorda de todo lo ocurrido y reconocer los derechos que daba la ocupación efectiva, esto es, que fuera dueño de la tierra quien la trabajara, favoreciendo por ese entonces a nuevos ocupantes y propietarios, contra quienes eran dueños en los papeles y contra los indígenas, que supuestamente tenían abandonadas esas tierras. Había otros, legalistas a brazo partido, que proponían revisar los derechos de todos los propietarios y ocupantes, pero no había acuerdo en la forma de resolver el asunto. Entre estos estaban quienes suponían que el fisco había sido afectado profundamente por la rápida ocupación y compraventa de tierras, siendo muchas propiedades tierras fiscales usurpadas. También, los que veían que las disposiciones sobre prohibición de adquirir tierras de indios o en territorio indígena habían sido burladas y querían anular dichos actos.[198]

A medida que el número de propietarios rurales en el sur de Chile era cada vez mayor, en las primeras décadas del XX, aumentaba la convicción de que la realidad terminaría imponiéndose a lo

[197] La expresión "particulares" se entiende aquí como propietarios u ocupantes no indígenas de tierras.
[198] Para mayor información sobre indígenas del sur, ver Anexo.

ideal, que la fuerza de los hechos consumados se transformaría en derecho, que, en definitiva, los títulos de propiedad construidos irregularmente terminarían siendo plenamente aceptados, pues de lo contrario, pocos saldrían libres de crítica en el sur de Chile.

Por otra parte, tenemos la impresión que el tema no era plenamente comprendido por quienes veían de lejos el problema de la propiedad de la tierra en el sur, desconociendo las diferencias entre el derecho común nacional y las excepciones que se habían aplicado en el sur de Chile, desde mediados del siglo XIX. Para el centro del país, muchos propietarios rurales del sur de Chile eran usurpadores, ladrones y especuladores.

Con algo de exageración e ignorancia, Luis Urrutia Ibáñez, abogado en Valdivia, escribía en 1911 que a lo menos la mitad de los predios rústicos de las provincias de Valdivia y Llanquihue carecían de un título perfecto y eran susceptibles de litigio con el fisco.[199] Resumiendo bien los planteamientos que se imponían, señalaba: "A primera vista no puede medirse la gravedad del mal; pero si se piensa que los terrenos cuyos títulos son litigiosos alcanzan en la provincia de Valdivia solamente a más de quinientas mil ha de suelos cultivados, se ve cuanto sufre la riqueza pública y privada con dejar fuera del comercio humano y del progreso agrícola y entregada al desorden y a la violencia tan enorme extensión territorial, poblada por miles de familias, y se comprende, al mismo tiempo, cuán gigantesco paso en el camino de la prosperidad daría esta zona si una ley previsora y sabia constituyera pronta y definitivamente la propiedad raíz".[200]

4.1 La comisión parlamentaria, 1910-1912

Después de años de indiferencia estatal a los abusos cometidos contra los indígenas y a las irregularidades en la formación de las propiedades rurales, recién en diciembre de 1910 hubo una reacción de importancia. Tras un nuevo conflicto entre ocupantes y propietarios de tierras en Loncoche, al norte de la provincia de Valdivia, que se sumaba a una serie de quejas recibidas, la Cámara de Diputados formó una comisión para estudiar la situación de la propiedad de la tierra en el sur de Chile; colonización, indígenas y tierras fiscales.[201] La comisión estuvo en el sur, entre el 14 de febrero y el 2 de marzo de 1911; se entrevistó con autoridades y afectados, recibió peticiones, recorriendo todas las ciudades desde Temuco (en Cautín) hasta Puerto Montt (en Llanquihue), con

[199] Luis Urrutia Ibáñez (1911): *Estudio sobre la constitución de la propiedad raíz en la zona austral*, Imprenta Central J. Lampert, Valdivia, p. 3.
[200] Ídem, p. 8.
[201] Para esta parte, Comisión Parlamentaria de Colonización (1912): *Informe, proyectos de ley, actas de sesiones y otros antecedentes*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago.

lo que reunió una considerable información sobre el asunto y terminó proponiendo varios proyectos de ley.[202]

Recibió 2.114 solicitudes, algunas colectivas, de las que 1.552 eran de particulares y 563 de indígenas. Los no indígenas pidieron títulos por las tierras que ocupaban y reclamaron contra sociedades de colonización y por abusos de vecinos. Los indígenas otro tanto, y pidieron títulos de merced, solicitaron mayores tierras o el deslinde de las otorgadas, y algunos pidieron la división de sus comunidades.

Entre las autoridades consultadas por la comisión hubo opiniones encontradas. Las hubo muy desfavorables hacia el indígena, proponiendo su rápida integración y otras más informadas, que destacaron los abusos de que eran objeto y la ineficacia estatal para resolver los problemas.

Entre los primeros, el presidente de la Comisión Radicadora, Leoncio Rivera, señaló el 14 de febrero de 1911, en Temuco, que todos los despojos de que eran víctimas los indios no se debían a un defecto de la acción estatal, sino que a la inferioridad en que se hallaban los indios. Más tajante fue el médico de Colonias, Rodolfo Serrano, que el 11 de marzo de 1911 escribía a la comisión, desde Temuco, que todos los problemas del indígena se originaban por su vida en comunidad. Si se le separaba de su familia, de su raza y su tribu, el indio era inteligente, trabajador y buen soldado. El indio vivía miserablemente y sufría perjuicios por vivir entre indios. Por ello, consideraba que la radicación de los indígenas había sido nefasta, pues se perpetuaban allí los malos hábitos y costumbres, sin beneficio para el país y se anulaba en el indio toda idea de progreso. Como conclusión, e interpretando a "todos los agricultores y vecinos de la Frontera", proponía que se derogaran todas las leyes de indígenas y que se les tratara como simples colonos nacionales, terminándose al cabo de unos años la prohibición que tenían para vender sus tierras. Con ello, sometidos a la ley común, auguraba que la raza indígena desaparecería: "No se vería en grupos y en familias, recorrer las ciudades de la Frontera, ostentando sus harapos y miserias, en busca de sus menestras para las más apremiantes necesidades de la vida. Gran parte de sus terrenos habrían pasado a manos de chilenos; esos campos serían cultivados y entregados a las labores de la agricultura moderna. Las pequeñas tribus o aglomeraciones de familias se habrían diseminado... y desaparecerían esas reducciones de indios, que no son más que focos de corrupción y borracheras y nidos de rateros, que son la pesadilla de todos los propietarios vecinos". [203] Además, las industrias y

[202] Hubo un viaje especial de la comisión, en abril de 1911, a Llaima, en la cordillera de la provincia de Cautín, donde había conflictos entre una sociedad colonizadora y los habitantes del lugar (ocupantes y colonos) La empresa había recibido una concesión de 26 mil ha y había terminado ocupando 200 mil ha.
[203] Comisión Parlamentaria de Colonización, op. cit., pp. 198-200 y 495.

agricultores tendrían familias indígenas como operarios y estos ganarían mucho más dinero o serían inquilinos de mejores propiedades. En definitiva, serían ciudadanos útiles y trabajadores.

Con más o menos elegancia, las palabras de Serrano reproducen creencias arraigadas en muchos habitantes del sur de Chile. Para ellos, todos los males del indio eran culpa del mismo indio. Su modo de vida era el origen de sus problemas. Ciertamente, era una mirada interesada, pues siempre se podía entrever la atención puesta en las tierras indígenas y en aprovechar su mano de obra, y parcial, pues no reconocía otras razones, pero ella muestra la firme convicción con la que se relacionaban con el indio muchos chilenos y extranjeros: inferior, decadente, borracho, salvaje, flojo, ladrón, eran algunas expresiones utilizadas para calificarlo. Sin embargo, mágicamente, sólo bastaba sacarlo de la comunidad, separarlo de sus pares, y ponerlo en contacto con la "civilización" para que surgieran de él todas las virtudes de que antes carecía.

Al contrario, las opiniones más informadas dadas a la comisión contradecían estas afirmaciones y presentaban una comprensión diferente del asunto. Ellas fueron entregadas por los protectores de indios, funcionarios encargados de la defensa legal y de la representación de los indígenas. Hasta 1906 sólo había existido uno para toda la Araucanía, en Temuco, y después se fueron estableciendo otros en las provincias de Valdivia, Llanquihue, Arauco, Biobío y Malleco. Su labor no era eficiente, pues funcionaban con precarias condiciones, sin atribuciones legales claras, ni recursos y atendían territorios demasiado extensos. A pesar de la buena voluntad que ponían, no lograban atender más que una mínima parte de los reclamos que se les hacían. Muchos indígenas los creían asociados a jueces, autoridades locales y particulares para beneficiarse de los abusos que ellos recibían.

Todos ellos denunciaron a la comisión las formas utilizadas para quitar las tierras a los indígenas. El protector de Malleco, Manuel Oñate, el 27 de febrero de 1911, señalaba que batallaban contra los "tinterillos": "Que inventan toda clase de argucias y artimañas para complicar y alargar indefinidamente los juicios, y contra usurpadores de terrenos de indígenas, a veces ricos e influyentes, que hacen uso de cuanto medio está a su mano para impedir que se les lance de los terrenos que indebidamente ocupan... A medida que sube el valor de la propiedad, aumenta también la codicia de los particulares por apoderarse de los terrenos de indígenas y, por consiguiente, aumenta asimismo la labor de los protectores".[204] Agregaba, que los particulares contaban con el apoyo de la Justicia: "Si se exhorta a los jueces de menor cuantía, que generalmente son amigos de los usurpadores de las tierras de los indígenas, o dan por perdido el exhorto después de dos o tres

[204] Ídem, pp. 110-111.

meses que lo han tenido en su poder; o dicen que no han podido encontrar a la persona que se quiere notificar, a pesar de que todos los días están juntos".[205]

Varios protectores coincidían en que los abusos eran favorecidos por la falta de definición en la ley de quiénes eran indígenas. Así, bastaba negar tal condición para que no pudiera aplicarse la prohibición de vender sus tierras y se impidiera la acción del protector. Los notarios, apoyados en la misma indefinición, seguían aceptando la compraventa de tierras indígenas. De este modo, en todos los juicios y reclamaciones los protectores partían siempre por tratar de demostrar que el indígena era tal, pero les era difícil dada la falta de consenso sobre el significado de la expresión "indígena". Había muchos de ellos con apellido español, que hablaban castellano y que vestían de modo similar a los chilenos, a los que era fácil desconocer su carácter de indígenas, aunque lo mismo ocurría con otros cuyo aspecto, lengua, familia y vestimenta eran indígenas.

Dos resquicios legales utilizados para quitar judicialmente tierras a los indígenas eran; el juicio por deudas, evitando de ese modo la aplicación de la legislación indígena, ya que las ejecuciones por deudas caían dentro de la ley común; y la compra de acciones y derechos en una comunidad, y después pedir la partición según el derecho común. Esto último especialmente ocurría en la provincia de Valdivia. Después de comprar las acciones y derechos a algunos comuneros, esto es, su parte indivisa dentro de una comunidad, se solicitaba la partición judicial. Como resultado, muchos indígenas quedaban con una cantidad ínfima de tierra o, cuando les tocaba una parte muy pequeña, eran desalojados y compensados en dinero por el valor de la tierra.

Por otro lado, la mayoría de los protectores consideraba que la forma de radicación de los indígenas había sido un error y proponían que se acabara con ella, y se entregaran títulos individuales. Como señalaba el protector de Malleco: "La comunidad en que viven, es origen de serias dificultades, que surgen entre ellos mismos, degenerando algunas veces en verdaderas batallas; pues sucede que el jefe de la reserva se toma para sí el mejor terreno o la mayor parte de él, y deja a los demás comuneros reducidos a una pequeña extensión. Otras veces ocurre lo contrario: algunos comuneros arriendan la mayor parte de la reserva a particulares, y estos expulsan de los terrenos a los indígenas que no han querido arrendar".[206]

Por su parte, el protector de Arauco, Manuel Labbé, comentaba, el 8 de abril de 1911: "Como la experiencia aconseja que no es conveniente el régimen de la comunidad o cacicazgo de la propiedad indígena, convendría que, una vez que no hubiere cuestiones de dominio o posesión con particulares ante la justicia ordinaria, en las hijuelas en que existieren reducciones de indígenas

[205] Ídem, pp. 114-115.
[206] Ídem, p. 111.

radicados, se procediera por el protector, de oficio o a petición de un indígena jefe de familia, a la subdivisión de la hijuela entre las distintas familias de que se componga".[207] Hecha la subdivisión, el indígena podría contratar libremente sobre sus terrenos, con la intervención del protector.

En Cautín, para resolver los problemas entre comuneros, el protector había comenzado a dividir las tierras comunitarias; esto no tenía valor legal, pues la ley de 1866 no consideraba más que la petición de recibir propiedades individuales al momento de la radicación, pero se asumía como un compromiso entre los comuneros. Desde 1906, tal labor la comenzó a realizar la propia Comisión Radicadora. A este respecto, el protector de Cautín, Eulogio Robles (quien más tarde llegaría a ser ministro de la Corte Suprema), el 15 de abril de 1911, señaló que consideraba mejor la radicación por familias, pero llamaba la atención en la necesidad de fijar un mínimo de ha por persona superior al actual.[208]

Dando una explicación clara de las dificultades crecientes que tenía la vida comunitaria, el protector de Valdivia, Carlos Iribarra, en mayo de 1911, señalaba a la comisión: "Hemos notado que cada día se traen nuevas quejas de indígenas contra indígenas. Son algunos los casos en que un indígena ha venido en juicio y lanzado del terreno a su comunero indígena. Opinamos que estos choques nacen de causas extrañas a sus hábitos, costumbres, etc. Creemos no engañarnos si afirmamos que esas diferencias son de carácter económico".[209] Por ello, no eran las desavenencias personales lo que hacía difícil la existencia de la comunidad, sino que la escasez de tierras. Iribarra agregaba: "Es la radicación por familias y la asignación de pequeñas cabidas a reducciones numerosas, una de las principales causas de ese malestar. Así se comprende por qué antes de que actuara la Comisión Radicadora no apareciera este descontento. Está claro. La mencionada comisión los ha reducido en sus posesiones, y, por consiguiente, los ha obligado a acercarse, a conocer y tratarse más íntimamente, lo que los ha hecho darse cuenta más exacta de lo que significa la vida en comunidad. De aquí también el motivo que tienen los indígenas para solicitar que no se les radique y su disposición para renunciar su calidad de tales. Reducidos pues a pequeñas cabidas de terrenos, radicados por familias y con el sistema de comunidad, rompen su tradicional espíritu de cuerpo, unidad y compañerismo para defender su propia conservación, individualmente hablando".[210]

[207] Ídem, p. 125.
[208] Ídem, p. 146.
[209] Ídem, p. 187.
[210] Ídem, p. 188.

Para Iribarra, la existencia de la comunidad misma no era el problema, como podía desprenderse de los otros informes; con mayor agudeza, observaba que la razón principal de los conflictos era tener que compartir un terreno insuficiente, que los hacía enfrentarse en una suerte de lucha por sobrevivir. Iribarra era pesimista sobre el futuro, pues los reclamos entre indígenas iban en aumento y preveía que pronto se verían "escenas de hambre".

Por esos años, en 1913, Tomás Guevara, estudioso de los mapuches, recordaba que durante la radicación se habían unido en una misma comunidad familias indígenas emparentadas e indígenas extraños sin tierras. Ello, junto a las dificultades que vivían las comunidades, provocaba una tendencia al debilitamiento de la comunidad. Consideraba que la mayoría de los indígenas estaba interesado en la subdivisión de sus comunidades, lo que pedían al protector de indios y a la Comisión Radicadora. Incluso llegaban a hacerlo, cuando esas autoridades no les atendían, a través de ingenieros particulares. Señalaba las diversas oportunidades en que los protectores de indios habían informado de las dificultades al interior de las comunidades, como cuando el protector de indios de Cautín, en 1908, comunicaba en su memoria anual: "En muchas ocasiones, los reclamos de indios contra indios son atendibles, y sería de desear que esta oficina tuviera medios eficaces para resolverlos, pues acontece que algún cacique o mocetón audaz se apodera de las tierras de otro más débil o de alguna viuda, y los deja en la miseria: en ese pequeño mundo de las reducciones también impera la ley del más fuerte".[211] El protector de Cautín fue más tajante en su memoria de 1911: "El malestar que se nota en las reducciones tiene como primera causa el régimen de comunidad y no podrá removerse hasta que se subdividan las reservas".[212]

En definitiva, la comisión consideró que había cuatro aspectos que debían resolverse: legislación indígena, colonización nacional, concesiones a empresas particulares y los derechos de ocupantes nacionales. Todos esos temas estaban supeditados al establecimiento de los límites de la propiedad fiscal en sur, especialmente aquella que estaba en manos de ocupantes sin títulos y de propietarios con títulos fraudulentos.

El criterio de la comisión fue elaborar varios proyectos de ley, separando cada tema. Era discutible tal decisión, pues para cualquiera que conociera el asunto era evidente que todos los problemas estaban vinculados, ya que cualquier resolución de los derechos particulares terminaba afectando los intereses de otros particulares e indígenas. Bien pudo, por lo tanto, haberse asumido en conjunto la solución del problema de la tierra. Sin embargo, el criterio de la comisión era el que

[211] Citado por Tomás Guevara (1913): *Las últimas familias y costumbres araucanas*, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, Santiago, pp. 198-199.
[212] Citado por ídem, p. 200.

prevalecía en la práctica, cuando se actuaba sin coordinación en materias de colonización, radicación, remates de tierras y concesiones. Importaba más el fin de poblar la región, hacerla producir, que evitar cometer errores. Menos valía un indígena, un pobre chileno o colono extranjero afectado, que los grandes intereses agrícolas o comerciales.

Respecto a los indígenas, la comisión propuso un proyecto de ley, a partir de otros dos proyectos que estaban en trámite en el Parlamento desde 1905 y 1908. Alejándose de muchas de las opiniones recogidas y de los dos proyectos señalados, creía que no se debía variar el sistema de radicación en aplicación, pues ya se estaba concluyendo; calculaba que en ese momento no faltaban más que unos 8 mil indígenas por radicar. Consideraba que la subdivisión se debía imponer a todas las comunidades pasados treinta años, pero permitiendo que los interesados recibieran títulos de la parte que les correspondiere. Como hasta el momento no había disposiciones para estos casos, el proyecto establecía las reglas que se aplicarían en la división.[213]

Además, se mantenía la prohibición de enajenar tierras obtenidas por títulos de merced, impuesta en 1874 y 1893. Sin embargo, aquellos indígenas que tuvieran su hijuela propia, después de la división, y que supieran leer y escribir, además de estar inscrito en los registros electorales, o hubieran ejercido cargo público, o hecho el servicio militar, o casado en el registro civil, podrían enajenar o hipotecar, en caso de necesidad, previa autorización judicial. El mismo proyecto establecía una definición de indígenas, como aquellos aborígenes que conservaran parte de sus costumbres, idioma o los apellidos de su raza, y que poseyeran terrenos entre Cautín y Llanquihue. La definición no era la mejor, como lo habían advertido los protectores, dejando fuera a indígenas que habitaban en otras zonas y a los que vivían en el sur pero que no tenían tierras.

El proyecto no prosperó, pero vale consignarlo ya que sus planteamientos fueron considerados al elaborarse las leyes posteriores.

Ninguno de los proyectos presentados por la comisión tuvo éxito. De ellos hay que recordar otro, el que proponía crear un tribunal especial con sede en Valdivia, para resolver sobre todos los juicios que el fisco hiciera a ocupantes y propietarios fraudulentos de terrenos fiscales al sur del Biobío. La idea venía planteándose por varios años y la comisión la recogió como solución para defender los intereses fiscales. La idea era descabellada e impracticable, pues suponía miles de juicios para el Estado, con lo que el asunto no se resolvería ni en cien años. Ya se perfilaba en el proyecto un intento de sanear, aceptando los hechos consumados, más que de aplicar en estricto rigor las leyes. La comisión no ocultaba los intereses agrícolas que estaban en juego y la necesidad

[213] Comisión Parlamentaria de Colonización, op. cit., pp. XXXII-XLIV.

de "legitimar" las propiedades existentes, al plantear: "Establecido de esta manera el imperio de la ley en aquellas regiones, vendrán la subdivisión territorial y las enajenaciones; nacerá el crédito y progresará la industria con incremento de la riqueza pública y privada".[214]

Un aspecto ausente de las consideraciones del proyecto era que no todas las usurpaciones de tierras eran de particulares a fiscales. Fuera del interés estatal quedaban los perjuicios provocados a particulares e indígenas. A eso se respondía, que los afectados tendrían que defender sus derechos en los tribunales. Pero esa no era una vía accesible para la mayoría. Además, era obvio que una vez que el Estado sancionara los títulos de particulares, éstos tendrían valor universal, no sólo respecto al Estado.

A pesar de los graves problemas existentes, nada resultó en lo inmediato de todo lo obrado por la comisión.

Más adelante, en 1915, la Comisión de Colonización de la Cámara de Diputados presentó un nuevo proyecto sobre indígenas, para la radicación por familias de los que aún no recibían un título de merced y permitía, con ciertas condiciones, que el indígena pudiera disponer libremente de sus tierras.[215] Se proponía el término del trato especial que la ley daba a los indígenas y sus propiedades. En la presentación del proyecto se daban argumentos a favor de tal decisión: "La raza indígena ha alcanzado ya un grado de progreso que no difiere sensiblemente del común de nuestro pueblo y no parece justo establecer para ella una legislación especial que la prive de los derechos que nuestras leyes comunes conceden a todos los ciudadanos del país, o que les otorgue exenciones que no guardan conformidad con el estado actual de nuestra civilización... (lo que) ha impedido a los indígenas asimilarse a nuestra raza y los ha mantenido independientes de nuestra civilización, formando un pueblo aparte de nuestro pueblo. En las partes del territorio en que no han regido estas exenciones, los indígenas han sido rápidamente absorbidos por la raza nacional; ellas no están justificadas ni aún por la defensa o amparo de los indígenas, pues estos son los primeros que protestan de esta extraña protección, que les impide ejercer los derechos de ley común que faculta a cada cual para disponer de lo que le pertenece".[216]

Detrás del proyecto estaba la idea de favorecer la propiedad privada y el progreso asociado al espíritu capitalista y a los agricultores "modernos". Estaba la relación hecha entre término de la

[214] Ídem, p. LXIV.
[215] José Luis Ureta R. (1927): *La constitución de la propiedad austral*, Memoria de Prueba, Imprenta Universidad, Santiago, pp. 66-67 y 94-96.
[216] Ídem, p. 66.

radicación y permitirles a los indígenas comerciar sus tierras con la plena integración, así como quedaba implícito el interés existente en los chilenos por apropiarse de esas tierras.

4.2 La organización de los mapuches

Por esa época, era claro el deseo de hacer desaparecer rápidamente a los indígenas, en cuanto grupo que vivía al margen de la "civilización" imperante. Había que educarlos, hacerlos ciudadanos, comprometerlos con el matrimonio monógamo, darles títulos de propiedad individual, etc. Si en el camino se producían algunos problemas, eran un asunto menor comparado con los beneficios que se esperaba llegarían con el progreso de la región.

Así como los agricultores del sur comenzaron a organizarse, otro tanto hicieron los mapuches. Desde la década de 1910 surgieron diversas asociaciones.[217] La primera de ellas fue la Sociedad Caupolicán Defensora de la Araucanía, formada en julio de 1910, en Temuco. Se integraron en ellas mapuches, la mayoría, más algunos conocidos "indigenistas" de la zona. La presidía Manuel Neculmán, uno de los primeros profesores primarios mapuches. Fue su presidente honorario en un comienzo, Tomás Guevara, rector del Liceo de Temuco y uno de los mayores estudiosos de los mapuches, con varios libros publicados a esa fecha. El otro no indígena que colaboró en los inicios de la sociedad fue Carlos Sadlier, pastor de la misión anglicana en la Araucanía, encargado de la escuela de Quepe. De los miembros mapuches, varios tenían estudios y todos participaban en ella como representantes de localidades de la región. Entre ellos estaba Manuel Manquilef, quien asumiría la presidencia de la sociedad en 1916.

Destaca el vínculo educacional entre algunos miembros: Neculmán, Guevara, Sadlier y Manquilef eran profesores, fuera de amigos. Manquilef había sido alumno de Neculmán, en la escuela que éste dirigía, y de Guevara, en el Liceo de Temuco. Al terminar sus estudios para profesor, comenzó trabajando en el Liceo señalado, cuyo rector era Guevara y después pasó como profesor al Internado Araucano en Quepe, dirigido por Sadlier.

La Sociedad Caupolicán se planteó, obviamente, la promoción de la educación de los mapuches, denunció los atropellos que sufrían y mantuvo una relación estrecha con las comunidades. Desde sus inicios, fue una activa representante de los intereses mapuches a las autoridades; en lo que nos interesa, abogó por un avance de la radicación y solicitó la devolución de

[217] Rolf Foerster y Sonia Montecino (1988): *Organizaciones, líderes y contiendas mapuches (1900-1970)*, Ediciones CEM, Santiago, pp. 13-55.

las tierras usurpadas. La mano "anglicana" dentro de la organización se nota en la oposición que hacía al consumo de alcohol y en la integración "respetuosa" que proponía.

La Iglesia católica también dio los primeros pasos para darle mayor atención al asunto indígena. Aunque estaba convencida de la necesidad de cristianizar, civilizar e integrar al indio, repudiaba el maltrato que se le daba y la inferioridad que se le adjudicaba. En diciembre de 1916, en la catedral de Santiago se realizó un Congreso Católico Araucanista, en respuesta a la Encíclica Lacrimabili, del Papa Pío X, de junio de 1912, que mandaba la defensa y protección de los indígenas americanos contra los abusos de que eran objeto.[218] En la oportunidad, se reunieron misioneros y dirigentes mapuches.

El profesor Manuel Manquilef, en ese momento presidente de la Sociedad Caupolicán, que en 1925 sería elegido diputado por el partido liberal y al año siguiente promotor del proyecto de ley de división de comunidades indígenas, planteó ya en ese encuentro su opinión sobre la propiedad de las tierras indígenas: "No es necesario que le prometáis más tierras, sino que la que les disteis no se las deis obligándolo a litigar, es menester que si una hectárea les dejasteis, penséis que es pobre e ignorante; que ese terrenito debéis dárselo saneado, no entregárselo en común para que forzosamente el tinterillo, el abogado inescrupuloso, el explotador de indios vaya a sembrar entre ellos la discordia para que sólo se den el gusto de ser dueños un momento". Además, agregaba: "La inferioridad de nuestra raza está sólo en la mente del usurpador, seremos un pueblo atrasado pero no somos raza inferior, sino desgraciada... cuando algunos malos gobernantes de la República se hicieron nuestros amigos, su amistad debilitó el vigor de nuestra raza alcoholizándola, y nos sumió en la miseria arrebatándonos nuestras tierras".[219]

En el mismo congreso, el provincial franciscano, Francisco Cifuentes, señaló: "He sido misionero de Cholchol por varios años y conozco por lo mismo la situación de la raza araucana. Y bien, yo declaro que los indios son todavía parias en el propio suelo que los vio nacer. En realidad nada se ha hecho civilmente con eficacia a favor de ellos; viven aislados y pobres; hombres sin ley ni religión le han arrebatado sus tierras estrechándolos tanto, que han muchas veces tenido que mendigar el pan y, como el ave, emigrar de su tierra, que defendieron durante siglos, con invencible heroísmo. No existe un día que no veamos numerosas partidas de indígenas, que van a las oficinas fiscales, o se presentan al presidente de la República, para pedir amparo y protección contra los que han arrebatado sus terrenos donde vivían y que Dios y la naturaleza le habían dado... Ellos antes que los colonos extranjeros y los rematantes de terrenos fiscales, debieron ser preferidos por el Estado,

[218] Ídem, p. 53.
[219] Citado por ídem, p. 22.

en la forma justa que éste lo hubiere determinado, con el objeto de ayudar esta raza digna, en verdad, de una protección más amplia, equitativa y patriota".[220]

Las opiniones de Manquilef no representaban a la mayoría de los integrantes de la Sociedad Caupolicán, pero fueron incluidas dentro de las actividades sociales durante su presidencia. Fuera de los propósitos ya comentados, la sociedad promovía la división de las comunidades y el no pago de contribuciones por sus tierras, que les cobraban las municipalidades (en 1915 habían quedado exentos de las fiscales)

Otra organización importante fue creada por Manuel Aburto Panguilef, la Sociedad Mapuche de Protección Mutua, en 1916, en Loncoche. Su interés principal era la unidad de todos los indígenas y el mantenimiento de sus costumbres tradicionales. Como la antes mencionada, también denunciaba los abusos que se ejercían contra los indígenas y estaba por la educación de los mapuches, pero se diferenciaba de ella por estar compuesta únicamente por indígenas. Esta sociedad, por sus postulados, tuvo afinidad con posiciones de izquierda, especialmente con el partido demócrata.

En agosto de 1921, Manuel Aburto, Carlos Sadlier y miembros de la Sociedad Caupolicán viajaron a Santiago y lograron del Gobierno la aprobación de una ley, en septiembre, que eximía de pago de contribuciones municipales a las tierras indígenas.

En 1922, Aburto Panguilef creó la Federación Araucana, de la que fue su presidente, con el fin de unificar a todos los mapuches bajo una misma organización, a similitud de lo que hacían los obreros del país con la Federación Obrera. El propósito de unidad no sería logrado. Mientras la Sociedad Caupolicán valoraba la integración de los mapuches a la sociedad nacional, la Federación Araucana puso su mayor atención en el rescate y valoración de su cultura tradicional. Anualmente comenzó a organizar congresos araucanos, con indígenas de toda la región, para compartir sus problemas e intereses. En esas reuniones, las ceremonias, rituales, discursos, símbolos de poder, música, etc., todo estaba preparado para fortalecer la identificación con la cultura mapuche. Además, Aburto Panguilef agregaba un componente místico a su liderazgo y prometía una vuelta al pasado; la recuperación de sus tierras. La Federación rescataba la importancia de los caciques y de las reducciones.

En noviembre de 1924 hubo una reunión de las diferentes organizaciones mapuches, auspiciada por la Federación Araucana. Se formó una comisión para acercarse al Gobierno a reclamar por la situación indígena, compuesta por el presidente de la Sociedad Caupolicán, Manuel

[220] Citado por Fray Juan Rovegno (2001): *Misiones entre los araucanos. Memoria de los prefectos, S. XIX*, Archivo Franciscano, Santiago de Chile, p. 56.

Manquilef, por el reverendo Carlos Sadlier, por Antonio Chihuailaf, presidente de otra sociedad mapuche, llamada Moderna Araucanía (existente desde 1916, pero de menor importancia), y por el propio Aburto Panguilef. Los planteamientos de la comisión muestran las diferencias entre las sociedades representadas; se protestó por la forma de radicación (Manuel Aburto), se exigió suspender los remates de tierras fiscales y darlos a indígenas no radicados, se pidió la división de las comunidades (Manuel Manquilef) y fundar un internado agrícola e industrial para mapuches en Temuco.

Las sociedades mapuches también comenzaron a participar en la elección de autoridades. En 1924, la Federación apoyó como candidato a diputado a Francisco Melivilu, por el partido demócrata, el que fue elegido en 1925. Por su parte, Manuel Manquilef también fue elegido diputado ese año, por el partido liberal. Al contrario de Melivilu, Manquilef no fue apoyado en su candidatura por la Sociedad Caupolicán. Tras salir elegido renunció a la presidencia y fue reemplazado por Arturo Huenchullán. El distanciamiento entre Manquilef y la Sociedad Caupolicán se debió seguramente al apoyo del primero a la división de las comunidades.

Por la importancia adquirida por la Sociedad Caupolicán y la Federación Araucana, los capuchinos decidieron organizar en enero de 1926 la Unión Araucana, para promover sus intereses. Aunque su primer presidente fue Antonio Chihuailaf, que ya dirigía la Moderna Araucanía, su verdadero director fue el Prefecto Apostólico de la Araucanía (desde 1928, obispo), Guido Beck de Ramberga.

Por ese momento, los propósitos de integración mapuche de los capuchinos se veían debilitados. La Sociedad Caupolicán desde 1925 se encontraba preocupada de la defensa de los mapuches y se oponía a la división de las comunidades, lo que la había alejado de su anterior presidente, Manuel Manquilef. Por su parte, la Federación Araucana llamaba a mantener las tradiciones. Además, y no menos importante, los anglicanos ejercían su influencia en las sociedades existentes. Todo ello no era bueno para los misioneros capuchinos.

Las ideas de los capuchinos quedaron plasmadas en los objetivos de la Unión Araucana: mejora de la situación intelectual, moral, económica y social de los indígenas, matrimonios estables (eufemismo para no decir católicos, pues los mapuches eran bastante liberales en este aspecto), el término de la ignorancia, del alcoholismo, de la "inseguridad en la posesión de los terrenos" (entiéndase, propiedad individual de la tierra), del atraso de sus cultivos y de la desunión de los mapuches. [221] Los capuchinos apostaban por una integración plena a la sociedad nacional,

[221] Rolf Foerster y Sonia Montecino, op. cit., pp. 52-55.

especialmente a través de la educación, catolicismo y la división de las comunidades. Aunque la Unión Araucana tendría menos arraigo entre los mapuches, contaba con un medio de divulgación (El Araucano), con importantes partidarios entre los indígenas que se habían formado en sus escuelas y buenos contactos con la sociedad regional y nacional.

En 1926, las tres organizaciones mencionadas representaban posiciones diferentes respecto a la solución de los problemas mapuches. Partidarias de la integración, la Unión Araucana y la Sociedad Caupolicán diferían en la forma de ella. La primera estaba por una integración plena y rápida, abandonando todo lo indígena. La segunda creía más en una integración respetuosa, que no acabara con los elementos propios de la cultura indígena. Por su parte, la Federación Araucana, cerca de esta última postura, ponía el acento en la valoración de las tradiciones y creía más bien en una relación estrecha entre indígenas y chilenos, que en una integración pues reconocía que pertenecían a mundos diferentes.

4.3 Legislación sobre las tierras del sur

Hacia los años veinte, como lo hemos dicho, los propietarios rurales del sur estaban desprestigiados y, en el resto del país, muchos creían que la mayor parte de ellos había obtenido sus tierras vulnerando los derechos del Estado, indígenas y campesinos pobres. Por estos años se buscó una solución a esta situación; dada la estrecha relación entre la constitución de la propiedad austral, como se le llamaba a la solución de la precariedad de los títulos de propiedad rural, y la división de comunidades indígenas, ambas cuestiones se plantearon a la vez. Sin embargo, el tratamiento que se les dio no fue el mismo; mientras hubo un interés permanente y prioritario por resolver los problemas de los agricultores no indígenas, los asuntos indígenas fueron poco relevantes. Claramente, los intereses de los segundos se supeditaron a los de los primeros.

Una muestra de la convicción del centro del país sobre la ilegitimidad de la propiedad de los agricultores sureños se expresó en una decisión de la Caja de Crédito Hipotecario en 1920, que de una entrega de créditos discriminatoria a los propietarios australes pasó a negarlo a las propiedades de las provincias australes mediante un requisito insuperable para la mayoría, como era que sus títulos procedieran del fisco o que tuvieran una antigüedad anterior a 1866, debidamente inscrita y registrada. Como reacción a ello se realizó un Congreso Pro Defensa de la Propiedad Austral, en Valdivia, en abril de 1921, al que concurrió el ministro del Interior, congresales y representantes de las provincias del sur. Dentro de los resultados de dicho encuentro, se pidió al Gobierno tomar

diversas iniciativas legales para resolver la situación de propietarios y ocupantes de terrenos en el sur.[222]

Como hemos visto, la comisión parlamentaria que recorrió desde Temuco a Puerto Montt, propuso varios proyectos de ley; de ellos nos interesa destacar aquí la suerte que corrió el que se refería a la constitución de la propiedad en el sur y a la creación de un tribunal especial.

El proyecto tuvo un largo trámite y después de 10 años recién en julio de 1922 pasó al Senado. Se proponía que un tribunal con sede en Valdivia resolviera todas las contiendas por tierras entre particulares y el Estado, al sur del río Malleco, en un plazo de cinco años. El tribunal debería considerar preferentemente dentro de las partes a aquella que tuviera la posesión material del terreno, y a la que hubiera invertido capitales y trabajado el suelo. Los procesos comenzarían en los juzgados de letras y pasarían antes de la sentencia a la Corte de Apelaciones de Valdivia, donde radicaría el tribunal señalado, para su resolución definitiva. Las sentencias del tribunal serían de única instancia. Por otro lado, se autorizaba que el fisco pudiera transar una causa, con aprobación final del tribunal, lo que extinguiría el juicio existente.

Lo propuesto por el proyecto de ley reseñado jugaba a favor de los particulares, por varias razones. Primero, en ningún caso el fisco podría defender todos sus derechos en plazos tan breves; segundo, los particulares poseedores o mejoreros serían privilegiados, sancionando las ocupaciones y usurpaciones; tercero, los juicios abrían la posibilidad de que con buenos abogados se pudieran fabricar todo tipo de pruebas, alargando las causas y forzando las transacciones. Claramente, el proyecto favorecía el pragmatismo, los hechos consumados, por sobre el imperio de principios jurídicos tradicionales. Con algunas diferencias, el proyecto señalado se transformó en ley en octubre de 1925, con lo que el anhelo de los propietarios de tierras tuvo por fin una respuesta gubernamental.[223]

Por ese momento, la ilegitimidad de sus títulos les tenía sin acceso a créditos hipotecarios y les impedía transar sus tierras libremente; nadie quería prestar dinero ni comprar tierras a quienes eran calificados como usurpadores. Para los agricultores, todo ello era una campaña de infundios y el Estado debía resolver el asunto prontamente, ya que de otro modo la agricultura sureña no podría progresar.

---

[222] Luis Morales Zuaznábar (1923): *La legislación indígena ante nuestros poderes públicos,* Memoria de Prueba, Universidad de Chile, Imprenta Bellavista, Santiago, pp. 28-29; y José Luis Ureta, op. cit., pp. 119-120.

[223] La Aurora, 26 y 30 de junio, 18 y 23 de julio, 9, 16, 23 al 25 y 29 de agosto, 3 al 7, 12 y 19 de septiembre, 4, 6 y 23 de octubre, 5 y 24 de noviembre de 1925.

La ley señalada surgió bajo la presión de los sureños. El 14 y 15 de junio de 1925 se había llevado a cabo una importante reunión de agricultores del sur de Chile, desde Valdivia a Chiloé, en la ciudad de Valdivia, con el fin de crear un movimiento para defender los intereses agrarios. Fruto de esa reunión se dio a conocer un manifiesto cuyo fin era dar origen a un partido agrario. En él se hacían referencias a cuestiones generales, tales como el robustecimiento del principio de autoridad, respeto al derecho de propiedad, protección a la producción nacional, especialmente a la agricultura, etc. [224]

Aunque no hubo una referencia en dicho documento, en la reunión se trató de la necesidad de solicitar la pronta creación del tribunal señalado. Se creía que éste podría resolver el ambiente de temor existente entre los propietarios, que a pesar de trabajar sus campos por varias décadas no tenían claro el futuro. Además se trató la falta de préstamos por parte de la Caja Hipotecaria, Caja de Ahorros y bancos.[225]

La reunión de agricultores tuvo muy buena acogida en la SNA.[226] Ella coincidía con el rol político más activo que estaba asumiendo y proponía la SNA.

Luis Urrutia Ibáñez, a quien ya hemos mencionado, era por estos años diputado por Valdivia y apoyó la creación de un partido agrario. En La Aurora escribía, en julio de 1925, que si los problemas de los agricultores no habían tenido solución hasta la fecha era por la falta de alguien que defendiera sus intereses en la capital.[227]

Hacia agosto de 1925 se sabía que el presidente de la República dictaría un decreto ley sobre la constitución definitiva de la propiedad austral. La Aurora señalaba: "Cuando sea una realidad este decreto ley, ya no habrá desazones ni descalabros para los agricultores del sur; la garantía de sus propiedades será suficiente para conseguir préstamos a los bancos y a la Caja Hipotecaria, y así se hará rendir al máximo a todas las propiedades".[228] Como se aprecia, para este diario el asunto era un problema de "falta de orden" o meramente "administrativo", de rápida resolución, sin entrar para nada en sus orígenes.

Sobre la ley por venir, llegaron noticias al sur de que se harían cambios al proyecto conocido desde hace tiempo, que ya hemos comentado, como darle a la Corte de Apelaciones de Temuco la

[224] La Aurora, 23 de Julio de 1925.
[225] Ídem, 26 de junio de 1925.
[226] Ídem, 30 de junio de 1925.
[227] Ídem, 18 de julio de 1925.
[228] Ídem, 9 de agosto de 1925.

competencia en estos temas y no crear un tribunal especial en Valdivia. Había malestar en el sur, por la nula participación de las provincias afectadas en la preparación de la nueva ley.[229]

El 16 de agosto de 1925 nació en Valdivia una Asociación de Agricultores, a petición de la SNA, resultado de los esfuerzos de ésta por establecer filiales, lo que ya hemos visto. Uno de los primeros acuerdos de la asociación fue pedir al Gobierno que creara en Valdivia el tribunal que constituiría la propiedad de la tierra en el sur de Chile.

Por septiembre de 1925, estando a punto de salir la tan esperada ley, la mayoría de los ministros de Alessandri eran de la idea que el tribunal se estableciera en Santiago, así como de revisar todos los títulos posteriores a las leyes de 1866 y 1874. Para evitar ello, desde Valdivia se comunicó con el Gobierno la Asociación de Agricultores y la Cámara de Comercio. Esta información fue desmentida por el presidente y funcionarios de Gobierno.[230]

Por mediados de septiembre, localidades como Pitrufquén, Gorbea, Loncoche, Valdivia, San José, Río Bueno, La Unión y Puerto Varas, de las provincias de Cautín, Valdivia y Llanquihue, enviaron delegados a Santiago para pedir al Gobierno se dictara la ley sobre constitución de la propiedad austral.[231]

Luis Urrutia Ibáñez, experto en el asunto, escribía en el diario La Aurora por esos días, recordando la gravedad del tema que estaba por resolverse; señalaba que en 1918 la Corte Suprema había declarado que la ley de 1893 suspendió la prescripción como modo de adquirir en las provincias de Valdivia, Llanquihue y Chiloé, estableciendo que los contratos posteriores a 1866-1874 exigían título inscrito y registrado para la compraventa y otras exigencias si el vendedor era indígena. Creía que en Valdivia, La Unión y Osorno, sólo uno entre cien de los títulos cumplía con esas disposiciones. De ese modo, reconocía que el fiscal de la Caja de Crédito Hipotecario, había tenido razón legal en 1920 para establecer que los títulos de dominio de las provincias australes válidos eran los que procedían del fisco con posterioridad a 1866 y los anteriores que estuvieran inscritos y registrados. Como resultado de tal posición oficial, no hubo créditos hipotecarios de largo plazo puestos en la zona, a pesar de que el avalúo fiscal del territorio de la zona era de unos 500 millones de pesos. Además, los terrenos estaban depreciados por el desinterés de los inversionistas del centro del país. Sin embargo, consideraba injusto todo lo anterior, pues los verdaderos dueños eran quienes habían trabajado en la región, a veces por varias décadas. Urrutia señalaba que sería interminable para el fisco iniciar miles de juicios, más si en el caso de ganarlos

[229] Ídem, 16 de agosto de 1925.
[230] Ídem, 3 al 7 de septiembre de 1925.
[231] Ídem, 12 de septiembre de 1925.

debía pagarles a los ocupantes los capitales invertidos en los terrenos. La fantasía política que se perseguía era descrita así: "Nadie ignora que el fisco es el demandante menos feliz, pues carece de amistades e influencias necesarias para buscar y encontrar testigos y es defendido por abogados a sueldo, con escasa renta y en este caso, lucharía solo, en contra de los habitantes de tres provincias".[232]

A aquellos que creían, por ignorancia, que los propietarios rurales del sur tomaron fraudulentamente sus bienes del fisco o de los indígenas, Urrutia les recordaba que muchos propietarios australes tenían derechos coloniales, tan legítimos como los de los habitantes del centro del país. Creía que si hubo abusos, fueron pocos, y si no hubo cuidado en las transacciones fue por el escaso valor que la tierra tuvo años atrás. Por lo demás, el gran responsable de los errores y engaños fue la desidia de las autoridades, que participaron o no impidieron que los abusos y defectos ocurrieran. Finalmente, consideraba que los proyectos de ley debatidos no resolvían el problema, pues ponían en un mismo saco toda la propiedad rural austral, pudiendo haberse reducido a aquellas tierras que se compraron a indígenas con posterioridad a 1893 y a las que no se tomaron del fisco y no hubieran prescrito.

El 18 de septiembre de 1925 fue recibida una delegación de cincuenta agricultores del sur en La Moneda, acordando con el presidente que una comisión de tres personas del sur (Luis Urrutia Ibáñez, Enrique Hevia y Arturo Montesinos) participaría en el proceso de generación de la nueva ley. Los delegados entregaron al presidente un memorial, pidiéndole corrigiera el error de interpretación de la legislación que estaba poniendo en debilidad a los propietarios y que dictara pronto la ley que constituyera la propiedad rural austral. En una parte de tal documento se señalaba: "que no se moleste a los propietarios y poseedores legítimos; que no se les confunda con usurpadores de suelos fiscales o de indígenas, como por lamentable error se ha hecho recientemente en resoluciones judiciales... Desconocer el derecho del propietario o del legítimo poseedor, importa incitar a inquilinos y arrendatarios a que se arroguen derechos que no le corresponden...".[233]

A comienzos de octubre de 1925, tras la renuncia de Alessandri quedó Luis Barros Borgoño como vicepresidente de la República. Luis Correa Vergara, consejero de la SNA, pasó al ministerio de Agricultura, Industria y Colonización, lo que favoreció la comunicación de los intereses de los agricultores sureños al Gobierno. Dicho sea de paso, éste último había estado en Valdivia en el congreso de junio.[234] A un telegrama de los agricultores valdivianos, felicitándole y pidiéndole

[232] Ídem.
[233] Ídem, 19 de septiembre de 1925.
[234] Ídem, 4 octubre de 1925.

apurar la ley anhelada, Correa respondió que se hallaba convencido de tal necesidad y que trabajaría por ello.[235]

Finalmente, el 14 de octubre de 1925 se dictó la ley que establecía un procedimiento para la constitución de la propiedad austral.[236]

La ley dispuso que cualquier particular que no tuviera títulos emanados del Estado, o de compras hechas a indígenas antes de las leyes de prohibición (1874 para la Araucanía y 1893 de Valdivia al sur), o no tuviera sentencia definitiva en un juicio seguido contra el fisco, debía demandar al Estado ante las Cortes de Apelaciones de Temuco o Valdivia, según la ubicación de la propiedad, en el plazo de dos años, bajo pena de perder sus derechos sobre tierras. Además, los que tuvieran títulos inscritos con anterioridad a 1893, de Valdivia al sur, debían registrarlos en una oficina estatal. El Estado tendría dos años para impugnar éstos y pasado ese tiempo quedarían saneados. Por último, se permitía a los ocupantes de tierras fiscales solicitar un título o, si demostraban una ocupación de más de 10 años, poder comprar hasta 3 mil ha de tierras.

El interés de la ley era definir los derechos de los particulares respecto al Estado, pero no resolvía los conflictos existentes entre particulares y con indígenas. Evidentemente, aquellos que lograran sostener sus derechos ante el Estado quedarían en mejor pie para defenderse frente a otros. Aunque los indígenas quedaron excluidos de estas obligaciones, en la práctica sus resultados los afectaban, ya que el agricultor que fuera reconocido como propietario por el Estado obtenía un argumento decisivo para detener cualquier reclamo indígena en su contra.

Como se aprecia, todas las propiedades adquiridas por negocios entre particulares quedaban sometidas a juicio o a revisión. Si consideramos que, a lo menos de Valdivia al sur, el principal modo de adquirir tierras había sido entre particulares, el problema era de una envergadura considerable. Según datos de 1917, los fundos de la provincia de Valdivia abarcaban unas 1.555.600 ha, de las cuales sólo 352.533 ha habían sido enajenadas por el Estado. En la provincia de Llanquihue el asunto era más serio, pues de 1.457.300 ha que abarcaban los fundos, sólo 89.066 ha derivaban del Estado. Las diferencias procedían de transacciones entre particulares, principalmente por participación de indígenas o la apropiación de terrenos baldíos.[237]

[235] Ídem, 6 de octubre de 1925.
[236] Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (1982): *Recopilación de la legislación indígena chilena*, Temuco, pp. 39-47.
[237] Agustín Torrealba Z. (1917): *Tierras fiscales y de indígenas. Su legislación y jurisprudencia*, Imprenta Universitaria, Santiago.

A pesar de las esperanzas puestas en esta ley por sus promotores, su aplicación fue escasa. El contexto político no fue el adecuado y los procedimientos definidos (juicios, anotaciones de títulos y solicitudes) eran lentos y engorrosos.

Quizás lo más débil de la legislación creada era que no contemplaba la posibilidad de enfrentar los problemas entre particulares, que eran la principal fuente de irregularidades. A pesar de lo que se creyera, en el sur de Chile hubo antiguos propietarios, incluso anteriores a la existencia del Estado chileno, como en el caso de la isla de Chiloé, realidad que la ley desconocía, suponiendo que la fuente principal de propiedad era el Estado. Como no se contemplaba un medio para resolver conflictos de particulares e indígenas, fuera de los tramites judiciales ordinarios, los perjudicados terminaron sin una solución real.

Urrutia Ibáñez, consultado por el diario La Aurora, señaló que el decreto-ley era favorable, ya que dejaba fuera de revisión a las propiedades urbanas y permitía a los ocupantes de terrenos fiscales ser dueños, siempre que tuvieran una ocupación de más de 10 años. Respecto a la explotación de un terreno, como prueba, había muchas formas de ella, por lo que era fácil establecerla. Un aspecto que consideraba perjudicial a los intereses fiscales era que los jueces no debían apreciar en conciencias los testimonios, sólo aceptar los dados, pues era más fácil a los particulares llevar testigos que al fisco. Aunque echaba de menos una referencia explícita a que las leyes anteriores a 1893, sobre transacciones de tierras, no se aplicaron de Valdivia al sur; pensaba que con haber favorecido la prescripción después de 10 años se entendía que los más antiguos propietarios lo eran con mayor derecho. De esta entrevista quedaba claro, que fue por presión de él, Hevia y Montecinos, que el Gobierno cambió su parecer desde obligar a los propietarios rurales del sur a demandar, por sólo anotar sus títulos. Asimismo, se pudo aplicar la prescripción a propiedades mayores a mil ha y exceptuar las propiedades urbanas. Había confianza en Urrutia, pues pensaba que ningún funcionario sería tan insano como para que, después de exhibidos los títulos de dominio, desposeyera a los dueños de sus propiedades pretendiendo que en la zona regían las leyes de 1866, 1874 y 1893.[238]

Hacia noviembre de 1925, al calor de las elecciones parlamentarias, el candidato a diputado por el recién formado partido agrario (distinto al que surgiría más tarde en Temuco), don Alfredo Agüero Vío, planteaba entre otras promesas electorales; la de exigir al Gobierno que se aplicara el decreto ley de constitución de la propiedad en forma justa y ecuánime, sin molestar a ningún propietario legítimo. Además, proclamaba: “Solamente deseo que el último inquilino y el pequeño y

[238] La Aurora, 23 de octubre de 1925.

grande propietario rural sepan que yo representaré en la Cámara sus intereses y seré el vigilante guardián de sus derechos". [239]

En la oportunidad, fue elegido senador por Valdivia, José Maza, quien fuera el ministro de Justicia de Alessandri que junto al ministro de Agricultura y al comité valdiviano redactaron el decreto ley ya comentado. Maza tuvo un papel determinante en el texto final, especialmente cuando se discutió sobre si las leyes de 1866 y 1874 habían regido antes de 1893 desde Valdivia al sur. Maza fue de la idea de que en Valdivia, Llanquihue y Chiloé habían regido las leyes comunes antes de 1893.[240]

No conocemos la aplicación real que tuvo esta ley. Al poco tiempo de dictada, fue suspendida.

Más tarde, en julio de 1926 se presentaron dos proyectos de ley ante la Cámara de Diputados, para hacer correcciones a la ley anterior; ampliando en un año los plazos fijados y excluyendo a los pequeños propietarios de los trámites para la constitución de la propiedad austral, con lo que se inició una serie de reformas legales, que mantendrían en el debate nacional este tema por los próximos cinco años.[241]

En el mismo año también surgió un proyecto de ley de división de comunidades indígenas. La relación entre estas cuestiones no fue sólo de contemporaneidad, sino que en ambos casos se buscaba resolver anomalías sobre la propiedad de la tierra; tanto la precariedad de los títulos, como la existencia de la propiedad comunitaria indígena, se creía, afectaban el progreso de la agricultura.

El 4 de agosto de 1926, el presidente Emiliano Figueroa envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley para dividir las comunidades indígenas.[242] Según planteaba en la presentación del proyecto, se debía poner fin al régimen legal de excepción en que vivían los indígenas, pues en ello estaba el origen del "problema indígena". Las leyes del siglo XIX, que prohibieron a los indígenas celebrar cualquier contrato sobre sus tierras ya no eran necesarias. Ahora, muchos indígenas estaban civilizados; en cada reducción había algunos que sabían leer y escribir, que habían hecho el servicio militar y que ejercían cargos públicos y profesiones liberales. Era absurdo seguir prohibiendo a estos individuos que realizaran contratos y negocios con su patrimonio.

Extraño planteamiento. Para el Gobierno, había un buen número de indígenas civilizados, por lo que no era necesario seguirlos protegiendo. La realidad era diferente, la mayoría permanecía

[239] Ídem, 5 de noviembre de 1925.
[240] Ídem, 24 de noviembre de 1925.
[241] Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones, 1926*, pp. 1.260-1.261, 1.319-1.321, 1.411-1.413 y 1.547-1.550.
[242] Ídem, pp. 1.950-1.952.

al margen de la educación formal y sólo un pequeño grupo estaba "civilizado". El argumento era débil, pues chocaba con una verdad contraria evidente, pero era necesario para demostrar el "anacronismo" de la legislación.

Más cerca de los verdaderos fundamentos de la propuesta, en el Mensaje Presidencial se decía que el mantenimiento de tales prohibiciones a los indígenas y la propiedad comunitaria afectaban la economía del sur. Cito: "De aquí proviene la estagnación y la pobreza de esa zona que puede ser una de las más prósperas y ricas del país. Los indígenas en tales condiciones, incapaces de celebrar contratos, quedan de hecho incapacitados para concurrir en igualdad de condiciones, con el resto de los ciudadanos chilenos en las fecundas actividades del progreso y del trabajo. No pueden introducir adelantos, adquirir maquinarias, abonar sus terrenos, etc., porque los indios no derivan de sus suelos otra ventaja positiva que la simple posesión, no pueden darlos en garantía hipotecaria, ni siquiera en arrendamiento, porque, como se ha dicho, todas esas naturales y legítimas actividades les están prohibidas por obra de las mismas leyes que se dictaron con la mira de beneficiarlos".[243]

Una explicación ciertamente parcial e interesada. Más importante que las malas y escasas tierras que habitaban la mayoría de los indígenas, que los abusos que los afectaban, era la propiedad comunitaria y la legislación prohibitiva la que impedía su progreso y el de la región. Mágicamente, eliminados esos obstáculos los indígenas mejorarían su situación. Había que acabar con una legislación "injusta".

Por todo ello, se proponía que agrimensores de la Dirección General de Tierras, Colonización e Inmigración procedieran a la división de las comunidades, dándole a cada jefe de familia o indígena radicado una parte de la reducción. En ese trabajo colaborarían los protectores de indígenas y la Comisión Radicadora de Indígenas. Ningún indígena recibiría tierras en más de una comunidad, perdiendo sus derechos hereditarios en otras reducciones. Los jefes de familia que no quedaran satisfechos con la hijuela que se les adjudicara podrían pedir que se les ubicara como colonos en terrenos fiscales, siendo repartido el terreno que les correspondía entre los demás comuneros. También se repartiría entre los comuneros la parte de los indígenas ausentes. Además, serían consideradas válidas las divisiones de hecho realizadas hasta ese momento. Terminada la división e inscritas las hijuelas en el Conservador de Bienes Raíces, quedarían sometidas a las leyes comunes las propiedades de aquellos indígenas que tuvieran alguno de los siguientes requisitos; los que fueran ciudadanos (varones que sabían leer y escribir y mayores de 21 años) y estuvieran

[243] Ídem, p. 1.950.

casados por las leyes comunes; los que hubieran cursado la educación primaria, estuvieran casados por las leyes comunes con mujer que supiera leer y escribir, y los que tuvieran hijos que supieran leer y escribir. Los indígenas considerados en los dos últimos casos deberían solicitar autorización judicial para disponer de sus bienes. En general, todos los indígenas después de 5 años de hecha la partición de la comunidad podrían disponer libremente de sus tierras, solamente solicitando autorización judicial. Por último, las disposiciones de esta ley regirían en todo el sur de Chile, desde la provincia de Biobío.

Como el mismo presidente de la República señalaba, el proyecto de ley fue el fruto de diversas reuniones realizadas con funcionarios encargados de esa materia, con indígenas y parlamentarios del sur de Chile. El diputado mapuche Manuel Manquilef fue uno de los que más contribuyó a la idea central del proyecto, convencido de la necesidad de dividir las comunidades. Sin embargo, su creencia no era compartida por todas las organizaciones mapuches del sur. La Sociedad Caupolicán y la Federación Araucana se opusieron rápidamente al proyecto, mientras la Unión Araucana le dio su apoyo. En todo caso, las organizaciones mapuches consideraron que la nueva ley debía considerar otros aspectos, como la radicación de los indígenas que aún no recibían títulos de propiedad y la restitución de las tierras usurpadas a las comunidades.

Considerado el proyecto de ley por la Comisión de Agricultura y Colonización de la Cámara de Diputados, fue aceptado en lo esencial, pero corregido en cuanto al procedimiento a seguir para dividir las comunidades.[244] La comisión, según informe de septiembre de 1926, aceptaba que las leyes sobre indígenas no eran adecuadas pues éstos tenían una cultura e instrucción muy similar al resto de los habitantes del sur de Chile. También, enfatizaba los beneficios económicos que: "Reportaría a esas ricas provincias la incorporación a las leyes comunes de los territorios y riquezas que poseen los araucanos, y la facultad que se les concede, bien es cierto con limitaciones, de comerciar y ejercer los demás derechos civiles otorgados a los demás habitantes del país, no cabe la menor duda de la conveniencia que representa para los intereses generales la aprobación del proyecto en informe". [245] Además, se planteaba que en las comunidades vivía un número considerable de allegados, indígenas que no tenían derecho a esas tierras y perjudicaban a sus legítimos dueños, herederos de los que recibieron el título de merced.

A diferencia del proyecto del Gobierno, la comisión propuso que la división fuese hecha por un tribunal especial, compuesto por el presidente de la Comisión Radicadora, por un protector de indígenas y por un agrimensor. Este tribunal resolvería todos los problemas relacionados con la

[244] Ídem, pp. 3.066-3.069.
[245] Ídem, p. 3.066.

división de la comunidad y sus fallos serían inapelables. Por otro lado, se proponía que ningún indígena recibiera tierras en más de una comunidad, como estaba en la propuesta del Gobierno, pero respetando sus derechos hereditarios en otras comunidades. En lo demás, la comisión aceptó el proyecto gubernamental.

Iniciada la tramitación del proyecto, diferentes dirigentes mapuches enviaron comunicaciones, se reunieron para discutir el asunto y viajaron a Santiago para plantear al Gobierno y al Parlamento su oposición y reparos. Por ejemplo, en diciembre de 1926, la Federación Araucana invitó a uno de sus congresos anuales a los senadores Artemio Gutiérrez y Luis Concha y a los diputados Héctor Álvarez y Nicasio Retamales. Por intermedio de estos parlamentarios y por comunicación directa de los resultados del congreso al Gobierno, la Federación Araucana hizo conocer su posición ante las autoridades; entre otros aspectos, reclamaban por la usurpación de sus tierras por particulares y pedían la restitución inmediata de esas tierras por vía administrativa, sin necesidad de iniciar juicio ya que la ley vigente prohibía a los particulares poseer esos terrenos.[246] Aunque la idea esencial del proyecto, la división de las comunidades, no fue modificada por el Parlamento, tales manifestaciones produjeron algunos importantes cambios.[247]

En definitiva, tanto la Sociedad Caupolicán como la Federación Araucana se encargaron de indisponer a los mapuches contra la propuesta de división de las comunidades, mientras la Unión Araucana la apoyaba abiertamente y atacaba a los dirigentes de las otras organizaciones que la criticaban. En esta polémica el más activo opositor de la división de las comunidades fue Manuel Aburto Panguilef, que terminó siendo relegado por el Gobierno, a petición del Prefecto Apostólico de los capuchinos, Guido Beck, en noviembre de 1927.

En la discusión del proyecto de ley comentado, en mayo de 1927, los diputados manifestaron dudas sobre si era conveniente acabar tan drásticamente con las prohibiciones que tenían los indígenas para disponer de sus tierras, ya que se corría el peligro de que las perdieran rápidamente.[248] Para Manquilef, promotor principal del proyecto, ello era posible de corregir pero siempre que se apoyara la división de las comunidades. Con ese acuerdo fundamental prosperó el proyecto. En todo caso, el diputado Abraham Quevedo manifestó dudar de los beneficios del término de las comunidades, considerando las pequeñas propiedades con las que quedaría cada familia indígena. Manquilef le señaló que la comunidad indígena era un invento de los ingenieros que radicaron a los indígenas, reuniendo en una misma reducción a indígenas que no tenían ningún

[246] Senado, *Boletín de Sesiones, 1927*, pp. 2.108-2.109.
[247] Rolf Foerster y Sonia Montecino, op. cit., pp. 23-26, 40-46, 54-60 y 73-78.
[248] Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones, 1927*, pp. 106-114.

parentesco entre sí. Estaba de acuerdo con extender el plazo para que los indígenas incultos pudieran disponer de sus bienes, pues con la sola división de la comunidad el indígena mejoraría su condición, al hacerse propietario individual. Por su parte, el diputado Héctor Álvarez planteó que la comunidad no correspondía a las tradiciones mapuches y que estaba demostrado históricamente en todas partes la ineficacia de las comunidades. Sin embargo, dio a conocer las demandas que hacían los indígenas, especialmente obtenidas de su participación en el congreso organizado por la Federación Araucana; que la venta de tierras fuera una facultad excepcional para los indígenas; que en la división de comunidades cada familia recibiera tantas tierras como las que se daban a los colonos chilenos y no las que sólo obtendrían por la mera partición de las tierras comunitarias; que se entregaran tierras de cabida diferente según el lugar, debiendo darse más en terrenos montañosos; y que se terminara con la radicación de los indígenas de Valdivia al sur, los que en su mayoría no tenían títulos sobre las tierras que ocupaban. Tales solicitudes fueron planteadas por Álvarez como un contraproyecto de ley, que la Cámara desechó por amplia mayoría, aunque por la vía de la indicación pudo hacer correcciones en el mismo sentido al proyecto en discusión.

En dicha oportunidad, el diputado Luis Urrutia Ibáñez hizo ver los importantes beneficios económicos que generaría el término de las comunidades, argumento recurrente para vencer las discrepancias que generaba el proyecto. Urrutia, que había trabajado como abogado en Valdivia y era destacado defensor de los derechos de los terratenientes del sur de Chile en el Parlamento, creía que muchos males de la agricultura regional se debían a la existencia de las comunidades. Era un ferviente partidario de la propiedad privada de la tierra, única forma que aseguraba verdadero progreso. Así, cada cual tiene lo suyo y lo defiende. Compartía la precaución de que era peligroso que los indígenas pudieran repentinamente disponer libremente de sus tierras, pues podrían venderlas con "ánimo ligero" y quedar sin su fuente de ingresos. Sin embargo, sugería que en vez de vender se les permitiera permutar sus tierras, con lo que se lograría un doble beneficio; seguirían siendo propietarios, pero a la vez se podría integrar efectivamente a la economía las tierras que ocupaban actualmente los indígenas. Para justificar ello, Urrutia describía un cuadro de abandono generalizado de las tierras indígenas, muchas ubicadas en las cercanías de las ciudades. Los mejores terrenos, sentenciaba el diputado, no podían estar en manos de los indígenas, que no sabían ni podían aprovecharlos. La idea no tuvo respaldo, ya que la permuta siempre sería perjudicial para el indígena, pues las tierras que recibiría, aunque más extensas, serían de menor calidad y estarían lejos de los centros urbanos. El diputado Quevedo desmintió que las tierras mapuches estuvieran abandonadas, encontrándose muchas de ellas en mejor condición que las de los chilenos. Además,

señaló que había que mantener a los indígenas cerca de los chilenos para que se civilizaran, lo que no se lograría enviándolos a las montañas.[249]

El proyecto fue estudiado por la Cámara y aprobado con pequeñas correcciones. Entre otras, se facultó al tribunal especial para conocer de forma sumaria e inapelable sobre los juicios de demarcación y cercamiento de terrenos indígenas. La moción fue propuesta por el diputado Urrutia, con el objetivo de obligar a que los indígenas cercaran las hijuelas que se les entregaran y se acabara físicamente con la existencia de tierras colectivas sin cercos. Sin embargo, la indicación fue considerada por Manquilef como un buen medio para que los indígenas pudieran recuperar las tierras que les habían usurpado chilenos y extranjeros. Asimismo lo entendieron otros diputados y la proposición fue aceptada. Además, se incorporó en el tribunal especial, fuera de los funcionarios mencionados, a un representante de los indígenas.[250] Por su parte, el Senado hizo algunas correcciones al proyecto. Entre las que fueron aceptadas por la Cámara de Diputados; que el tribunal estuviera compuesto por un ministro de la Corte de Apelaciones de Temuco, por un indígena y por un agrimensor; darle preferencia en la división a las comunidades que lo solicitaran; respetar, en lo posible, a los poseedores de tierras en las comunidades, frente a los mencionados en el título de merced; el tribunal especial conocería de los juicios entre indígenas y particulares, y los resolvería de forma sumaria; si la unanimidad de la comunidad lo deseaba, podría permutar sus tierras, debiendo el tribunal asegurarse que tal medida beneficiara a los indígenas.

En definitiva, el 29 de agosto de 1927 fue promulgada la ley de división de comunidades indígenas.[251] Por ella se creó un tribunal especial, con asiento en Temuco, que procedería a tal tarea. Quedó compuesto por un ministro de la Corte de Apelaciones de Temuco, por un indígena y un agrimensor de la Dirección General de Tierras, Bosques y Pesca. Todos serían nombrados por el presidente de la República. El tribunal tramitaría y fallaría todo lo relacionado con la división de las comunidades y sus fallos serían inapelables. La comunidad se dividiría en tantas hijuelas como jefes de familias, sucesiones o individuos aparecieran en el título original.[252] Los indígenas que no quedasen conforme con su parte podrían ser radicados como colonos, pasando su cuota en la comunidad a los demás comuneros. Estas hijuelas serían preferidas para la fundación de escuelas. El tribunal debería restituir a cada comunidad las tierras que originalmente estaban asignadas por el título de merced. Hecha la partición, las hijuelas resultantes serían inscritas en el Conservador de

[249] Ídem, pp. 178-193.
[250] Ídem, pp. 1.743-1.748 y 2.014-2.018.
[251] Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, op. cit., pp. 48-51.
[252] El reglamento de la ley, de 4 de julio de 1928, señaló que la división se haría por la petición de cualquier comunero. Alejandro Lipschütz (1956): *La comunidad indígena en América y en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, p.157.

Bienes Raíces respectivo. Posteriormente, aquellos indígenas que hubieran cumplido con la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, o tuvieran algún grado o título universitario, o algún título conferido por el Estado, podrían libremente gravar o enajenar sus hijuelas. Aquellos que estuvieran casados con mujeres que supieran leer y escribir, o que tuvieran hijos mayores de 21 años que leyeran y escribieran, podían disponer de sus hijuelas, previa autorización judicial. Pasados 10 años de la división de la comunidad, todos los indígenas tendrían la misma facultad, pero con autorización judicial. Por otro lado, todos los miembros de la comunidad, podrían solicitar al tribunal la permuta de sus terrenos. Además, se disponía que los indígenas que a la fecha no tenían título de merced, serían radicados como colonos en terrenos fiscales. La ley regiría en todas las provincias de Biobío al sur.

La ley distaba de la pretensión original de sus promotores. Especialmente, los dirigentes mapuches (encabezados por Aburto Panguilef) lograron que el Senado introdujera en la ley, la disposición que mandaba que los juicios entre indígenas y particulares fueran resueltos de manera sumaria por el tribunal especial, en el sentido de restituir las tierras usurpadas a las comunidades. Con ello se estableció un elemento discordante con los intereses de los particulares, que en muchos casos poseían tierras originalmente pertenecientes a las comunidades indígenas.

Por otro lado, paralelamente se discutió durante 1927 un proyecto de ley sobre constitución de la propiedad austral, que buscaba reemplazar lo dispuesto en 1925. En el Mensaje Presidencial que presentaba el proyecto, de 14 de enero de 1927, quedaba claro el interés del Gobierno por responder a las presiones de los agricultores y parlamentarios del sur: "El Gobierno no puede desentenderse de la resolución que en esta materia se le exige, por lo que representa en calidad y en número ese núcleo formidable de cultivadores de la tierra que tras esfuerzos titánicos y de cruentos sacrificios, han aguardado pacientemente el transcurso de más de medio siglo para que se les otorgue el título de propiedad de las tierras en que muchas veces han visto morir a sus antepasados y en la que han logrado formar dominios cultivados de suelos a los que, cincuenta años atrás, era casi imposible que penetrara el ser humano".[253] Como en el caso del proyecto de ley de división de las comunidades indígenas, aquí también el Gobierno hacía una presentación parcial e interesada de la cuestión. Se olvidaban las usurpaciones de tierras, especialmente a indígenas, y el modo fraudulento en que se habían constituido muchas propiedades.

Así, el Gobierno apoyó un proyecto favorable a los agricultores: el Estado reconocería como válidos cualquier título anterior a 1874 y 1893, fecha de las prohibiciones para comprar tierras a

[253] José Luis Ureta, op. cit., pp. 251-252.

indígenas. Además, los títulos con fechas posteriores serían anotados ante el Estado y éste tendría 4 años para demandar judicialmente a sus poseedores, pudiendo darlos por buenos sin juicio vía un decreto presidencial. Iniciado un juicio, el tribunal reconocería el dominio particular si hubiera una ocupación continuada por más de 10 años e inversiones. También, se permitiría a los ocupantes de tierras, sin más que demostrando una posesión continuada de algunos años, adquirir esas tierras por cesión o compra al Estado. Poco importaban los derechos de los indígenas y del Estado, dueños originales de todas las tierras del sur.

Los diputados favorables al proyecto, entre julio y agosto de 1927, hicieron ver la urgencia por resolver el problema de títulos que afectaba a los agricultores, atendiendo al "esfuerzo" con el que habían incorporado esas tierras a la economía nacional. Ellos tenían todo para progresar, faltándoles sólo ser reconocidos como verdaderos propietarios. Este era su único obstáculo.[254] Sin embargo, hubo una fuerte oposición de algunos diputados para aprobar por esta ley todas las usurpaciones y abusos cometidos. Debían ser los particulares quienes demostraran sus derechos y no el Estado el que demandara judicialmente o reconociera títulos con total liberalidad. Además, se destacaba que no bastaba con sólo establecer los derechos de los particulares respecto al Estado, sino que había que resolver los conflictos entre particulares. A pesar de esta oposición, se impuso la tesis del Gobierno y de los diputados del sur; a favor de reconocer propiedad a cualquiera que tuviera títulos anteriores a las leyes de prohibición, a los que tuvieran títulos posteriores y una ocupación continuada y productiva, y ceder o vender a los ocupantes que demostraran haber poseído tierras por un tiempo.

Sin embargo, los reparos presentados por algunos diputados al proyecto fueron escuchados por el Gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, quien dispuso en septiembre de 1927 detener su tramitación hasta hacer las modificaciones necesarias. Por ese momento, ya estaba tratándose el proyecto en el Senado, el que había aceptado lo fundamental del proyecto y procedía a corregirlo en la forma.[255] Por esta época, con el inicio de la dictadura de Ibañez, el Parlamento perdió su independencia para resolver este asunto y se impuso generalmente la voluntad del Gobierno. Mientras tanto se preparaba un nuevo proyecto, en septiembre se volvieron a prorrogar los plazos de la ley de 1925, hasta 1928. En la práctica, a la espera de una reforma integral de lo existente, los propietarios de tierras no estaban cumpliendo estas disposiciones.

---

[254] Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones, 1927*, pp. 938-959, 1.064-1.067, 1.094-1.108, 1.209, 1.432-1.455, 1.585-1.605, 1.637-1.646 y 1.672-1.700.
[255] Senado, *Boletín de Sesiones, 1927*, pp. 1.249-1.257 y 1.338-1.362.

El 27 de septiembre de 1927, el Gobierno hizo llegar al Senado un nuevo proyecto sobre lo señalado.[256] El presidente reconocía la importancia económica que involucraba la pronta solución del asunto, pero sin que ello lesionara los intereses fiscales. Se declaraba la vigencia de las leyes que regularon y prohibieron el comercio de tierras en el sur, en 1866 y 1874, por lo que después de esas fechas ningún título era válido. Además, se afirmaba, por las leyes de prohibición de 1874 y 1893 eran nulas hasta la mera tenencia de terrenos indígenas. Por ello, era absurdo que el Estado, legítimo dueño, fuera quien demandara a los particulares, como se disponía en el proyecto anterior, y reconociera derechos a propietarios que adquirieron tierras con posterioridad a esas fechas.

Esta vez el planteamiento del Gobierno favorecía la defensa de las tierras fiscales, en parte prestando oídos a las demandas hechas directamente al presidente Ibáñez por Manuel Aburto Panguilef. Para los indígenas, la pérdida de todas las tierras fiscales del sur, a manos de los particulares que se las habían apropiado, impediría la radicación de los indígenas que no tenían títulos sobre las tierras que ocupaban. Tampoco les permitiría acceder al beneficio que les concedía la ley de división de comunidades, de optar por ser considerado colono en tierras fiscales si la parte recibida en la división no era de su agrado.[257] De allí su interés por los contenidos de la ley sobre constitución de la propiedad austral.

Sin embargo, después de una "declaración de principios", el Gobierno, con criterio pragmático, señalaba en su Mensaje al Senado que cedería o vendería tierras a los particulares, en condiciones ventajosas. El Gobierno tenía una ilusión, al creer que podría obtener un suculento beneficio por esta vía. Más adelante, se fue convenciendo lentamente de que la única opción posible era reconocer el dominio que de hecho tenían los particulares, olvidándose del beneficio fiscal.

El procedimiento propuesto era favorecer una solución administrativa del asunto. Todos los que se creyeran con derechos sobre tierras al sur del río Malleco, deberían registrar sus títulos en el plazo de dos años ante una repartición gubernamental. El presidente de la República tendría un año, contado desde la anotación, para declarar la validez de los títulos. Se reconocerían como válidos los que emanaran del Estado, los que tuvieran una sentencia judicial favorable y los inscritos con anterioridad a las leyes de prohibición de 1874 y 1893, según la zona. Los que no obtuvieran el reconocimiento de sus títulos, podrían solicitar la cesión de esos terrenos, previa demostración de una ocupación de varios años, o comprarlos, si probaban haber pagado contribuciones por esas tierras desde 1921. Los que no quedaran conformes con la decisión del presidente, podrían demandarlo judicialmente.

[256] Senado, *Boletín de Sesiones, 1927-1928*, pp. 12-18.
[257] Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones, 1927-1928*, pp. 169-175.

A pesar de que el Gobierno planteaba que el Estado era el dueño de todas las tierras del sur, después de 1874 y 1893, según el caso, el trámite administrativo dispuesto, y la enormidad de títulos existentes, hacía difícil creer que los funcionarios gubernamentales fueran acuciosos en la revisión de la documentación y en la defensa de los intereses estatales. Era conocido que en el sur se habían fabricado por décadas títulos que carecían de valor real. Por otro lado, era extraño que el Gobierno fuera a revisar todos los títulos, siendo que muchos de ellos provenían del Estado o estaban sancionados por resolución judicial.

Tanto el Senado como la Cámara de Diputados dieron su aprobación a la iniciativa del Gobierno, con pequeños cambios, por lo que se promulgó la nueva ley el 11 de febrero de 1928.[258]

Sin embargo, por las presiones de los agricultores y para terminar a corto plazo con el asunto, el Gobierno promovió a fines de 1928 una reforma a esta ley, flexibilizando los criterios y procedimientos establecidos para la constitución de la propiedad y dando mayores derechos a los ocupantes, la que fue promulgada el 28 de diciembre de ese año. Aún quedaron aspectos sin resolver para los parlamentarios, especialmente expuestos por los diputados, como la improcedencia de exigirles anotación de sus títulos a los que los habían recibido del Estado, pero predominó la voluntad del Gobierno y esos cambios no prosperaron en ese momento.[259]

En la segunda mitad de 1928 comenzaron a funcionar las comisiones provinciales, entre ellas las de Angol, Temuco y Valdivia, ante las que se realizarían los trámites dispuestos por la ley. El criterio del Gobierno era avanzar rápido, pero evitando cometer errores. En agosto, el ministro de Fomento envió una nota a los funcionarios encargados para que cuidaran que los títulos anotados no incluyeran terrenos de indígenas, pues de lo contrario el tribunal especial existente podría terminar desalojando a los particulares.

Que el Gobierno ya se hallaba cansado con el asunto y quería darle un corte definitivo, lo demuestra la siguiente nota del ministro de Fomento al intendente de Valdivia, de fines de agosto: "El ministerio de mi cargo, dentro del propósito de que en el menor tiempo posible y con el menor gasto para los interesados, pueda efectuarse la revisión y calificación de los títulos de la propiedad austral, ha resuelto dar todas las posibilidades que sean posibles, en cuanto no perjudiquen la debida calificación y estudio de esos títulos...".[260] Las facilidades se referían a presentar variados

[258] Ídem, pp. 1.024-1.030, 1.047 y 1.118-1.150; Senado, *Boletín de Sesiones, 1928*, p. 29; Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones, 1927-1928*, pp. 2.321-2.388 y 2.428-2.437, 2.439 y 2.451-2.466.
[259] Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones, 1928-1929*, pp. 2.400-2.405, 2.708-2.713, 2.836-2.864, 2.939-2.942, 2.991-2.999, 4.246-4.247 y 4.302-4.315; Senado, *Boletín de Sesiones, 1928-1929*, pp. 1.764-1.766, 1.839, 2.015-2.019, 2.053 y 2.151.
[260] Citado por Chile Austral, 21 de agosto de 1928.

documentos probatorios del título, en el caso de los emanados del fisco, que los planos exigidos fueran hechos por el fisco, sólo cobrando el costo material, y que el Gobierno había pedido a las instituciones financieras que tuvieran documentos de títulos los prestaran para copiarlos.

Más adelante, el ministro de Fomento les pidió a los intendentes que visitaran las oficinas encargadas de la constitución de la propiedad austral, ya que el Gobierno quería acelerar todo lo posible la regularización de la propiedad en el sur.[261]

Por otro lado, el Consejo de Defensa Fiscal declaraba por noviembre que en la anotación de títulos sólo debía constatarse la fecha y procedencia del título, pero no correspondía examinar su legalidad, ya que la ley no lo ordenaba.[262] De este modo, la anotación se convertía en un mero trámite.

Por junio de 1929 los resultados eran escasos. Menos del 10% de las solicitudes presentadas habían sido resueltas.[263] Quizá por el considerable trabajo que restaba, por esa fecha el Gobierno había ordenado a las comisiones provinciales no revisar los títulos dados por el Estado. Era evidente que se requería una reforma que permitiera alcanzar a corto plazo el objetivo de "constituir la propiedad austral". De este modo, por agosto el Senado comenzó a tratar una reforma.[264] Siguiendo las indicaciones del Gobierno, se aprobó: eliminar la exigencia de anotar los títulos emanados del Estado (mercedes a indígenas, remates y concesiones); se reconocerían como válidos títulos sobre acciones y derechos, que hasta la fecha eran rechazados; la ocupación de tierras exigida sería la del solicitante o la realizada por otro a su nombre; rebaja de la sanción a los que no anotaran sus títulos; se facultaba al presidente de la República para reconocer títulos por situaciones especiales, siempre que hubiera ocupación de 10 años; ampliación de los plazos establecidos por la ley hasta junio de 1930; y se autorizaba al presidente para entregar la aplicación de la ley a funcionarios u organismos especiales. En la Cámara de Diputados, en septiembre, las reformas propuestas fueron aprobadas en su totalidad, aunque no faltaron los diputados que recordaron todas las veces que se había legislado sobre la misma materia y que cada vez que se hacían reformas se decía que ahora sí eran las mejores y definitivas.[265] Sin embargo, como varios denunciaban, todavía quedaban aspectos sin resolver; por ejemplo, los conflictos entre particulares. Mientras no se legislara sobre esto ninguna propuesta sería suficiente. A pesar de esos reparos, a petición del Gobierno, que era consciente de lo

[261] Ídem, 4 de octubre de 1928.
[262] Ídem, 7 de agosto y 27 de noviembre de 1928.
[263] Ídem, 17 y 21 de junio de 1929.
[264] Senado, *Boletín de Sesiones, 1929*, pp. 784-785 y 886-891.
[265] Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones, 1929*, pp. 1.799-1.780, 1.907-1.909, 1.961-1.985, 2.001-2.003, 2.030-2.031 y 2.293-2.299.

que estaba pendiente pero creía que había que avanzar por etapas, se terminaron aprobando las reformas el 25 de septiembre de 1929.

4.4 El ministerio de Propiedad Austral, 1929-1931

Resultado de las nuevas disposiciones, el Gobierno creó un ministerio especial para el tema, llamado de Propiedad Austral, el 31 de octubre de 1929. Todo lo relacionado con la propiedad austral y con los indígenas pasó a quedar bajo su control. Planteado como un ministerio transitorio, especialmente para agilizar la anotación de títulos y la venta y cesión de tierras fiscales. Para su funcionamiento creó oficinas en cada una de las principales ciudades del sur de Chile. Además, el propio ministro viajaría regulamente a la zona, para entrevistarse con funcionarios, autoridades e interesados.

El decreto que creó el ministerio de Propiedad Austral (MPA) justificó la medida, entre otras razones, por: "2. Que la complejidad de los problemas que, en cada caso, deben ser resueltos, la extensión territorial afectada por esta ley, que alcanza aproximadamente a veinte millones de ha, y el número de títulos que deben ser estudiados –cerca de cuarenta y siete mil- exige la constitución de un organismo especial que se encargue exclusivamente del examen cuidadoso de las diferentes situaciones producidas en esa zona.

"3. Que hay verdadero interés público en dar término, a la brevedad posible, a la situación de incertidumbre que reina en dicha región acerca de la validez de los títulos de propiedad, para que los agricultores puedan disponer sin dificultad del crédito y demás facilidades necesarias al fomento y desarrollo de la producción agrícola.

"4. Que la trascendencia social y jurídica de los problemas relacionados con la ley sobre propiedad austral y radicación de indígenas, exige que los organismos encargados de su estudio estén presididos por un funcionario que comparta las responsabilidades del Ejecutivo en las resoluciones que determine la aplicación de estas leyes.".[266]

Este organismo duraría, según el decreto, hasta el 31 de diciembre de 1932, lo que manifestaba el interés de resolver con rapidez las tareas encomendadas.

A principio de noviembre comenzó a organizarse la planta y departamentos del ministerio. Respecto a las inhabilidades, un decreto ministerial del 11 de noviembre de 1929, estableció que no podían participar en el personal quienes tuvieran intereses relacionados con la propiedad raíz afecta

[266] Ministerio de la Propiedad Austral, *Boletín*, Nº 1, diciembre, 1929, pp. 24-26.

a la ley de propiedad austral. El impedimento se hacía extensivo a los parientes cercanos.[267] El ministerio tendría nueve oficinas: Santiago, Cañete, Angol, Temuco, Valdivia, Villarrica, Osorno, Puerto Montt y Ancud, siendo las más importantes las de Temuco y Valdivia. En cada una de ellas habría funcionarios del departamento de mensura de tierras. Sólo habría departamento jurídico en Santiago, Valdivia, Puerto Montt y Ancud.[268]

En definitiva, hacia marzo de 1930, había seis oficinas: Angol, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt y Ancud, fuera de tres delegaciones (en Contulmo, Pitrufquén y Castro) dependientes de las oficinas de Angol, Temuco y Ancud.[269] En abril de 1930 se estableció una delegación de la oficina de Osorno en La Unión.[270]

La creación del MPA supuso la detención de los desalojos de colonos y ocupantes en el sur, tal como lo solicitó el ministro del ramo al del Interior, en noviembre de 1929.[271]

Por esa fecha, desde fines de 1929 se discutía en el Parlamento una reforma a la ley de comunidades indígenas, ya que ésta había ocasionado serios conflictos con la legislación de la propiedad austral. Como se verá más adelante, en enero de 1930 se aprobó una nueva ley sobre comunidades indígenas.[272] En cuanto afectaba a los propietarios no indígenas, esta ley estableció que en el caso de las restituciones de los terrenos que eran parte de una comunidad, los títulos de indígenas prevalecerían excepto cuando el ocupante tuviera un título del Estado, o uno de origen particular anterior a la merced y aprobado por el MPA. Si la aprobación estuviera pendiente, se esperaría el pronunciamiento del presidente de la República. En el caso del ocupante, se le radicaría en un predio de valor equivalente a aquel que debía restituir, e incluso se le pagarían las mejoras si tuviera un título del Estado posterior a la merced. Como se ve, las resoluciones estatales pasaban a ser determinantes, favoreciendo los derechos de los particulares.

Dado el enorme trabajo por realizar, y los limitados plazos, la búsqueda de la eficiencia fue el principal objetivo en el ministerio. Por ejemplo, una orden ministerial del 7 de enero de 1930, mandaba que los jefes de departamentos, subdepartamentos y el inspector general de agrimensores dejaran constancia al final de cada informe del tiempo que había demorado el trámite en esa

---

[267] Ídem, p. 39.
[268] Ídem.
[269] Ministerio de Propiedad Austral, *Boletín*, Nº 2, enero-marzo, 1930, pp. 126-127. Respecto a la oficina de Puerto Montt, en un principio no se le dio competencia sobre Aysén; recién una orden ministerial del 3 de abril de 1930, amplió la jurisdicción de Puerto Montt hasta el territorio de Aysén.
[270] Ministerio de Propiedad Austral, *Boletín*, Nº 4, julio-septiembre, 1930, pp. 7-19; y Chile Austral, 14 y 23 de abril de 1930.
[271] Ministerio de Propiedad Austral, *Boletín*, Nº 1, op. cit., p. 127.
[272] Ministerio de Propiedad Austral, *Boletín*, Nº 2, op. cit., pp. 8-16.

oficina.[273] El 3 de abril de 1930, una circular eliminó la exigencia de que los planos se presentaran con firma de un titulado, pudiendo hacerlo cualquiera, siempre que respetara los requerimientos técnicos. Otra orden, del 17 de junio de 1930, suspendió todos los feriados legales y permisos hasta no haber cumplido la mitad del trabajo encomendado por la ley.[274] Además, una orden del 18 de julio de 1930 mandaba que ningún expediente podría estar más de cuatro días hábiles en un departamento (mensura de tierras, jurídico o conservador de títulos y planos)[275]

A principios de 1930, en el MPA se estaban estudiando tres ideas para avanzar en la solución de sus obligaciones, a saber: 1) reconocimiento de la validez de títulos en un breve plazo, después del cual caducaran las acciones que pudieran hacer terceros. Esto es, una prescripción de corto plazo. 2) autorizar a las instituciones hipotecarias para prestar dinero a los propietarios que hubieran realizado los trámites para la constitución de la propiedad ante el presidente de la República. 3) sanear los vicios que hubiera en transacciones con indígenas, después de 30 años de posesión material y acreditando trabajos y mejoras en dichas tierras.

Para controlar el trabajo en terreno, entre el 14 y el 16 de mayo de 1930 estuvo en Temuco, Valdivia y Osorno, el ministro Edecio Torreblanca, visitando las dependencias de su repartición; oficinas de la propiedad austral y juzgados de indios.[276]

El 18 de mayo hubo en Osorno una Asamblea Interprovincial de Agricultores, con la presencia del ministro Torreblanca. Urrutia Ibáñez, a nombre de los propietarios rurales, señaló que entre los problemas más apremiantes estaba: "El de la constitución de la propiedad raíz, que se retarda indefinidamente y que es motivo de inquietudes, molestias, grandes gastos y aun de lágrimas para los propietarios más legítimos".[277] A su juicio, al ritmo actual ni en 30 años se terminaría con el problema. Desde 1925 no se habían constituido más de mil títulos, calculando que existían unos 40 mil en toda la zona, por lo que en dos años era imposible acabar con lo propuesto.

Torreblanca le respondió que antes de 3 años estaría todo listo, pues los trámites se estaban simplificando. La asamblea insistió en que se hicieran llegar al Parlamento los proyectos que se estudiaban en el ministerio para facilitar el proceso.[278]

Por esa misma fecha, en su cuenta anual ante el Congreso, el presidente era muy optimista frente al tema, señalando: "La aplicación de dicha ley no ha presentado en la práctica dificultades

[273] Ídem, p. 87.
[274] Ministerio de Propiedad Austral, *Boletín*, Nº 3, abril-junio, 1930, pp. 232-233 y 256.
[275] Ministerio de Propiedad Austral, *Boletín*, Nº 4, op. cit., p. 131.
[276] Chile Austral, 16 de mayo de 1930.
[277] Ídem, 19 de mayo de 1930.
[278] Ídem, 21 y 23 de mayo de 1930.

apreciables, de modo que no habrá necesidad de modificar sus disposiciones. En general esa ley, sin desconocer los derechos legalmente establecidos reconoce el valor del trabajo de los que han hecho prósperos con su esfuerzo honrado esas ricas regiones".[279]

A fines de junio de 1930 venció el plazo para pedir reconocimiento de validez de títulos. Recién una ley de diciembre de ese año determinó que el plazo final sería el 3 de enero de 1931 y declaró válidas las presentaciones hechas entre junio de 1930 y la fecha de la ley. También, se rebajó la antigüedad a 1928 para los ocupantes que pidieran título gratuito y las exigencias para ocupantes que pidieran venta de tierras, y se agregaron a los títulos que serían reconocidos como válidos aquellos no emanados de indígenas con una inscripción anterior a 1900. Todo ello dio mayores facilidades a los particulares. La misma ley excluyó del trámite de reconocimiento de validez de títulos a las propiedades menores a 100 ha de la provincia de Chiloé y del ex-departamento de Carelmapu, en la provincia de Llanquihue.[280]

A fines de julio de 1930 se produjo un cambio importante en la planta del ministerio de Propiedad Austral, tras pasar a éste el departamento de tierras y colonización del ministerio de Fomento y la oficina de bienes nacionales del ministerio de Hacienda. Además, aumentaron las oficinas de la propiedad austral, con la creación de las de Magallanes y de Aysén.[281] Con todo ello las actividades del MPA aumentaron significativamente. Fuera del tema de la propiedad austral y comunidades indígenas, debió preocuparse de las reservas forestales, de lo relativo a pesca y caza, del arrendamiento de terrenos fiscales y del catastro de los bienes fiscales, con lo que su ámbito de acción se extendió a todo el país.

En octubre de 1930, a pesar del avance logrado en estas materias, Urrutia Ibáñez describía en la prensa valdiviana un cuadro patético de la agricultura sureña; afectada por los bajos precios del trigo y avena, un aumento del costo del flete de madera, cereales y animales destinados al centro del país, falta de crédito hipotecario a largo plazo por la inconclusa constitución de la propiedad austral, altos intereses en los préstamos de breve plazo y, sumado a todo ello, los gastos de dinero y tiempo en los trámites ante las oficinas de la propiedad austral.

Por su parte, el abogado Luis Morales Zuáznabar salió al paso de Urrutia, rebatiendo sus planteamientos. Señalaba que las condiciones dadas por la ley eran las mejores y que en Valdivia la

[279] Ídem, 23 de mayo de 1930.
[280] Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, op. cit., pp. 82-83.
[281] Ministerio de Propiedad Austral, *Boletín*, Nº 4, op. cit., pp. 19-28.

solución legal se aplicaba con rapidez, habiéndose despachado los títulos de casi la mitad de todo el departamento.[282]

En definitiva, entre noviembre de 1929 y diciembre de 1930, el MPA resolvió: 2.394 solicitudes por títulos gratuitos, por 56.616,06 ha; 762 por reconocimiento de validez de títulos, por 696.149,72 ha; 61 por ventas directas, por 26.395,41 ha; 159 por temas varios, por 767.599,17 ha. En total, se dictaron 3.376 decretos por 1.546.760,3 ha.[283]

La eficiencia del MPA se puede ver, por ejemplo, con la actuación de la oficina de Valdivia. En abril de 1931, fuera de haberse hecho cargo de las actividades del ex-departamento de Tierras y Colonización, había recibido solicitudes por más del 90% de la superficie del departamento. Unas 2.712 presentaciones (1.382 para reconocimiento de validez de título, 589 pidiendo título gratuito y 25 de venta directa, fuera de otras consideradas varias) Del terreno restante, había una parte que era fiscal, por lo que era ínfimo el número de propiedades que no habían hecho los trámites legales. Para una buena parte de las solicitudes faltaba hacer los informes técnicos, por lo que sólo se habían despachado a Santiago 1.520 de ellas.

En los primeros meses de 1931 se dictaron varias leyes a favor de los propietarios del sur. A principios de año, una para permitir que los particulares que tuvieran títulos del Estado o reconocidos por el ministerio de Propiedad austral optaran a créditos hipotecarios, que dispuso que lo podrían hacer solicitando una autorización judicial. Si hubiere otros pretendientes a los terrenos en cuestión se presentarían ante el juez para defender sus derechos. Si no los hubiera, o se rechazara la oposición, el juez daría autorización para hipotecar. Con ello, la institución crediticia se aseguraba que cualquiera fuera el futuro dueño, la deuda tendría que ser pagada. Por abril se volvió a reformar la ley de propiedad austral, ampliando el plazo para realizar trámites ante el MPA hasta el 31 de diciembre de 1931.

Por fin, el 20 de mayo de 1931 se dictó una ley que se venía esperando por cerca de un año, que estableció la prescripción en dos años a favor de los que hubieran obtenido reconocimiento de su título o uno de parte del Estado. Esta ley venía a consolidar la acción del MPA y a resolver definitivamente los conflictos entre particulares, permitiendo a los propietarios poder solicitar sin dificultades créditos hipotecarios, pues el Estado con su sanción avalaba la legalidad del dominio. Entre los considerandos de esta ley, se planteaba: "Que puede partirse, al efecto, de una presunción que casi siempre corresponde a la realidad de las cosas, la de que la persona que está en posesión de la tierra y cuyos títulos han sido reconocidos como válidos por el presidente de la República, o ha

[282] El Correo de Valdivia, 28 de octubre de 1930.
[283] Ídem, 18 de junio de 1931.

obtenido que el Estado le venda o conceda gratuitamente el terreno que ocupa, es el verdadero dueño".[284] Como se ve, el Gobierno partía del principio que quien tenía los títulos y poseía las tierras era siempre el verdadero dueño. Tal norma, aunque vulneraba el derecho civil común, según el Gobierno era la única forma de poner fin a la incertidumbre existente entre los propietarios del sur de Chile, desde Malleco hasta Aysén.

El mismo 20 de mayo se modificaron las disposiciones vigentes sobre comunidades indígenas y jueces de indios, ampliando las atribuciones del MPA, quien debía asumir la defensa de los indios en los casos de segunda instancia ante la Corte de Apelaciones de Temuco y resolver las disputas de competencia entre los jueces de indios.[285]

Por último, en junio de 1931, antes de la fecha establecida al momento de su creación, el ministerio de la Propiedad Austral cesó, siendo reemplazado en el futuro en todas sus tareas por el de Tierras y Colonización.[286]

Tras el cambio político de julio de 1931, con la caída de Ibáñez, dictadas las leyes comentadas que favorecieron a los propietarios rurales del sur, el problema de la propiedad austral dejó de ser una polémica pública y perdió presencia política. Una muestra de la pérdida de interés por el problema se evidenció en la visita a la región, en diciembre de 1931, del ministro de Tierras y Colonización, Teodoberto Alvarez. Entrevistado por la prensa valdiviana, ninguna de sus declaraciones se refiere al asunto de la constitución de la propiedad austral, más bien sus preocupaciones iban dirigidas a recorrer la zona para entregar a colonos las pocas tierras fiscales que quedaban y procurar la compra de algunos fundos con ese mismo fin.[287]

Se había cumplido con una solución "administrativa" muy favorable a los intereses de los propietarios rurales sureños, pero bajo las decisiones ministeriales el problema de fondo continuó pendiente. Parte de la acción ministerial, por la enormidad de papeles revisados y por los breves plazos de estudio, fue desacertada con lo que viejos y nuevos conflictos relacionados con la propiedad de la tierra continuaron como querellas entre particulares e indígenas, aunque en el futuro el asunto perdió la relevancia pública que había tenido.

[284] Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, op. cit., p. 97.
[285] Ídem, pp. 101-110.
[286] El Correo de Valdivia, 18 de junio de 1931.
[287] Ídem, 10 de diciembre de 1931.

4.5 El interés estatal por acabar con las comunidades indígenas, 1927-1935

Con todas las modificaciones hechas a la ley de propiedad austral, que manifestaban el prioritario interés del Estado por consolidar la propiedad rural no indígena en el sur de Chile, era lógico que se prestara oídos a quienes demandaban reformas a la ley de división de comunidades indígenas.

El tribunal especial creado en 1927 para dividir las comunidades, hacia julio de 1929 había avanzado poco en su labor principal. Según su presidente, Ciro Salazar, no contaba con el apoyo técnico necesario para cumplir con las tareas previas a la división de las comunidades. Sólo disponía de cuatro agrimensores y requería a lo menos veinte para levantar los planos de las 500 mil ha que estaban dentro de su competencia. No pasaban de tres las comunidades que habían sido divididas. A pesar de ello, tenía un considerable número de expedientes en tramitación; 1.709 solicitudes de partición e inscripción de títulos y 1.216 reclamos de restitución de tierras.[288]

La acción del tribunal había generado un creciente malestar entre los agricultores del sur de Chile, ya que como lo mandaba la ley debía proceder sin juicio a restituir a las comunidades los terrenos de éstas que estaban en poder de particulares. Por febrero de 1929, unas 1.653 ha ya habían sido devueltas a los indígenas.[289] Ello sólo era el comienzo, pues no había comunidad que no hubiera perdido terrenos a manos de usurpadores, que los poseían por largo tiempo y se creían con mejor derecho para conservarlos. El propio tribunal se daba cuenta de que no podía más que cumplir la ley, sin considerar las diversas situaciones; junto a los verdaderos usurpadores, había ocupantes de buena fe, que recibieron títulos del propio Estado o que compraron a particulares tierras que ya incluían esos terrenos. La decisión del Gobierno fue ordenar que se detuvieran las restituciones hasta que se resolvieran las reformas a la ley de propiedad austral. Así, en la práctica el tribunal no funcionaba plenamente.

Por otro lado, la lenta división de las comunidades generó una campaña en los periódicos del sur, denunciando el estado de abandono en que se encontraban las tierras en manos de indígenas y la necesidad de que esos terrenos se incorporaran definitivamente a la economía regional y nacional.[290]

Así, las presiones de los particulares afectados por las restituciones; el interés porque se pusiera fin a las comunidades indígenas; la mayor liberalidad introducida en el reconocimiento de

[288] Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones, 1929*, p. 726.
[289] Rolf Foerster y Sonia Montecino, op. cit., p. 79.
[290] Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones, 1929*, p. 813.

títulos y derechos de ocupantes particulares; y la propia opinión del tribunal, favorable a moderar la restitución de terrenos indígenas, conciliando los derechos de particulares e indígenas, según cada caso, llevaron a iniciar un estudio de reforma a la ley de 1927. A fines de 1928, el Gobierno propuso a la Cámara de Diputados un proyecto para reconocer los derechos de los ocupantes de tierras indígenas que tuvieran un título anterior al de merced indígena. Se pretendía que antes de la orden de restitución del tribunal especial, el particular pudiera interponer un recurso ante la justicia ordinaria, la que resolvería.[291] Tal medida no fue concretada, pues se optó por hacer una reforma más acabada de la ley. Para ello, el Gobierno, el tribunal especial y los protectores de indígenas prepararon un anteproyecto, que fue enviado al Parlamento a comienzos de 1929.

Según los críticos del tribunal, éste carecía de capacidad jurídica para resolver materias tan delicadas, dado que sólo uno de sus miembros era letrado. Era materialmente imposible que resolviera rápidamente la división de las comunidades. De paso se dudaba de la imparcialidad del dirigente mapuche que lo integraba. Más que eso, creemos, se rechazaba la atribución de poder restituir los terrenos usurpados a los indígenas y su composición, en principio favorable a los indígenas. Sin embargo, esas críticas no podían ser expresadas directamente, pues el tribunal gozaba de un apoyo general entre las organizaciones mapuches y contaba con la confianza de los misioneros capuchinos. Se le tenía por un tribunal honorable. De tal manera, como no podían descalificar al tribunal se atacó directamente a la ley, promoviéndose su modificación.

Cuando se supo en el sur que se estudiaba reformar la ley existente, un misionero capuchino lamentó la decisión, pues ello podía perjudicar la pronta división de las comunidades, objetivo prioritario para ellos camino a la civilización del indígena. Como planteaba en el Diario Austral de Temuco, en febrero de 1929: "El araucano recibirá dentro de poco plazo el dominio definitivo de su terreno... porque el indígena esforzado y trabajador surgirá una vez que se acabe su indigno estado de menor de edad y sus tierras producirán... y el flojo y el perezoso perdería irremediablemente todo y entonces su propiedad pasará a manos más productivas".[292]

Una reforma que se proponía modificar algunos aspectos de la ley terminó siendo integral, por el ambiente adverso que había en el Parlamento contra la ley existente. Sus detractores tenían buenos representantes en el Congreso. En un principio se pretendía modificar la atribución de restitución de tierras y agilizar la división de comunidades estableciendo que la realizaran los protectores de indígenas, dejando al tribunal sólo para resolver las situaciones de mayor

[291] Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones, 1928-1929*, pp. 2403-2405.
[292] Citado por Rolf Foerster y Sonia Montecino, op. cit., pp. 63-64.

importancia. Sin embargo, una comisión especial de la Cámara de Diputados, en la que participó el Gobierno, se abocó a estudiar una reforma a fondo de la ley, entre febrero y junio de 1929.[293]

La comisión señalada, después de estudiar diversas opciones, como modificar las atribuciones del tribunal y darle un papel mayor a los protectores de indígenas, concluyó que la labor del tribunal era deficiente y convenía eliminarlo. Se argumentó que era mejor tener un tribunal de derecho. El Gobierno apoyó su reemplazo por otro tribunal especial. El 7 de junio, el diputado Manquilef fue el primero en proponer que se crearan jueces de indígenas. Se pensó que estos nuevos tribunales serían transitorios, mientras se realizara la división de las comunidades, por lo que se daría facultad al presidente de la República para suprimirlos cuando hubiera terminado su labor. La idea se impuso. Por otro lado, se discutió en detalle el tema de las restituciones; hubo acuerdo en que se debía respetar a los ocupantes, prefiriendo su permanencia en el dominio de los terrenos indígenas cuando tuvieran títulos anteriores al título de merced o pagándole sus mejoras, en el caso de que se les desalojara. El diputado Domingo Durán, firme promotor de una reforma profunda, señaló respecto a los ocupantes, el 11 de junio: "El progreso de la región se debe a estos ocupantes, a quienes no es justo que se les prive del producto de su esfuerzo".[294] Respecto a la permanencia o no del ocupante en tierras indígenas, el ministro de Fomento propuso que se dejara decidir al presidente de la República en última instancia. Para facilitar ello, el ministro planteó que el presidente pudiera expropiar los terrenos restituidos o por restituirse, en los casos que hubiere interés en que permaneciera el ocupante. Con el valor resultante de la venta del terreno al particular se podría compensar a los indígenas.

En definitiva, desde julio de 1929, la Cámara de Diputados pasó a tratar la reforma a la ley de división de comunidades, a partir de un proyecto completamente nuevo elaborado por la comisión especial.[295]

En la Cámara se decidió que los juzgados de indios, como se les llamó, conocerían en única instancia materias relacionadas con la división y en primera instancia las relativas a restituciones. Con ello se protegerían los derechos de los particulares afectados, los que podrían apelar de las decisiones de los jueces ante la Corte de Apelaciones respectiva. El diputado Héctor Álvarez fue uno de los pocos que se opuso a incluir disposiciones que significaran sancionar el despojo de las tierras indígenas, o que impidieran que los indígenas pudieran apelar de los fallos del juez de indios

[293] Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones, 1929*, pp. 2.317-2.344.
[294] Ídem, p. 2.333.
[295] Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones, 1929*, pp. 715-731, 761-779, 799-820, 849-857 y 1.911-1.932.

por asuntos entre indígenas. Por su parte, el diputado Abraham Quevedo no estuvo de acuerdo en que se validaran los títulos fraudulentos de los particulares.

Los defensores del proyecto, entre otros el diputado Domingo Durán y el Gobierno, argumentaban que los nuevos tribunales en unos cinco años pondrían término a todas las comunidades. Durante toda la discusión, nadie dudó de la supuesta eficiencia de los jueces de indios.

Hubo un intenso debate sobre si debían o no ser apelables todas las sentencias de los jueces. El Gobierno terminó incorporando la existencia de abogados procuradores para los indígenas, para ayudarlos en las Cortes de Apelaciones, en los juicios con particulares; la proposición partía reconociendo la gravedad de la situación en que se encontraban las tierras indígenas. En la indicación, de comienzos de julio, el ministro de Fomento señalaba: "No hay, en realidad, ningún título de merced que no tenga cuestiones con particulares".[296]

Se aceptó que el presidente de la República tuviera la facultad de expropiar terrenos de indígenas ocupados por particulares, aunque hubo dudas pues las nuevas tierras que recibirían los indígenas ya no estarían sometidas a restricciones en el dominio.

A propuesta del diputado Luis Urrutia, que ya había sugerido una idea similar al tratar la ley de propiedad austral, se terminó agregando la obligación del indígena de cercar sus propiedades, pudiendo éstas ser embargadas por el incumplimiento de esta norma. El diputado Manquilef, partidario en general del proyecto, se extrañó de la exigencia de poner cercos, especialmente del carácter "civilizador" que Urrutia les daba. Él creía que era imposible pedirle a un indígena que recibiría 4 ha que pusiera cercos, de valor tan alto en la zona como el de la propiedad.

En la discusión del proyecto se fueron notando vacíos importantes, como el escaso número de funcionarios considerados, producto del interés por economizar del Gobierno, o la dificultad para ofrecer tierras fiscales a los indígenas que habían perdido sus tierras. También, cambios de opinión importantes entre los propios promotores del proyecto, diputados y Gobierno, lo que llevó a un diputado a señalar que a su juicio ese era el peor proyecto que había pasado a la Cámara. A pesar de todo, el proyecto fue aprobado y pasó en julio al Senado.[297]

La comisión de Agricultura del Senado emitió un informe el 29 de julio de 1929, apoyando el proyecto. Sus argumentos eran los tradicionales contra la comunidad indígena: "Esta falta de división ha traído como consecuencia el hecho de que esos terrenos no hayan prosperado en la

[296] Ídem, p. 799.
[297] Senado, *Boletín de Sesiones, 1929*, pp. 396-401, 555-561, 585-586, 588-594, 657-665, 681-694, 715-731, 742-759, 787-788, 832-834 y 879-880; y Senado, *Boletín de Sesiones, 1929-1930*, pp. 32-34, 894, 1.071 y 1.322.

forma que les correspondía ya que los indios, que no tenían un dominio fijo sobre una parte determinada de tierra, sino sobre la totalidad de ella, se negaban a trabajarlas, dejándolas en el más completo abandono. A subsanar esta dificultad tiende el proyecto en informe: por medio de sus disposiciones se conseguirá hacer comerciables y valorizar los terrenos indígenas que, hasta ahora, puede decirse que han permanecido fuera del comercio humano".[298] Como se ve, la imagen del indio comunitario era la de un ser indiferente hacia la tierra, que despreciaba esas posesiones y no las hacía producir. Por contraposición, el individuo ocupante de tierras indígenas era visto como símbolo del esfuerzo humano, el verdadero motor del progreso sureño. En este esquema no cabían las comunidades productivas y eficientes, ni los usurpadores de tierras y bienes indígenas, muchas veces, enriquecidos después de esas apropiaciones.

La comisión también valoraba el reemplazo del tribunal especial, por tener sólo un miembro letrado y porque sus fallos de única instancia no permitían corregir "errores". Al revés, los juzgados de indios estarían compuestos por letrados y las sentencias para litigios entre indígenas y particulares serían apelables. Con escasas modificaciones, el proyecto pasó al Senado.

El diputado Manuel Manquilef fue el encargado de defender el proyecto ante los senadores. En su presentación, del 6 de agosto, insistió en la importancia de dividir las comunidades: "Hoy el progreso alcanzado por la región y el contacto directo del indio con el chileno, han formado un espíritu de trabajo, un espíritu de progreso, tanto material como intelectual. Hoy día se necesita (una) ley educativa, una ley que de estímulo al que algo posee, que eso ha de ser eternamente suyo. Este sentimiento de propiedad, basado en la individualidad, constituye el don más precioso para alcanzar el progreso nacional".[299] Como se aprecia, argumentos opuestos a los de la comisión del Senado, pero concurrentes a un mismo fin. Para el diputado el indio era trabajador y progresista, lo que no indicaba que tuviera sus tierras abandonadas como decía la comisión, pero igual requería liberarse del peso de la comunidad y desarrollar sus fuerzas individuales, fuente segura de su mayor progreso. Manquilef consideraba que la división de las comunidades era necesaria, recordando que había 500 mil ha en manos indígenas, valoradas en unos 150 millones de pesos, exentas de pago de contribuciones desde 1915, lo que afectaba los planes de inversión en la zona. Una vez constituidas como propiedades individuales, muchas ciudades del sur incrementarían significativamente sus ingresos por el cobro de contribuciones municipales. Esperaba que en no más de cinco años las divisiones estuvieran realizadas. Por último, invitaba a los senadores a aprobar el proyecto: "Trabajemos unidos para resolver el problema complicado de una explotación justa y eficaz de

[298] Senado, *Boletín de Sesiones, 1929*, p. 555.
[299] Ídem, p. 589.

nuestros cuantiosos recursos, una explotación que beneficie al mayor número, para que pueda ser la base de una verdadera civilización".[300]

Después de esta presentación, se pasó a leer una comunicación de dirigentes mapuches de la Unión Araucana y Moderna Araucanía, que desmentían muchas de las expresiones de Manquilef.[301] Nuevamente, como en 1927, el diputado mapuche era contradicho por sus congéneres. En la carta se solicitaba mantener el tribunal especial existente, pues de lo contrario en vez de resolverse los problemas indígenas se perpetuarían. Cito: "Todos vosotros, Excmos. Señores, sabéis que para el indígena no existe la igualdad ante la ley, sino siempre se le ha tratado de quitar sus tierras, a pretextos fútiles y dándose como una razón sin contrapeso, su falta de espíritu progresista y de iniciativas. Esta sola razón basta en la Frontera para hacer desaparecer el histórico derecho de propiedad consagrado por cuanta legislación se conoce".[302] Agregaban, que con la ley de 1927 muchos indígenas pudieron recuperar sus tierras. Hubo esperanzas entre ellos de que serían por fin respetados. Sin embargo, rápidamente empezaron las quejas y reclamos de los ricos propietarios afectados contra el tribunal. Por ello, el ministro de Fomento inició la preparación de un anteproyecto para conciliar los intereses indígenas y particulares. La propuesta fue enviada a la Cámara de Diputados, pero una comisión especial decidió elaborar un proyecto completamente diferente a lo sugerido. Rechazaban que fuera necesario aumentar el número de jueces, ya que la división de comunidades (de la que eran partidarios) no requería más que personal técnico suficiente, como había en su momento solicitado el propio presidente del tribunal especial. Seguían creyendo en la necesidad de la división, pero no compartían el nuevo procedimiento: "Seguimos manifestando que el problema indígena se halla circunscrito en la posesión de sus suelos; ahí está el origen y fin de sus eternas dificultades territoriales. Ahí están los intereses encontrados de estos desamparados de la civilización... la familia indígena, día a día más numerosa, va formando núcleos que por las necesidades de la existencia se excluyen mutuamente en sus parcelas de suelo".[303] La comunidad debía desaparecer porque era el origen de los problemas indígenas y el gran obstáculo para su progreso. Estas mismas expresiones se venían repitiendo desde fines del siglo XIX. Por todo ello, pedían que no se eliminara el tribunal especial y que se le diera a éste mayor apoyo técnico, único modo de evitar que se retardara la división de las comunidades.

[300] Ídem.
[301] Ídem, pp. 590-583.
[302] Ídem, p. 591.
[303] Ídem, p. 593.

Por su parte, el senador Cortés defendió la permanencia del tribunal, apoyándose en las informaciones que le habían entregado los misioneros capuchinos. Creía que sólo era necesario corregir su funcionamiento. Señaló que también opinaban a favor del tribunal los ministros de la Corte de Apelaciones de Temuco. Además, otro senador leyó una carta enviada por varios caciques, que defendían al tribunal por haber hecho justicia y devuelto tierras a los indígenas, y consideraban que con la apelación de los juicios entre indígenas y particulares a la justicia ordinaria, los mapuches volverían a ser tratados con la injusticia tradicional.

A pesar de todas esas peticiones, los senadores mayoritariamente apoyaron el proyecto. Al tratarse su articulado, un senador recordó que la causa principal de la reforma era la atribución del tribunal especial de restituir tierras sin juicio, la que consideraba inconstitucional y arbitraria pues todos los ocupantes eran "poseedores de buena fe", por eso ahora se disponía que las sentencias de los jueces, en los casos que implicaran a particulares, serían apelables.

Hubo aceptación a la idea de que los jueces de indios harían justicia con mayor rapidez y las comunidades se dividirían en breve tiempo. Reafirmando estas conclusiones, Manquilef manifestó al Senado, el 13 de agosto, la confianza que los diputados habían puesto en el proyecto: "Todos se han convencido de que el proyecto en debate es la única salvación de los indígenas, que esta es la única forma en que los indios se pueden incorporar de una vez por todas al progreso nacional, y, al mismo tiempo, se pueda realizar la aspiración general de que todos, indígenas y chilenos, formen un solo conjunto: Chile". [304] Con estas expresiones, Manquilef sumaba a las supuestas ventajas económicas de la división de comunidades, por el mayor aporte de tierras e indígenas al progreso nacional, la contribución que se haría a la consolidación de la unidad nacional, eliminando esa "anticuada e injusta" separación del indígena del común de la sociedad nacional.

El Senado hizo algunas correcciones al proyecto. Como por ejemplo, redujo el número de abogados procuradores de los indígenas a tres y separó claramente la resolución en única instancia de los juicios entre indígenas, con informe al presidente de la República, de los juicios de primera instancia en que se implicara a particulares.

Un punto que produjo diferencias importantes fue la posibilidad de radicar en tierras fiscales a los indígenas que no quedaran conformes con las hijuelas recibidas en la partición. Algunos senadores manifestaron su extrañeza de que existiera esta opción, ya que dada la pequeñez de las hijuelas por recibir, era obvio que los indígenas preferirían ser radicados como colonos, pudiendo recibir hasta 100 ha, con lo que en la práctica el Estado no tendría terrenos para todos. Manquilef

[304] Ídem, p. 664.

reconoció que la división de comunidades de menor superficie daría hijuelas de unas tres o cuatro hectáreas y ello sería un fracaso, con lo que pedirían ser colonos. Con estas palabras, Manquilef reconocía que la división no era buena para todas las comunidades, con lo que se debilitaban sus argumentos esperanzadores sobre el futuro indígena. Sin decirlo, Manquilef sabía que muchos indígenas terminarían como mano de obra rural o urbana, o se irían como colonos, dejando sus tierras a otros. Por ello, el senador Hidalgo rechazó que este proyecto de ley fuera salvador para el indígena, sino que por el contrario era persecutorio. Si se le daban al indio dos o tres hectáreas terminaría abandonando sus tierras. Así, comentaba, si no se le aseguraba una cantidad mínima de tierras, el proyecto era una burla.

El senador Azócar, a favor del proyecto, señaló que la ley no sólo pretendía resolver el problema indígena sino acabar con las comunidades porque eran instituciones antieconómicas. Los indios no trabajaban las tierras, afirmó, y por ello no prosperaban.

Perplejos quedaron los senadores cuando Manquilef dijo, a propósito de que se disponía que pudieran optar entre una hijuela en la comunidad o por tierras fiscales, que el Gobierno había aclarado que sólo había tierras disponibles en la cordillera de los Andes. Ello llevó al senador Irarrázabal a concluir: "¿Qué habremos ganado entonces? Que las comunidades, no obstante ser instituciones antiedades, no obstante ser instituciones antieconómicas... pero que permiten a los indígenas vivir en su terruño sin perjuicio de dedicarse a otras actividades y aún llegar a ser diputado, tendrán que liquidarse y sin ventaja alguna para los indígenas, que van a encontrarse más pobres que antes, y como serán dueños de pequeños terrenos, tendrán que venderlos por lo que les den, y al fin de cuentas quedarán sin tierras y sin dinero. Con esto ganará económicamente la Nación, porque esas pequeñas porciones de tierras pasarán a poder de otros dueños y se formarán así haciendas importantes, incrementándose así la riqueza general: pero no creo que haga buena obra desde el punto de vista de la justicia y de los sentimientos de protección a favor de la raza araucana, de que se habla".[305]

Otros senadores respondieron que sí había tierras fiscales y que, según se decía, eran los propios indios los que querían dividir las comunidades. El Gobierno tranquilizó al Senado informando que existían tierras disponibles. Manquilef insistió en el objetivo principal, el 20 de agosto: "Debo manifestar, eso sí, que en ningún país civilizado han dado buenos frutos las comunidades; en cambio, es el régimen de la propiedad particular el que permite al individuo poner en actividad sus energías, su inteligencia y su fortuna, aunque sea escasa, incrementando la riqueza

[305] Ídem, p. 693.

pública y privada al amparo de las leyes... Esta ley persigue el propósito de liberarlos de ese régimen, otorgándoles el derecho de propiedad, a fin de que puedan obtener el fruto de su propio trabajo y satisfacer las necesidades que les imponga la cultura que puedan alcanzar".[306]

El senador Azócar apoyó a Manquilef, agregando que la ineficacia de las comunidades era un axioma jurídico y económico: "Precisamente esta ley trata de sacarlos de la situación anormal en que se encuentran por obra de ese régimen de comunidad, transformando en propietarios de un pequeño pedazo de suelo a todos aquellos a quienes sea posible dárselos para convertirlos en ciudadanos útiles, sea en las labores agrícolas, trabajando en sus propias tierras, o como operarios e inquilinos de los fundos o bien como obreros de la industria fabril o manufacturera, pues supongo que nadie ha de creer que estas actividades puedan envilecerlos".[307] Más claro imposible: el propósito de la ley era terminar con las comunidades por un interés nacional. De su aplicación algunos indígenas, por la naturaleza de las actividades humanas, progresarían como campesinos y los demás perderían sus tierras y pasarían a otros empleos urbanos o rurales. Azócar tenía menos esperanzas que Manquilef, en un futuro mejor para los indios como propietarios individuales, poco le interesaba una ley favorable para los indígenas y estaba preocupado sólo del progreso nacional.

Con reformas menores, el proyecto fue aprobado por el Senado a principios de septiembre y después de pasar por la Cámara de Diputados, que aceptó la mayor parte de las correcciones realizadas, y algunas modificaciones del Gobierno, el 24 de enero de 1930 se promulgó la nueva ley sobre división de comunidades indígenas.[308]

Según las normas aprobadas, se crearían cinco juzgados de indios, que de oficio procederían a dividir las comunidades con títulos de merced. Resolverían en única instancia todo lo relativo a cuestiones entre indígenas, respecto a la división, y en primera instancia en disputas por terrenos comunitarios entre indígenas y particulares. La ley definía que eran "particulares" todas las personas que reclamaran derechos no emanados de un título de merced. Los jueces, secretarios y personal restante de los juzgados de indios serían nombrados por el presidente de la República, quien fijaría su sede, jurisdicción y duración. Habría tres abogados procuradores para la defensa de los indígenas. El juez dividiría la comunidad en hijuelas considerando a los jefes de familia e individuos, o sus sucesiones, mencionados en el título de merced, y entregaría partes diferentes según el número de personas de cada grupo, considerando a los que vivían en el lugar o se presentaran al momento de la división. Los derechos de los ausentes prescribirían cinco años

[306] Ídem, p. 716.
[307] Ídem, p. 717.
[308] Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, op. cit., pp. 74-81.

después de la división; mientras tanto se valorizarían en dinero y se hipotecarían las hijuelas por esa cantidad, a prorrata. Los indígenas recibirían tierras en una sola comunidad, al momento de la partición, pero mantendrían sus derechos hereditarios en otras comunidades. Si el indígena no se conformara con la hijuela recibida podría renunciar a ella y pedir que se le radicara como colono en tierras fiscales. Las hijuelas de los que tomaran esta opción serían de propiedad fiscal. Las sentencias de división serían aprobadas por el presidente de la República. Las hijuelas divididas serían inscritas en el Registro del Conservador de Bienes Raíces correspondiente. En el caso de las restituciones de terrenos comunitarios, prevalecería el título de merced, excepto cuando el particular tuviera título anterior dado por el Estado o por particular aprobado por el ministerio de Propiedad Austral. Los ocupantes que tuvieran que abandonar terrenos indígenas serían radicados en tierras fiscales disponibles. Sin embargo, cuando fuera considerado por el presidente de la República, a petición del ocupante, que el terreno por restituir era útil mantenerlo en poder del ocupante se expropiaría y vendería a éste. Con el dinero resultante se adquiriría otro terreno para la comunidad, en el que no regirían las prohibiciones aplicadas a otros terrenos de indígenas.

Antes de la división, los indígenas podrían de común acuerdo enajenar sus tierras, previa autorización del juez de indios. Hecha la división, los indígenas podrían gravar o enajenar sus hijuelas, arrendarlas por cinco años o hacer contratos de aparcería, también con autorización del juez. No tendrían que pedir esta autorización los indígenas que hubieran cursado la educación primaria o tuvieran algún título universitario o de instituto estatal o particular. Además, para cualquier indígena, la ley no exigía solicitar aprobación judicial para cualquier acto o contrato ante las cajas de ahorro y crédito. Las propiedades divididas podrían ser embargadas por impuestos territoriales impagos, por deudas bancarias o cobro de gastos de cercado. Diez años después de la ley dictada los indígenas podrían disponer libremente de sus tierras.

La misma ley suprimió la Comisión Radicadora y los protectores de indígenas, y derogó la mayor parte de la legislación indígena anterior.

Cumpliendo lo dispuesto en la ley mencionada, a fines de febrero de 1930 el presidente de la República nombró jueces de indios con sede en Victoria, Nueva Imperial, Temuco, Villarrica y Valdivia.[309]

Sin embargo, rápidamente, la ley fue reformada el 20 de mayo de 1931, en la misma fecha que se dictó una reforma a la ley de propiedad austral. Se estableció que la división se haría a petición de un tercio de los comuneros y no por oficio, como estaba dispuesto hasta esa fecha. Las

[309] Ministerio de Propiedad Austral, *Boletín*, Nº 2, op. cit., p. 37; y Dina Muñoz Bayer (1948): *Comunidades Indígenas*, memoria de Prueba, Universidad de Chile, Imp. y Editorial Gutiérrez, Temuco, pp. 9 y 39.

comunidades se resistían a que se les impusiera una división en la que no recibían ventajas, por el tamaño de las propiedades recibidas y porque quedaban bajo la ley común, por lo que se pensó que incorporando la voluntad de la comunidad en el inicio de la partición, éstas aumentarían. También en las restituciones se exigiría la petición del tercio de comuneros (jefes de familia); en este caso la exigencia venía a dificultar en vez de favorecer la recuperación de tierras. Además, para establecer los comuneros se contarían a los herederos de los mencionados en el título de merced. Por otro lado, se ampliaban las atribuciones de los jueces de indios para resolver todo lo relacionado con los títulos de merced, por ejemplo, para definir quiénes eran comuneros, los conflictos entre comunidades y entre éstas y particulares. Además, se eliminaba la distinción de procedimiento hecha entre los juicios de indígenas y los que afectaran a particulares; ahora todos serían resueltos como juicios sumarios. También, se redujo de tres a uno el número de abogados procuradores que auxiliaban a los indígenas en sus juicios. Para facilitar su trabajo se concentrarían todas las apelaciones en la Corte de Temuco. En otro aspecto, se le daba control al Gobierno, a través del ministerio respectivo, para resolver las contiendas que se produjeran entre jueces de indios y observar el desempeño de los mismos. Con esto se le daba una importante herramienta al Gobierno para disponer sobre estos funcionarios, además de las que ya tenía, como establecer su sede, jurisdicción, duración y personal. También, se autorizaba al presidente de la República para excluir ciertas zonas del territorio indígena de la legislación especial, lo que dejaría, por ejemplo, la división de comunidades o las transacciones de tierras sometidas a las disposiciones comunes.

Además, se regulaba el empadronamiento, planificación y mensura de las tierras comunitarias antes de la división. Todos estos antecedentes, junto a la sentencia definitiva de división, serían conocidos y aprobados o modificados por el ministerio respectivo. En la división serían considerados los jefes de familia o individuos, o sus sucesiones, que habitaban en la comunidad y los que se presentaren al juez. El resto serían considerados ausentes y perderían sus derechos. También, se resguardaban los derechos de las mujeres casadas en las sucesiones, antes no establecidos. La misma ley daba por válidas las divisiones de comunidades hechas con anterioridad a 1930. Por otro lado, las hijuelas de los que no quedaran conformes con la división y pidieran ser radicados, antes sólo declaradas fiscales, podrían ser utilizadas en beneficio de los indígenas. Además, las solicitudes de expropiación de los ocupantes no se cursarían en los casos que se refirieran a restituciones realizadas por el tribunal especial de 1927. Los indígenas que perdieran sus tierras por expropiación serían radicados como colonos. En este aspecto se corrigió a favor del indio este punto, pues se estableció que no habría expropiación cuando el ocupante no indígena tuviera

una tenencia inferior a 30 años, mientras antes sólo se le exigía un título anterior al de merced (que los hubo hasta 1929) y mejoras en el terreno. También, se permitió que antes de la división pudiera haber arriendo o contratos de aparcería, que los había regularmente, en la parte que el indio interesado gozara dentro de la comunidad, con un máximo de un año agrícola y previa autorización judicial. Terminada la división, los indígenas podrían celebrar todo tipo de contratos sobre sus hijuelas, con lo que se daba un permiso amplio que antes no existía, previa autorización del juez. Con el fin de incentivar las divisiones, además, quedarían exentas del pago de impuestos territoriales por cinco años las comunidades y las propiedades divididas a contar de 1930.

Por último, se legislaba en detalle sobre la liquidación de créditos y la radicación. En lo primero, se daba competencia al juez de indios para conocer demandas por deudas de indígenas. Esto con el propósito de evitar que se les quitaran bienes a los indígenas por deudas inexistentes ante los jueces ordinarios, como ocurría tradicionalmente. En lo segundo, el juez debería darles títulos a los indígenas que ocupaban tierras fiscales, a los expropiados y a los que fueren excluidos de una comunidad por decisión del mismo juez. Con esto se activó un tema que había quedado olvidado en 1927, que debía resolverse con rapidez dada la liberalidad con que se estaban reconociendo derechos a los particulares sobre tierras fiscales.

En suma, toda la legislación dictada respecto a la propiedad austral e indígena favoreció a los intereses de los propietarios rurales no indígenas. Se avalaron las usurpaciones de tierras fiscales e indígenas por particulares, se consolidaron grandes propiedades rurales y se optó por el desarrollo de la propiedad rural privada. A pesar de la creencia estatal, para la mayoría de los indígenas la propiedad individual no era una opción atractiva, pues las hijuelas obtenidas serían pequeñas y estarían sujetas a la legislación común, dispuestas para ser gravadas y enajenadas. La experiencia indicaba que era mejor formar parte de una comunidad, con todas las dificultades que ello generaba, que optar por la división.

Como se habrá notado, fue durante la dictadura de Ibáñez (1927-1931), principalmente en sus últimos meses de existencia, cuando se prepararon la mayoría de las leyes sobre la propiedad austral y las comunidades indígenas, y actuó el ministerio de Propiedad Austral.[310] No es extraño,

[310] Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones, 1930*, pp. 745-748, 751-752, 1.258-1.262, 1.316-1.320, 1.598-1.601, 1.866-1.870 y 2.410-2.415; Senado, *Boletín de Sesiones, 1930*, pp. 1.194-1.197; Senado, *Boletín de Sesiones, 1930-1931*, pp. 24-26, 46-51, 471-474, 778-786, 985-990 y 1.015-1.019; Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, op. cit., pp. 82-83, 84-87, 97-99 y 100-110; y Ministerio de Propiedad Austral, *Boletín*, 1929-1930. El presidente Ibáñez no tenía una buena opinión de los indígenas. Según el obispo Guido Beck, en una entrevista con Ibáñez en 1929, éste le habría dicho: "Que no consideraba justo que se lanzara a un ocupante que ha introducido en un terreno mejoras... para entregárselo a un indio flojo, que no hacía más que perder su tiempo en celebración de guillatunes y borracheras... Los indios de los alrededores de Temuco me tienen aburrido". Citado por Rolf Foerster y Sonia Montecino, op. cit., p. 47.

entonces, que entre los agricultores del sur se guardara un buen recuerdo de este Gobierno y que Ibáñez mantuviera gran influencia política en la zona en el futuro.

Terminada la dictadura, en julio de 1931, en medio de una profunda crisis política y económica, no hubo una modificación de las leyes comentadas, muchas de ellas dictadas por un Congreso elegido a dedo o por el propio dictador haciendo uso de decretos con fuerza de ley. El apoyo conservador, liberal y radical, y particularmente terrateniente, que las había inspirado siguió defendiendo su permanencia en los años siguientes. En el futuro el tema de la propiedad austral e indígena perdió prioridad y quedó subsumido dentro de otras preocupaciones.

Tras el inicio de la crisis económica, por restricciones presupuestarias fueron eliminados los juzgados de indios de Valdivia y Nueva Imperial, con lo que el trabajo de los otros tres se vio incrementado. Posteriormente, el juzgado de Villarrica quedó situado en Pitrufquén. Cada uno de los juzgados terminó abarcando un territorio muy extenso: el de Victoria tenía jurisdicción sobre las comunidades de Biobío, Arauco y Malleco; el de Temuco, en Cautín, donde se hallaba la mayor parte de las comunidades; y el de Pitrufquén abarcaba parte de la provincia de Cautín y desde la provincia de Valdivia al sur. Con extensas zonas que atender, en la práctica muchos de estos jueces eran ambulantes. Materialmente, era difícil para ellos cumplir con las tareas de empadronamiento, planificación y mensura de los terrenos comunitarios, con un personal técnico limitado. A todo ello se sumaban las restituciones, radicaciones, liquidación de créditos y diversas autorizaciones que debían dar a los indígenas. Por todo esto, el cometido de los jueces de indios fue lento y difícil.

A pesar del pronóstico hecho al momento de crear los jueces de indios, que en no más de cinco años estarían divididas todas las comunidades, la realidad fue diferente. A principios de 1936 sólo unas 47 comunidades habían sido divididas, con una superficie de 13.717 ha, en las que se crearon 991 hijuelas, esto es, propiedades individuales de un promedio de 13,8 ha por familia.[311] Ya por las dificultades que tenían los jueces de indios para llevar a cabo las particiones, como por la oposición de las sociedades mapuches principales, y por el desinterés y rechazo de la mayoría de los indígenas a la propiedad privada, el hecho es que las divisiones no se produjeron más que en un porcentaje reducido. De este modo, a pesar del esfuerzo del Estado y de los agricultores y comerciantes del sur de Chile, interesados por apropiarse de las tierras de las comunidades indígenas, éstas permanecieron y siguieron desarrollando un importante papel en la economía de las provincias de Malleco, Cautín y Valdivia.

[311] Rolf Foerster y Sonia Montecino, op. cit., p. 187.

CAPÍTULO 5
CHILE 1935-1960

Después de recuperada la normalidad democrática, en 1932, se fortaleció un sistema político multipartidista y multiclasista, con un Gobierno presidencialista y un Parlamento que agrupaba variadas tendencias políticas y regulaba el poder del presidente de la República; jefe de Estado y de Gobierno. La época se caracteriza por una permanente batalla política entre poderosas fuerzas de derecha, centro e izquierda. Los partidos políticos que organizan y representan esas fuerzas adquieren un protagonismo fundamental en estos años. Ninguno de los sectores de la política chilena, dada las caraterísticas del sistema político, lograba el poder suficiente para imponer sus intereses y propósitos sino era mediante consensos y acuerdos con al menos uno de los otros sectores. De tal modo, se hacían necesarias las alianzas, más o menos formales, para gobernar y llevar adelante cualquier medida de importancia. Tales alianzas eran inestables, pues las diferencias entre los partidos políticos terminaban por manifestarse, más temprano que tarde, lo que se expresaba en la diversidad y alternancia de los apoyos que construyeron los Gobiernos del periodo.[312]

Además, se produjo un crecimiento de las fuerzas progresistas, de centro e izquierda, manifestado en la importancia del partido radical, socialista y comunista, y en el crecimiento de las agrupaciones sindicales, aunque la derecha mantuvo una alta participación en la representación parlamentaria y en los Gobiernos, con lo que lograron frenar o condicionar las distintas reformas que se produjeron. En ese contexto de polarización de la política, con sectores reformistas y revolucionarios enfrentados a otros reaccionarios y conservadores, el centro político adquirió gran relevancia. Esa fue la importancia que tuvo por estos años el partido radical, suerte de bisagra del orden político, que formó Gobierno en tres periodos sucesivos, entre 1938 y 1952, aliándose con partidos de izquierda y derecha. Tal papel terminaría agotando al partido radical y enfrentando directamente las posturas progresistas y reaccionarias. Entre 1952 y 1960, dos Gobiernos de derecha tuvieron su oportunidad para gobernar, intentando resolver los problemas del país desde la perspectiva populista, liberal y tecnócrata. Tras su fracaso, más allá de los años estudiados por esta tesis, vino el turno de las fuerzas progresistas.

[312] Una visión general del periodo en Simon Collier y William Sater, op. cit., pp. 202-243; Sofía Correa et al, op. cit., pp. 118-210; Paul Drake, op. cit., pp. 219-254; y Alan Angell (2002): "Chile 1958-c.1990", en Leslie Bethell, *Historia de América Latina,* vol. 15, El cono sur desde 1930, pp. 255-270, Editorial Crítica, Barcelona.

Por otro lado, junto con la superación de la crisis económica, como ya hemos planteado, se comenzó a fortalecer una economía nacional menos dependiente de las variaciones del comercio exterior, cuyo sector más dinámico fue el industrial. El Estado continuó aumentando su papel regulador y promotor de la economía, consolidando la industrialización del país, dotándolo de infraestructura productiva, controlando el comercio exterior, etc. Además, se desarrollaron servicios de salud y educativos masivos, contrucción de viviendas, etc., que mejoraron el nivel de vida de la población, y de paso convirtieron al Estado en el principal actor económico y social, controlando directamente una parte sustancial de esas actividades, y en el principal empleador del país. Llegar a ser funcionario público se convirtió en el anhelo de muchos chilenos y en la principal fuente de crecimiento de la clase media.

En lo económico, el Estado definió una política industrial de sustitución de importaciones, que pretendía hacer más autónomo al país de los vaivenes de la economía mundial. Los avances fueron significativos en el desarrollo de industrias de bienes de consumo y de algunos bienes de capital, aunque fuera un sector que sólo crecía gracias a la protección arancelaria prestada por el Estado. Era una industria cara, poco competitiva y dependiente de la tecnología extranjera. En definitiva, la ansiada independencia no se produjo pues, fuera de las patentes extranjeras, el país siguió necesitando el capital extranjero, siendo incapaz de provocar la formación de un capital interno suficiente. Por otro lado, hubo un escasísimo desarrollo de las exportaciones manufactureras nacionales, por lo que Chile siguió siendo exportador de materias primas, más aún, siguió dependiendo de un solo producto; el cobre. Así como antes fuera el salitre, ahora el país dependía del cobre como entrada principal de divisas y sostén del presupuesto estatal. Por si fuera poco, todos los grandes yacimientos mineros estaban en manos norteamericanas.

El cuadro político y económico generó demandas por transformaciones profundas. La participación fue creciente en el periodo, especialmente la urbana y popular. El orden político era eficiente, a su manera, para satisfacer las demandas sociales, favoreciendo las alzas salariales de los empleados y obreros, que eran los grupos que estaban mejor organizados, pero no realizaba soluciones de fondo, postergando a los sectores más pobres de las ciudades y a los campesinos. Además, dado el carácter democrático de los Gobiernos, hubo interés por asegurar bajos precios de los productos de primera necesidad, en su mayoría productos agrícolas. Todo ello dentro de una economía que crecía con dificultades, por la dependencia de las exportaciones de cobre, por la ralentización de la expansión industrial, por el estancamiento de la producción agropecuaria y por la inflación endémica. Además, se produjo un creciente fenómeno de traslado de población a las

ciudades, atraídas por las mejores expectativas que éstas ofrecían frente a las malas condiciones de vida en el campo y de las ciudades menores. Ello generó un aumento sustancial de la demanda de viviendas y de servicios urbanos en general, que sobrepasó las capacidades de la autoridad. Aumentaron las habitaciones precarias en la periferia urbana, llamadas "poblaciones callampas" por su rápida formación.

Las dificultades para responder a las expectativas de la población, especialmente la de sectores urbanos medios y populares, más los evidentes signos de deterioro económico, terminaron produciendo la pérdida de confianza en la clase política, la que era culpada de todos los males. La frustación favoreció el alza del populismo y las nuevas alternativas políticas. Ello explica la elección presidencial de Carlos Ibáñez del Campo, ex dictador, en 1952, una especie de Perón chileno, y la del partido que lo apoyaba, el Partido Agrario-Laborista, una fuerza política que vivió sus mejores años aprovechándose del descrédito de los partidos tradicionales. Ibáñez intentó resolver los problemas nacionales liberalizando las políticas económicas, acabando con los controles establecidos en las décadas anteriores, controlando gastos públicos, pero los resultados fueron malos. Se agravó la inflación y el malestar de la gente fue mayor. A fines de este Gobierno, debilitado el radicalismo, dividida la izquierda, en parte clandestina, se impuso el triunfo de la derecha en las elecciones presidenciales de 1958, y un nuevo intento por variar las políticas tradicionales, esta vez con una supuesta independencia de los partidos políticos, con decisiones tecnocráticas. A pesar de los éxitos iniciales, la inflación volvió a crecer, así como hubo un débil crecimiento económico. El supuesto deficiente estatismo resultaba ser la única forma de organizar la economía, pues a pesar de las posibilidades el sector privado se manifestaba incapaz de reemplazar al Estado en este ámbito. En suma, hacia 1960 no quedaba otra salida, agotadas las soluciones populista y tecnócrata, que promover profundas reformas políticas, económicas y sociales. Era el tiempo de reformistas y revolucionarios.

En este capítulo analizamos algunas cuestiones centrales de esta evolución; primero, la importancia de los partidos políticos, expresada en las diferentes elecciones y en la existencia de una suerte de equilibrio entre sectores de izquierda, centro y derecha, y algunos aspectos fundamentales del cambio político en el periodo; segundo, el fracaso por establecer una economía nacional industrial y no dependiente del comercio exterior; y tercero, el rápido avance de la urbanización, con sus consiguientes efectos, y la concentración de población en Santiago.

5.1 La política de los tres tercios

El título dado a esta parte representa una situación poco evidente pero real, que se expresaba en las elecciones presidenciales y parlamentarias. En estos años existe una fuerte derecha, centro e izquierda, de allí los "tres tercios"; cada sector representa a una parte significativa del electorado, aunque la votación que reciben es variable en los años estudiados, alejándose más o menos del 30% ideal. A pesar de ello, ninguno de esos sectores pierde relevancia, aun en sus peores momentos, por lo que cualquier decisión política de una de esas partes, en el Gobierno por ejemplo, debía necesariamente considerar la oposición o apoyo que recibiría de los otros sectores, en el Parlamento, en la prensa, en los sindicatos, o en la calle. De allí que, aunque parezca en un momento que la balanza del poder se inclina hacia uno de los sectores, o a dos de ellos anulando al tercero, las acciones del grupo opositor eran decisivas. De este modo, la política chilena tendía a la búsqueda de equilibrios precarios entre los sectores señalados, expresada en los acuerdos y consensos que lograban los principales partidos de cada una de las tendencias. Generalmente, el sector que lograba el Gobierno no dominaba el Parlamento, y el que tenía escasa representatividad en el Estado, como la izquierda, poseía gran capacidad de movilizar a los grupos sindicalizados y a los sectores populares urbanos y rurales.[313]

Como se aprecia en el cuadro Nº 26, la población electoral creció levemente en el periodo estudiado. Desde un 10% de la población total del país que podía votar, inscrita en los registros electorales, en 1937, la cifra creció lentamente hasta 1953 y 1957, cuando era el 18 y 17%, respectivamente.

Cuadro Nº 26
Población electoral, en elecciones parlamentarias, 1937-1957

Población	1937	1941	1945	1949	1953	1957
Población total país	4.754.000	5.057.000	5.349.000	5.764.000	6.075.000	7.298.000
Total Electores	476.000	576.000	642.000	592.000	1.100.000	1.285.000
Total votantes	412.000	451.000	450.000	465.000	780.000	878.000
Abstención	13,4%	21,7%	30%	21,5%	29%	32%

Fuente: Germán Urzúa (1986): *Historia política electoral de Chile (1931-1973)*, Fundación Friedich Ebert de Bonn, Santiago de Chile, p. 15.

Tal situación se producía por la estricta disposición constitucional, vigente desde 1925, de que eran ciudadanos los varones alfabetos mayores de 21 años, con lo que se dejaba fuera de la ciudadanía a parte importante de la población mayor de edad. Desde 1935 pudieron votar las

[313] Tomando las votaciones parlamentarias entre 1937 y 1957, ordenadas en izquierda, centro y derecha, el promedio de votos obtenidos en esos años es de 36,2% para la derecha, 37% para el centro y 17,7% para la izquierda, según datos tomados de Alan Angell (2003): "Party Change in Chile in Comparative Perspective", *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, Nº 2, Santiago, pp. 88-108.

mujeres alfabetas en las elecciones municipales, desde 1949 en las elecciones parlamentarias y desde 1952 en las presidenciales, con lo que el electorado se amplió por esta razón. Ello explica el incremento del electorado en 1953 y 1957. En este último año el número de electores casi triplicó el de 1937, aunque respecto a la población total su crecimiento no era significativo.[314] Sin embargo, si relacionamos el electorado con la población mayor de 21 años de edad, sí su aumento fue relevante, pasando desde cerca de un 20% de los mayores de edad, a comienzos de los años cuarenta, hasta el 35% a fines de los cincuenta.[315]

El moderado crecimiento del electorado también estaba limitado por la inscripción voluntaria en los registros electorales, así como por la escasa atención que ofrecían esos registros a la población interesada, atendiendo público sólo los primeros ocho días de cada mes. Además, como se observa en el cuadro comentado, la abstención reducía aún más la participación efectiva en las elecciones, bordeando el 30% en los años en que fue mayor.

De este modo, el pequeño electorado facilitaba la manipulación de los votantes. Continuaron siendo frecuentes en el periodo las prácticas del cohecho (compra de votos) y las acciones violentas para impedir la votación de los contrarios. Los partidos políticos organizaban verdaderas maquinarias electorales, que hacían y deshacían con el voto de los electores. Acusaciones mutuas de compra de votos y uso de la fuerza para vulnerar la "voluntad popular" eran normales tras cada acto eleccionario. De ellas, todos los sectores sacaban ventajas. Como veremos más adelante, en 1941 y 1958 se hicieron importantes reformas electorales para acabar con tales prácticas.

Otro aspecto, que condicionaba la expresión del voto popular en las elecciones parlamentarias, fue la falta de adecuación de las circunscripciones electorales al aumento de la población nacional.[316] Según la Constitución de 1925 debía existir un diputado por cada 30 mil habitantes, pero el número de diputados definido en 1931, de acuerdo al censo de 1930, no fue redistribuido en adelante; sólo se aumentó su número de 143 a 146, en 1937, y a 147 en 1941. Ello favoreció a las provincias que perdieron población, como las rurales, que empezaron a elegir más diputados que los que les correspondían por sus habitantes, pero especialmente perjudicó a las zonas más urbanizadas, que elegían un número significativamente menor de diputados. Por ejemplo, en 1953 se elegían en el país 147 diputados, debiendo ser 195, según lo dispuesto por la

[314] Para esta parte, Germán Urzúa (1986): *Historia política electoral de Chile (1931-1973)*, Fundación Friedich Ebert de Bonn, Santiago de Chile; y Ricardo Cruz-Coke (1984): *Historia electoral de Chile, 1925-1973*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
[315] Cálculo hecho a partir de datos de población en edad de votar para 1942 (2.656.000 personas) y en 1958 (3.654.000 personas) aparecidos en Patricio Navia (2004): "Participación electoral en Chile, 1988-2001", *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, Nº 1, Santiago, pp. 81-103.
[316] Ricardo Cruz-Coke (1952), op. cit., pp. 14-17 y 58-61; e Ídem (1984), op. cit., pp. 26-27.

ley. Por ese año, Santiago elegía 33, debiendo tener 58. El mismo fenómeno se repetía, menos pronunciado, en otras zonas con grandes ciudades. En el sur, sólo Malleco tenía un número mayor de diputados que los que le correspondían; elegía 6, debiendo ser 5. Todas las demás provincias tenían menos; Cautín tenía 10, pudiendo elegir 12, Valdivia tenía 6 y le correspondían 8, y Osorno 3, aunque debía elegir 4. Esta situación principalmente favorecía a Chile central, a las provincias al sur de Santiago, mayoritariamente rurales, cuya población no había crecido demasiado, por lo que en una redistribución de cargos habría obtenido los mismos o menos diputados, según el caso. Demás está decir, que esa era la zona que daba una fuerte votación a la derecha, la que de este modo recibía una representación superior a la que le correspondía. El mismo poder parlamentario que surgía de esa situación impedía cualquier cambio.

Cuadro Nº 27
Votos (%) y escaños obtenidos por partidos políticos en elecciones de diputados, 1937-1957

Partidos	1937		1941		1945		1949		1953		1957	
	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº
Conservador	21,3	35	17,2	32	23,6	36	22,7	33	14,4	18	17,6	22
Liberal	20,7	35	14,0	21	20,1	31	19,3	33	10,9	22	15,4	31
Radical	18,7	29	23,0	42	19,9	39	27,7	42	15,6	21	22,1	35
Falange/DC	--	--	3,4	3	2,6	3	3,9	3	2,9	7	9,4	14
Demócrata	9,4	12	5,7	8	5,4	8	6,4	7	5,6	6	5,0	5
Socialista	11,2	19	22,1	18	12,8	9	9,4	12	14,2	29	10,7	16
Comunista	4,2	6	11,8	16	10,3	15	--	--	--	--	--	--
Agrario	2,3	2	1,7	3	1,9	3	--	--	--	--	--	--
Agrario-Laborista	--	--	--	--	--	--	8,3	14	15,2	26	7,8	10

Fuente: Elaboración del autor con datos de Teresa Pereira (1994): *El Partido Conservador, 1930-1965. Ideas, figuras y actitudes*, Editorial Universitaria, Santiago, p. 292; Peter Snow (1972): *Radicalismo chileno*, Editorial Francisco de Aguirre, Buenos Aires, p. 147; Ricardo Cruz-Coke (1984): *Historia electoral de Chile, 1925-1973*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, pp. 81 y 83-84; y Germán Urzúa (1986): *Historia política electoral de Chile (1931-1973)*, Fundación Friedich Ebert de Bonn, Santiago de Chile, p. 30.

En el cuadro Nº 27 puede verse el porcentaje de votos y número de diputados obtenido por algunos partidos políticos seleccionados en las elecciones de diputados del periodo estudiado.[317] Hemos seleccionado a los dos partidos tradicionales de la derecha, conservador y liberal, al partido radical, principal partido de centro, y a los dos de izquierda, socialista y comunista. Además, a la Falange Nacional y a su sucesora, la Democracia Cristiana, por el peso que comenzaron a tener a fines de los años cincuenta; al partido demócrata, por ser un antiguo partido progresista de centro-izquierda; y al PA y su sucesor, el partido agrario-laborista, por representar a los agricultores del sur.

[317] Hay una diferencia, a veces notable, por características de la ley electoral, entre los votos recibidos y los cargos obtenidos. No entraremos en este aspecto técnico propio de un estudio específico de las elecciones, pero dejamos consignado que la repartición de cargos favorecía a los partidos mayores y perjudicaba a los menores, en relación con la capacidad de formar pactos electorales. El partido comunista y otros partidos menores perdían muchos votos por esta vía.

Se aprecia una alta variación en la votación de los partidos de una elección a otra. Hay una importante votación para la derecha tradicional, conservadora y liberal que, a pesar de las caídas de los años 1941 y 1953, siguió manteniéndose en un lugar de privilegio. Por otro lado, los radicales disputaban a esos partidos el primer lugar como partido más votado. Es destacable, que después de tres Gobiernos radicales, en 1953 y 1957 siga siendo el partido con más votos. En todo caso, comparando su votación con la de conservadores y liberales unidos, se comprende que no podía tener ninguna influencia en la política nacional sino era aliándose con la izquierda, en cuanto partido progresista, o con la derecha, una decisión más pragmática, por ser el partido más importante. El partido demócrata era un aliado natural como partido de centro-izquierda en esas alianzas, pero su escaso peso político lo hacía poco relevante. Por su parte, la Falange no tendría ningún peso político, pero su sucesora rápidamente comenzó a aumentar su votación. Ya en 1957 se insinúa, como efectivamente ocurrió, que la democracia cristiana aumentaba su peso en el centro. Terminó siendo la sucesora del partido radical. Por otro lado, la izquierda llega a su mejor momento en el primer lustro de los años cuarenta, para después perder peso en las elecciones, por sus divisiones y represión política. En todo caso, su mayor fuerza, especialmente la del partido comunista clandestino, estaba entre los trabajadores y en la calle. Por último, se ve que el partido agrario siempre fue un partido pequeño, pero al formarse el Partido Agrario-Laborista (PAL) se convirtió en una de las principales fuerzas políticas, en 1953. Sin embargo, su gloria fue efímera y se fue tan rápido como llegó.

Esta muestra de la votación de los partidos indica también una característica de la política de la época; la tendencia a la fragmentación de la votación, especialmente en los años cincuenta. Ello se debía a las divisiones al interior de todos los partidos, por personalismos o planteamientos ideológicos o tácticos. El fenómeno fue especialmente agudo entre 1949 y 1957. Además, surgían nuevos partidos, algunos de corta vida, para enfrentar cada elección. Por esos años, más de veinte partidos se enfrentaban en las circunscripciones más importantes.

5.1.1 La política entre dos Alessandri

Como hemos señalado, el segundo Gobierno de Arturo Alessandri fue muy distinto al primero.[318] Gobernando con la derecha (hasta 1934 fue apoyado por los radicales), procuró restablecer el orden, en todo sentido, en el país. Contuvo las demandas populares con un ejercicio

[318] Para esta parte, Michael Monteón, op. cit., pp. 103-202; y Joaquín Fermandois, op. cit., pp. 35-151.

autoritario de sus poderes, mantuvo a raya a las fuerzas políticas paramilitares de izquierda y derecha que habían proliferado en los peores años de la crisis económica y frenó los intentos militares de influir en las decisiones políticas. Para esto, en enero de 1937, se aprobó una ley de seguridad interior del Estado, que impedía a los partidos políticos usar la fuerza para conseguir sus fines, lo que permitió al Gobierno mantener controlados a nacis (los nazis chilenos), socialistas y opositores golpistas.

Aunque no tuvo mayor influencia, vale recordar de estos años la formación de una Liga Nacional de Defensa de los Campesinos Pobres, formada por el diputado socialista Emiliano Zapata. La situación de los campesinos no estaba dentro de las preocupaciones principales, pero Zapata levantó un movimiento con campesinos del centro del país, para defender sus derechos ante el Estado. Más que provocar cambios, la Liga fue una precursora del movimiento campesino posterior.

En lo económico, el Gobierno estableció una mezcla de liberalismo y estatismo, liderada por el ministro de Hacienda Gustavo Ross, manteniendo la mayor parte de las nuevas funciones estatales, surgidas con posterioridad a su primer Gobierno, como el control del comercio exterior y las divisas, el control de precios, entre ellos los agrícolas, y las diferentes instituciones estatales de crédito, colonización y exportación agrícola. Además, aumentó los impuestos a las importaciones y exportaciones y los aplicados a las ventas; en 1937, los impuestos a las importaciones eran el 37% de los ingresos estatales, los impuestos a la venta el 12% y los impuestos a la renta el 10%. Por otro lado, controló el capital extranjero, buscando desarrollar el capital nacional; subió los impuestos y la retención de utilidades, vía cambiaria, a las empresas norteamericanas del cobre; y retomó el pago de la deuda externa, en 1935. Mientras en esta fecha el país debía cerca de 450 millones de dólares, de los cuales 264 se adeudaban a Estados Unidos, en 1938 la deuda externa se había reducido a 337 millones de dólares.

El hecho político más significativo de los últimos años del Gobierno de Alessandri fue la formación en abril-mayo de 1936 del Frente Popular.[319] Siguiendo lo realizado en Francia, en 1935, y en España, en enero de 1936, en Chile el partido comunista comenzó a promover la unidad de las fuerzas antifacistas, que terminó atrayendo a socialistas, radicales y a la recién creada Confederación de Trabajadores de Chile (CTCh) y formaron el Frente Popular (FP) chileno. En ese momento, los grupos que se aliaban estaban a favor de un cambio político en el país, de cara a una

[319] Sobre el Frente Popular, Tomás Moulian e Isabel Torres (1985): *Discusiones entre honorables. Las candidaturas presidenciales de la Derecha, 1938 y 1946,* FLACSO, Santiago de Chile, pp. 25-148; Michael Monteón, op. cit., pp. 217-247; Arturo Olavarría, op. cit., pp. 326-586; y José Díaz Nieva, op. cit., pp. 75-101.

derecha gobernante que se oponía decididamente a cualquier proyecto de modernización que la afectara.

La primera manifestación del FP fue el apoyo dado por los partidos de izquierda y CTCh al candidato radical Cristóbal Sáenz, en una elección extraordinaria de senador por Biobío, Malleco y Cautín, en abril de 1936, el que logró imponerse al candidato del Gobierno.

Sin embargo, la incorporación en el FP no dejó de provocar reticencias en el ala derechista del partido radical, esto es, en la mayoría de la directiva nacional del partido y en los radicales derechistas del sur, muchos de ellos agricultores. En parte el anticomunismo de algunos y el rechazo a identificarse como un aliado de izquierda en otros, animaban estas posiciones. Uno de los líderes del partido que se opuso a la alianza fue Pedro Aguirre Cerda. Finalmente se impusieron los que apostaban por una alianza de las fuerzas progresistas. En una votación de diciembre de 1936 los radicales decidieron permanecer en el FP; los delegados que votaron a favor fueron los del norte, centro y extremo sur del país. En contra lo hicieron, entre otros, los de Cautín y Valdivia, donde dominaba la ala derechista del radicalismo.[320]

Una de las primeras pruebas del FP fue la elección parlamentaria de 1937. Los resultados fueron adversos. En la elección de diputados, la más representativa, la derecha obtuvo la mayor votación. El partido conservador se constituyó en el más votado del país, con un 21,3%, seguido de cerca por el liberal, con 20,7%. Del total de 146 diputados, entre ambos sumaron 70. Así, con el respaldo de otros partidos menores lograron la mayoría del Parlamento. Los radicales quedaron terceros, con 18,7% de los votos y 29 diputados, seguidos por los socialistas, con 11,2% y 19 diputados. De los demás partidos, los nacis chilenos lograron el 3,5% de los votos y 3 diputados.

En las provincias del sur la votación también favoreció a la derecha. En Malleco, que elegía 4 diputados, 2 fueron de derecha, 1 demócrata y 1 radical; en Cautín, de 9 diputados, 6 fueron de derecha, 1 demócrata, 1 radical y 1 socialista; en Valdivia, de 8 diputados, 4 eran de derecha, 1 demócrata, 2 radicales y 1 socialista. Entre los representantes de derecha, especialmente destacan en Cautín, fuera de los conservadores y liberales, los 2 del PA, los únicos obtenidos por este partido en el país, y 1 del movimiento naci.[321] Además, de los 5 senadores de la circunscripción de Valdivia a Magallanes (cada cuatro años se renovaba la mitad del Senado), 3 escaños fueron para la derecha. Era notorio que la derecha dominaba en el sur, especialmente en los sectores medios y altos, que eran los que más participaban.

[320] Germán Urzúa, op. cit., p. 28.
[321] Ídem, 1986: 30. En general, otros datos de elecciones han sido tomados de este mismo autor.

Además, al nivel nacional, la derecha obtuvo 14 nuevos senadores, con lo que controló el 56% de los escaños. Ello se sumó al 54,1% de la Cámara de diputados. Tales resultados hicieron temer a las fuerzas de centro e izquierda que en la elección presidencial de 1938 ganaría Gustavo Ross, ministro de Hacienda de Alessandri, apoyado por conservadores, liberales y agrarios, quien decía representar a las fuerzas que buscaban el "progreso". El apoyo a Ross entre los conservadores llevó a que los jóvenes de la Falange finalmente se separaran del partido, calificando de clasista y racista su candidatura.

Por su parte, el FP nombró como su candidato al radical Pedro Aguirre Cerda, en abril de 1938, el mismo que se había opuesto a la entrada de su partido en esta coalición. El nombramiento de un radical como candidato del conglomerado era un reconocimiento del peso que tenía el partido radical y una consecuencia de su exigencia al entrar al Frente, de ser el partido líder. Aguirre Cerda era un conocido político radical; profesor, abogado, hacendado y ex ministro.

Además, Carlos Ibáñez del Campo levantó su candidatura y creó un movimiento para sostenerla, compuesto de nacis, algunos socialistas y radicales. A pesar de la reciente dictadura que encabezara, seguía contando con partidarios de los más diversos orígenes. En el sur, el desencanto de los mapuches con los partidos tradicionales los hizo apoyar a Ibañez. La Federación Araucana y la Sociedad Caupolicán, las principales organizaciones mapuches, se sumaron a esta candidatura y Venancio Coñuepán presidió el movimiento ibañista en la zona de Cautín. También se sumaron a ella, los nacis de la zona.

Un hecho cambiaría el previsto triunfo de la derecha. El 5 de septiembre de 1938, poco antes de la elección, un grupo de jóvenes nacis intentaron un golpe de Estado, que fue reprimido cruelmente por Carabineros con el asesinato de 56 de ellos, muchos de los cuales eran hijos de agricultores del sur de Chile. Cuando se supo que Ibáñez estaba detrás del golpe, éste renunció a su candidatura y llamó a sus partidarios a votar por Aguirre Cerda.

Mientras Ross se presentó como candidato nacional, de todo el país y de todas las clases, amante del orden, apolítico, independiente, un hombre nuevo para el Gobierno, muchos sabían que era el representante de las clases pudientes y de la derecha. En lo económico era liberal, creía en limitar el papel del Estado y favorecer la modernización agrícola. Fue apoyado por todos los partidos de derecha; conservador, liberal y hasta el pequeño partido agrario, y por todas las asociaciones de empresarios y gremios, entre ellos los agricultores de la SNA.

De carácter muy distinto, el FP levantó una candidatura que prometía reformas económicas, sociales y políticas. Creía en una modernización económica bajo la tutela del Estado, en la

industrialización y en mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo, mirado con detenimiento, el candidato Aguirre Cerda no era muy avanzado en sus ideas, no pasaba de ser un reformista moderado, que de ningún modo quería indisponerse con los sectores sociales más poderosos.

En la elección se usaron todo tipo de recursos. Por el testimonio del jefe de campaña de Aguirre Cerda, Arturo Olavarría, sabemos los métodos utilizados por el FP: como no podían comprar tantos votos como la derecha, fabricaron productos químicos lacrimógenos para atacar los locales donde la derecha reuniría a sus votantes el día de la elección; además, enviaron telegramas falsos a nombre de Ross a las provincias, ordenando que no se compraran más votos. Todo valía. El FP también compraba votos; Olavarría recuerda que días antes de la elección se le había acabado todo el dinero, lo que era grave pues: "Había provincias en que era necesario gratificar a los propios electores partidarios, aunque fuera con una modestísima suma de dinero, que en todo caso daría satisfacción a un hábito arraigado, y esta necesidad se hacía ahora imperativa en vista de la enorme caja del contendor".[322] La solución vino tras la reunión de los hombres ricos de la coalición; en la oportunidad, entre otros, Cristóbal Sáenz se comprometió a pagar todos los gastos de la provincia de Cautín y Alberto Möller los de las provincias de Biobío y Malleco. Sáenz retribuía el apoyo que el FP le había dado para ser elegido senador. Respecto a la compra de votos, por 1940, un senador conservador diría que que el cohecho era un "vicio inherente al absurdo y corruptor sufragio universal". Reconocía que la derecha compraba votos, pero que esa "gratificación" no perturbaba la conciencia del elector.[323]

La elección presidencial de octubre de 1938 fue reñida. Aguirre Cerda sacó 222.720 votos y Ross, 218.609. Aguirre Cerda se impuso en el norte, en Santiago, Valparaíso y en el sur, en Concepción, Arauco, Cautín y Valdivia, y en el extremo sur, en Magallanes. En el resto ganó Ross; en toda la zona central, Ñuble, Biobío, Malleco, Llanquihue, Aysén y Chiloé. Según Ricardo Cruz-Coke, considerando que el norte y las grandes ciudades del centro eran zonas más favorables al FP, el aporte decisivo fue dado por las provincias del sur.[324]

Como se ve en el cuadro Nº 28, Aguirre Cerda tuvo un triunfo ajustado en Cautín y Valdivia (que incluye Osorno), y fue derrotado en Malleco.

Dada la pequeña diferencia de votos entre los candidatos presidenciales, el apoyo ibañista fue decisivo en la victoria. Aguirre Cerda valoró el apoyo de los mapuches e ibañistas del sur y tras

[322] Arturo Olavarría, op. cit., p. 355.
[323] Citado por Germán Urzúa, op. cit., p. 43.
[324] Ricardo Cruz-Coke (1952), op. cit., p. 91.

su triunfo escribió a Coñuepán, en noviembre de 1938: "Don Pedro Aguirre Cerda saluda atentamente a su estimado amigo don Venancio Coñuepán, presidente de la Alianza Popular Libertadora de Cautín (nombre del movimiento ibañista), y le agradece no sólo sus felicitaciones sino en especial la lealtad y entusiasmo con que aliancistas de Cautín cooperaron al triunfo obtenido".[325]

Cuadro Nº 28
Votación del sur y total país, elecciones presidenciales de 1938

Provincias	Inscritos	Votantes	Aguirre Cerda	Ross Sta. María	Ibáñez
Malleco	15.719	13.956	5.978	7.929	5
Cautín	28.456	25.494	13.125	12.228	1
Valdivia	26.705	23.896	12.982	10.811	1
Total país	503.871	443.888	222.720	218.609	112

Fuente: Germán Urzúa (1986): *Historia política electoral de Chile (1931-1973)*, Fundación Friedich Ebert de Bonn, Santiago de Chile, p. 30.

El nuevo presidente, desde diciembre de 1938, que había llevado durante la campaña el lema "Pan, techo y abrigo", sabía que su Gobierno sería difícil. Entre sus partidarios había muchas demandas insatisfechas que esperaban respuesta. Rápidamente le hizo ver a los partidos políticos que lo apoyaron que no se dejaría manejar por ellos, que se guiaría por su criterio.[326]

El presidente, por la composición del Congreso en el periodo 1937-1941, debió vérselas con un Parlamento opositor; tuvo que negociar todas sus decisiones importantes y concentrar sus acciones en aquellos temas que no generaran resistencia en la oposición. De este modo, las posibilidades reformistas del nuevo Gobierno estuvieron limitadas.

Con Aguirre Cerda se abrió un nuevo periodo de la política chilena. Gobiernos progresistas, preocupados del crecimiento industrial y la reforma social, pero que sabían que para mantener la estabilidad política debían evitar la intranquilidad dentro de los partidos derechistas, pero a la vez dejar contentos a sus propios partidarios. Aguirre Cerda habría dicho sobre esto: "Es muy difícil gobernar entre una derecha intransigente y una junta central radical que tiene la pretensión de dirigir al país".[327] La opción fue evitar reformas estructurales, especialmente dejando a un lado el sector rural, dada la oposición de la derecha y la propia opinión del sector derechista del partido radical.

Arturo Olavarría, quien fuera nombrado ministro de Agricultura, recordaba posteriormente que en principio ese puesto era para los socialistas, pero, según le dijo el propio Aguirre Cerda: "Esto había despertado una gran resistencia entre los agricultores radicales, que temían fuera

[325] Citado por ídem, p. 123.
[326] Ídem, p. 358.
[327] Citado por Germán Urzúa, op. cit., p. 50.

turbada la paz de sus campos con la acción proselitista del nuevo ministro".[328] Dentro de las primeras medidas tomadas por Olavarría, a petición del presidente, estuvo bajar los precios del trigo, harina y el pan. La decisión no gustó a los agricultores, pero se les llamó a sacrificarse en bien del país, pues ella permitiría sostener las esperanzas puestas en el Gobierno por la población y mantener un desarrollo económico nacional que requería bajos precios agrícolas. Sin embargo, los senadores radicales Cristóbal Sáenz, Darío Barrientos y Alberto Möller, todos ricos agricultores del sur y productores de trigo, intentaron convencer al ministro de su "error", pero no lo lograron. En todo caso, el Estado les pudo asegurar un precio fijo para el trigo, después de que obtuviera una ley que permitía al fisco comprar hasta 1,5 millones de quintales métricos, para evitar los vaivenes anuales en la producción, y después venderlos a los molineros.[329] Más adelante, volveremos sobre esto.

En la misma línea de mantener precios bajos para la población, el Gobierno restableció el Comisariato de Subsistencia y Precios, que Alessandri había mantenido inactivo, para controlar los precios de venta al consumidor de los alimentos y vivienda, y la distribución de productos.[330]

En general, el fomento de la agricultura no fue un objetivo prioritario del Gobierno. Ello quedó claro cuando se estableció la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)[331]

Después del terremoto de Chillán en enero de 1939, que afectó principalmente a las provincias de Ñuble y Concepción, el Gobierno aprovechó la oportunidad para crear una importante institución estatal para promover la economía nacional, CORFO, la que consolidaría las funciones estatales en la organización y planificación de la economía. El proyecto de ley fue presentado a la Cámara de Diputados en febrero de 1939, para reconstruir la zona afectada por el terremoto y, además, fomentar la producción nacional. La nueva institución sería financiada con aumento de impuestos y préstamos externos. CORFO estaría encargada del aprovechamiento de los recursos naturales, de la coordinación de actividades productivas, planificación de la economía y de la construcción de habitaciones populares, para lo cual elaboraría un plan de fomento de la producción nacional.

En el Parlamento, dominado por la derecha, el proyecto fue duramente criticado, calificándolo de simplista. Los conservadores acusaron al Gobierno de desconocer la capacidad económica del país y de aprovecharse de la desgracia ocurrida en el sur para obtener recursos

[328] Ídem, p. 364.
[329] Ídem, pp. 366 y 370.
[330] Michael Monteón, op. cit., p. 235.
[331] Corporación de Fomento de la Producción: (1944): *Cinco años de labor, 1939-1943*, Santiago, pp. 17-51; Ídem (1962): *Veinte años de labor, 1939-1959*, Santiago; y Germán Urzúa, op. cit., pp. 46-47.

especiales. El Gobierno se vio obligado a hacer correcciones en el proyecto, para superar el rechazo de los diputados opositores. Finalmente, obtuvo el pase de la Cámara por 71 votos contra 68, después del apoyo a última hora de algunos diputados liberales. En el Senado las diferencias entre el Gobierno y la derecha continuaron. Se planteó allí que los planes de CORFO debían ser aprobados por ley, con lo que el Parlamento se aseguraba controlar la actividad de la institución y desaparecía la autonomía propuesta por el Gobierno. La moción fue rechazada por el Gobierno y debió transar la autonomía a cambio de reducir la representación del Gobierno en el consejo de CORFO, el que quedó compuesto mayoritariamente por representantes de instituciones estatales, de asociaciones gremiales y de trabajadores, más tres ministros del Gobierno y parlamentarios. Asimismo, los impuestos que financiarían a CORFO fueron establecidos sólo por cinco años, pero a cambio se aumentó el aporte de las utilidades de empresas norteamericanas del cobre. De tal modo, con escaso financiamiento interno, CORFO pasaría a depender de los créditos externos que pudiera contratar. Por último, los préstamos que entregara CORFO a las personas debían hacerse a través de las Cajas existentes y no por su cuenta.

Con estas modificaciones, el 29 de abril de 1939 se aprobó la creación de CORFO. En su consejo, fuera del Gobierno y el Parlamento, estaban representadas las instituciones estatales vinculadas al fomento, más las sociedades gremiales de la agricultura, minería, industria y comercio, y la CTCh por los trabajadores. De más está decir, que fue la SNA la encargada de representar la voz de los agricultores. De esta manera, con la composición del consejo, la derecha se aseguraba una gran influencia en la política de fomento del Estado.

Según la ley, el consejo diseñaría un plan de fomento de la producción, debiendo, entre otros aspectos, guardar la debida proporción en el desarrollo de las actividades mineras, agrícolas, industriales y comerciales, y procurar la satisfacción de las necesidades de las diferentes regiones del país. Ninguna de estas disposiciones de la ley fue cumplida. Ni hubo plan general de fomento, ni se produjo una promoción armónica de la economía nacional, ni se favoreció por igual a las regiones. No pasó de ser una declaración de principios.

Además, la CORFO debía, por ley, favorecer la innovación en la producción y mejorar los transportes, almacenamiento, etc. También debía fabricar o importar maquinarias, fomentar la industria y el comercio nacional.

Según la propia CORFO, el plan general de fomento no fue posible de elaborar, pues se carecía del conocimiento suficiente de los recursos y necesidades del país. Se decidió entonces actuar a través de la preparación de planes sectoriales, los llamados “planes de acción inmediata”,

con el fin de corregir las deficiencias más graves de la producción. Después, los efectos de la Segunda Guerra Mundial volvieron a condicionar la acción de CORFO. En este contexto, la falta de fondos determinó el destino de las inversiones. Sin desconocer lo anterior, es claro que la CORFO fue la corporización de las ideas favorables a la industrialización del país, creyendo que en ese proceso se terminaría beneficiando toda la economía, en un fenómeno de arrastre y cambio generalizado. El tiempo demostraría que tales supuestos eran erróneos.

Ya cuando se estableció el presupuesto inicial se discriminó a la agricultura, la que recibió sólo 90 millones de pesos. El entonces ministro de Agricultura, Arturo Olavarría, recordaría más tarde: "Con decir que para el importante rubro de créditos ganaderos se presupuestaron diez de los noventa millones de pesos, puede tenerse una idea del desprecio con que se miró a la agricultura nacional al elaborarse el presupuesto de inversiones o gastos de la Corporación de Fomento".[332]

Los planes de acción inmediata de la CORFO fueron cinco; el de fomento industrial, de minería, de energía y combustibles, de comercio y transportes y de agricultura. Ellos tenían por objetivo general aumentar la producción, satisfacer el consumo interno y producir excedentes exportables, pero específicamente, como decía el propio presidente de la República, Pedro Aguirre Cerda, en un mensaje al Parlamento: "Se trata, por una parte, de reemplazar hasta donde es posible la importación de materias primas, especies o productos elaborados que podrían obtenerse con los elementos disponibles en el país, y, por la otra, conquistar mercados en el exterior con bienes de una producción de calidad".[333] Ello indica que en el pensamiento gubernamental e institucional el interés prioritario era desarrollar una política de sustituciones de importaciones, mediante el fomento industrial.

Los planes señalados reflejaban esa orientación.[334] Fueron elaborados entre agosto y noviembre de 1939, con la participación de las organizaciones gremiales respectivas. En el caso de la definición del plan agrícola, que trataremos más adelante, participó la SNA, dos diputados, uno por Maule y otro por Malleco, y funcionarios de CORFO, Caja de Crédito Agrario y Colonización Agrícola. Los objetivos del plan eran modestos, proponiendo mejoras técnicas y ampliar capitales, sin entrar a corregir todos los obstáculos que frenaban un aumento de la producción. Por su parte, el plan de fomento industrial coincidía con las expresiones de Aguirre Cerda, proponiendo sustituir los productos importados en rubros como el metalúrgico, maquinarias, herramientas, textil, químico,

[332] Arturo Olavarría, op. cit., pp. 388-389.
[333] Citado por Corporación de Fomento de la Producción (1944), op. cit., p. 101.
[334] Adolfo Ibáñez Santa María (1994): "El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al desarrollo del Estado moderno durante la década de 1930. El fomento de la producción y los antecedentes de CORFO", *Historia*, vol. 28, pp. 183-216, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

transportes, alimentos y bebidas, etc. En lo que tocaba a la agricultura, se proponía desarrollar cultivos industriales (algodón, lino, lanas, entre otros) y la industria maderera, con fábricas de madera prensada. Todo ello suponía controlar el comercio exterior, protegiendo la industria nacional de la competencia de los productos importados.

El plan minero proponía más inversiones y créditos para desarrollar fundiciones, nuevas explotaciones mineras e instalaciones necesarias, como agua y maquinarias. El plan de comercio y transportes, tan importante para todas las actividades, era uno de los menos pretenciosos y acotados, reduciéndose a sugerir actividades, muchas de ellas ya iniciadas en los años anteriores, y a señalar líneas generales de acción: a saber, desarrollo de red de almacenes frigoríficos, empresa de almacenes generales de depósitos (warrants), financiar empresas comerciales chilenas, desarrollar la marina mercante nacional, mejorar vías de comunicación y transporte, y fomentar el turismo. En el caso de los frigoríficos, serían promovidos en conjunto por la CORFO y la Junta de Exportación Agrícola, hasta ese momento encargada por ley de su desarrollo.

El plan de energía y combustible era el más destacado, pues pretendía desarrollar el sector eléctrico, construyendo centrales térmicas e hidroeléctricas, las explotaciones carboníferas y la prospección y explotación petrolera. En la mentalidad de los técnicos de CORFO, el desarrollo del sector energético era vital para la industrialización del país, por lo que fue el área donde se produjeron mayores avances.

Si se mira con detenimiento, los planes de CORFO, y la acción consiguiente, no produjeron de ningún modo una revolución, que llevara al desarrollo de un Estado empresario, protagonista de la transformación económica nacional. Más bien, se proponía un capitalismo de Estado, dependiente del capital extranjero, que lo condicionaba, y que dejaba amplio margen a la acción empresarial privada. El Estado sería más bien un colaborador de los privados en la economía, haciendo aportes técnicos o monetarios, protegiéndolos y asesorándolos. Sólo en los casos que los privados no pudieran desarrollar algunas actividades se produciría una acción estatal exclusiva, pero siempre considerada transitoria, hasta que pudiera ser asumida plenamente por los propios empresarios. En este sentido, era una industrialización a la medida de los intereses de los capitalistas nacionales.

La CORFO favoreció claramente a la industria y energía y combustibles en su actividad. Hacia diciembre de 1943, había invertido 1.465 millones de pesos, de los cuales sólo 226 millones se habían destinado a la agricultura. Energía y combustibles recibieron más de 500 millones y la industria, 370 millones de pesos. Tampoco fue de su interés el sector comercio y transportes, con

192 millones, y la minería, con 176 millones.[335] Considerando algunos rubros específicos el abandono de la agricultura era más evidente. En inversiones en sociedades se habían gastado 218,7 millones de pesos, de los que 158,2 millones fueron a la industria. Las sociedades agrícolas fueron las menos apoyadas, con apenas 14,2 millones de pesos. Sólo destacaba la agricultura en créditos; de un total de 160,8 millones, 68,8 millones de pesos fueron a la agricultura, para ganado, maquinarias, etc.

La mayor limitación de CORFO fue su financiamiento. Ello explica mucho el sesgo de su acción. En 1940 obtuvo 12 millones de dólares del Export and Import Bank, de los Estados Unidos, para la importación de maquinaria. En 1942 se le dieron otros 10 millones de dólares con el mismo fin. El apoyo económico fue condicionado desde un comienzo; el banco informó a CORFO que se le prestaba con la condición de que cada proyecto de inversión de esos recursos fuera aprobado por el banco.[336] Aunque la restricción no le gustó a los chilenos, lo cierto es que la aceptaron, y en el futuro no se lograron nuevos préstamos que no contaran con la aprobación norteamericana sobre el destino de los fondos otorgados. Así, los norteamericanos orientaron el desarrollo industrial y productivo chileno, financiado por CORFO, de acuerdo a sus intereses, por lo que parte de los defectos de la acción de CORFO debe adjudicar a esta restricción. De este modo, hubo proyectos relevantes que se fueron postergando y otros, menos urgentes, pero interesantes para el banco norteamericano, fueron concretados antes. Por ejemplo, en 1946, Chile solicitó un préstamo para construir una refinería de petróleo, pero el banco no lo aprobó, aunque sí les dio un préstamo para una siderúrgica, a pesar que lo primero era prioritario para los intereses económicos nacionales. Dicho sea de paso, en cualquier caso, los norteamericanos se aseguraban participar en el proyecto mediante la venta de tecnología y asesoría.

Fuera de lo anterior, la CORFO tenía sus propios intereses a la hora de favorecer unos u otros proyectos, convirtiéndose en un importante centro de relaciones clientelares. Muchas veces sus criterios eran de este tipo y no estrictamente técnicos o económicos. Por ejemplo, en un momento favoreció nuevas obras en el puerto de Valparaíso, en vez que en San Antonio, al sur del primero, a pesar que de éste salían parte de las exportaciones minerales del país y requería mejorar sus servicios.

En 1939, otro hecho que atrajo la atención del Gobierno fue el aumento de las demandas campesinas, expresadas en el aumento de los sindicatos, los petitorios y las huelgas, promovidas por socialistas y comunistas. Ya desde 1937 se notaba el aumento de los sindicatos campesinos. En

[335] Corporación de Fomento de la Producción (1944), op. cit., p. 73-75.
[336] Michael Monteón, op. cit., pp. 260 y 294-295.

1938 se formaron 12 sindicatos, pero en 1939, producto de las esperanzas que levantó el FP, su número subió hasta 222, según Roberto Santana.[337] Para Jean Carrière, en 1939 los sindicatos rurales sumaron 238, de los que 204 se formaron en Chile central y 34 de Concepción al sur. Todos surgieron a principios de año. Como se ve, el problema era principalmente preocupante para los terratenientes del centro.

Ello produjo la reacción de las sociedades agrícolas del país, que lideradas por la SNA escribieron al presidente de la República, el 5 de marzo de 1939, planteándole las desastrosas consecuencias que tendría para la agricultura la continuación de la oleada de sindicatos, petitorios y sublevación campesina.[338] Ello, pues se escogía el periodo de cosecha para plantear las demandas. Pedían al presidente que se pusiera término a esta situación; que los funcionarios del Estado no aceptaran la formación de tales sindicatos, hasta que se modificara la ley sindical vigente, adecuándola a las características agrarias.

El presidente les respondió el 20 de marzo, en duros términos. Aunque en principio concordaba con sus planteamientos, les recordaba que en el Parlamento estaba pendiente (era el momento en que se discutía la ley que crearía CORFO) la aprobación de un plan de fomento a la producción, que consideraba a la agricultura, el que había tenido muchas críticas, y lamentaba que las sociedades agrícolas, que se decían tan preocupadas por la producción, no hubieran levantado la voz para defender tal proyecto. Les señalaba que desde 1925 las leyes laborales se aplicaban al campo y que, además, Chile había ratificado ese año un convenio internacional que reconocía el derecho de asociación de los campesinos. Agregaba, que el deseo de los campesinos por organizarse surgía de las deplorables condiciones en que vivían, aunque les concedía que las huelgas eran perjudiciales para la agricultura. Sin embargo, para su Gobierno era vital mejorar las condiciones de vida de los campesinos, pero eso había que hacerlo con tranquilidad y no con lucha social. Señalaba que su Gobierno, en pocos meses, ya había dado muestras de preocupación por la agricultura (precios, rebaja de fletes, créditos, etc.) Pedía a los propietarios rurales no temer a los campesinos, si es que estaban dispuestos a colaborar con el Gobierno, en armonía, justicia y solidaridad. Finalmente, les invitaba a participar en una comisión mixta, compuesta por propietarios,

[337] Roberto Santana, op. cit., p. 134.
[338] El memorial era firmado por SNA, Agrícola del Norte, Agrícola del Centro (Talca), Asamblea de Agricultores de Chillán, Agrícola del Biobío (Los Ángeles), Agrícola del Sur, SOFO y SAGO. El memorial y la respuesta presidencial en Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1938-1939*, pp. 114-121; y Jean Carriére, op. cit., pp. 211-216. Para esta parte, Ignacio Muñoz, op. cit., pp. 44-89; César González (1996): *Transformaciones en el agro y sindicalización agrícola en Chile, 1929-1973,* tesis licenciatura en historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 82-86; Jean Carrière, op. cit., pp. 150-161; Brian Loveman, op. cit., pp. 118-130; y Roberto Santana, op. cit., pp. 135-137.

trabajadores y Gobierno, y que ella resolviera si se debía cambiar la ley actual o si era necesario una ley especial.

Las sociedades agrícolas aceptaron la invitación propuesta y se formó la comisión. Como respaldo a ello, el 28 de marzo el Gobierno detuvo la formación de sindicatos. En la comisión había seis representantes de sociedades agrícolas, incluidas la SOFO y SAGO, más dos parlamentarios, a nombre de los propietarios rurales, y seis representantes de la CTCh, más un diputado socialista y un dirigente comunista, a nombre de los trabajadores.

Las sociedades agrícolas llegaron a la primera reunión de la comisión, a mediados de abril, con la propuesta de aceptar un estudio para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores rurales, pero oponiéndose a la existencia de sindicatos. Los obreros plantearon su deseo de que se aplicase la legislación sindical vigente. Ante la diferencia de posiciones, el presidente de la República, que presidía la comisión, les pidió que cada parte entregara su postura por escrito. Antes de fin de mes las sociedades se reunieron con el presidente, repitiendo su rechazo a los sindicatos. Aguirre Cerda les señaló que si no deseaban cooperar, él cumpliría la legislación vigente. Ante la decisión gubernamental, el representante de SNA pidió al presidente una nueva reunión, con el fin de que las sociedades reconsideraran su posición. Dada la situación, a la SNA, que era la que manejaba la cuestión, pues las demás sociedades le habían dado plena confianza para liderar las negociaciones, no le quedó otra salida que aceptar participar en la elaboración de una ley especial sobre sindicatos rurales. En todo caso, pidieron limitaciones a la futura ley; que no contemplara el derecho a huelga, que se limitaran los fueros sindicales, que se impusiera un año de residencia en el fundo para formar sindicatos y que hubiera arbitraje obligatorio para resolver conflictos. El presidente aceptó tales planteamientos y comenzó a trabajar la comisión. Además de los sindicatos, la comisión estudiaría medidas específicas para mejorar la vida campesina. Ambas partes se comprometieron a cesar despidos y demandas.

La postura de SNA dominó la posición patronal. Para los terratenientes de la zona central, los sindicatos representaban un cambio fundamental en las relaciones laborales, que aumentaría los costos de producción y haría poco rentables sus negocios, además que politizaría las relaciones sociales rurales, hasta ese momento dominadas por ellos sin contrapeso. La detención de la movilización campesina era vital. Las sociedades agrícolas del sur no veían los sindicatos con la gravedad de la SNA. Los sueldos en el sur eran mejores, la mano de obra inquilina y temporal era menor, las relaciones laborales eran más horizontales y las condiciones de vida de los trabajadores mucho mejores. Ello explicaba que en el sur no surgiera un número significativo de sindicatos. Sin

embargo, solidarizando con la SNA, las sociedades sureñas apoyaron al centro en sus peticiones. Su oposición a los sindicatos era más práctica, pues no creían que esa fuera la vía para mejorar la vida de los campesinos, a diferencia de los del centro que veían en los sindicatos una fuente de perjuicios para la producción. Los del sur, más progresistas que los del centro, no se oponían a una legislación que regulara los salarios, vivienda, educación, etc., asegurando de antemano condiciones de vida superiores para los campesinos.[339]

Esto último indica que, más allá de la solidaridad de los agricultores del centro y del sur, había una diferencia importante en este tema. Mientras los del centro se oponían en principio a cualquier regulación estatal de las relaciones labores campesinas, pues creían que tal ámbito correspondía a los intereses individuales de patrones y campesinos, los del sur se allanaban fácilmente a que el Estado asegurara a los campesinos mejores condiciones de vida, pues no les molestaba, al contrario la consideraban necesaria, la acción estatal para regular cuestiones de interés común. Así, mientras Jaime Larraín, presidente de la SNA por esos años, pedía a los agricultores afiliados a su organización que asumieran un cambio personal, de conciencia, para mejorar la vida de sus trabajadores, la política del "buen patrón", asumiendo la necesidad de mejores sueldos, viviendas y escuelas, y con ello aplacar las críticas sociales, los del sur no requerían cambiar la mentalidad de sus afiliados, concientes desde mucho antes de la importancia de ello, a veces por experiencia propia, sino que pedían que el Estado se hiciera cargo de ello.

Después de varios meses de trabajo de la comisión, se impuso un proyecto de ley adecuado a los planteamientos de las sociedades agrícolas, aceptándose la eliminación de la huelga como medio de resolver conflictos laborales en el campo y prohibición de abandonar el trabajo de los sindicalizados. Era un triunfo de los "patrones". A pesar de ello, el proyecto de ley presentado al Parlamento no gustó ni a la derecha ni a la izquierda. En noviembre de 1939, el proyecto fue enviado al Parlamento, pero no fue aprobado y la situación se mantuvo sin solución, congelada por varios años, pues administrativamente el Gobierno impedía la formación de sindicatos rurales, aunque la ley lo permitía. En 1944, otro Gobierno trató de elaborar un nuevo proyecto de ley, pero ni siquiera lo alcanzó a presentar al Parlamento, por la oposición de la SNA. Recién en noviembre de 1946 volvería a plantearse el asunto, en un contexto más favorable para la derecha, como veremos más adelante.

Se podría hacer una fácil relación entre la aprobación de la ley CORFO, tan duramente criticada por la derecha, y la detención de la movilización campesina, señalando que el Gobierno

[339] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1938-1939*, op. cit., pp. 122-124.

negoció una cosa por otra, logrando que se aprobase la ley que daba nuevas facultades al Estado para promover la industrialización, a cambio de impedir la creación de sindicatos rurales, y con ello cambios sociales y económicos en la agricultura perjudiciales para los terratenientes. Sin embargo, no hay ninguna prueba de ello, excepto la contemporaneidad de ambos hechos. Como hemos dicho, estos acontecimientos han llevado a algunos autores a hablar de un pacto tácito entre las fuerzas progresistas del FP con la derecha defensora de los terratenientes del centro del país. Nosotros rechazamos tal planteamiento. Creemos que no hubo pacto, pues la derecha tenía el poder político suficiente para impedir, sin necesidad de acuerdos especiales, cualquier cambio que no les favoreciera, tanto por su representación parlamentaria, como por su participación en las diferentes instituciones estatales, sin contar con la influencia de las asociaciones gremiales y de la prensa.

Además, el propio Gobierno no tenía una opinión favorable ante los sindicatos rurales, cuando eran foco de conflicto social, como efectivamente ocurría en manos de socialistas y comunistas. Así, no era necesario que la derecha negociara, acordara, ni pactara nada, pues el mismo Gobierno, en este caso el presidente de la República, no compartía esa vía para resolver los problemas del campo. Como plantea Michael Monteón, en una entrevista hecha en 1939 a Aguirre Cerda por el historiador estadounidense Frank Tannenbaum, a éste le quedo claro que las ideas del presidente respecto al campo no eran en ningún caso de avanzada. Más que cambios profundos, planteaba la modernización productiva y mejor infraestructura como solución para la agricultura.[340]

Un ejemplo de lo limitadas que eran las propuestas gubernamentales, en términos de cambios en el agro, lo fue la creación en marzo de 1939 del Instituto de Información Campesina, con el fin de promover la educación de las clases rurales. Nada demasiado pretencioso.

Por último, dentro del propio Gobierno estaban los radicales derechistas del sur, un sector importante del partido que no iba a aceptar que se afectaran los intereses agrarios por la vía de la movilización campesina.

En todo caso, lo anterior no significa que la prohibición de formar sindicatos rurales no haya sido parte de una decisión política del Gobierno. Ella estaba vinculada a la política agraria del FP, antes que a su política industrial. Si se quiere pensar en término de compensación, la prohibición puede relacionarse con la política de precios agrícolas bajos del Gobierno. Más adelante volveremos sobre esto.

Por otra parte, respecto a los campesinos, es interesante conocer la opinión de la izquierda por ese momento, a fines de 1939. Uno de los integrantes de la comisión mixta aludida fue Juan

[340] Michael Monteón, op. cit., p. 237.

Chacón, secretario del departamento agrario del partido comunista. Según planteaba éste, en el XI Congreso del partido, en Santiago, el 23 de diciembre de 1939, se debía acabar con la explotación del campesinado: "De ahí que el Partido Comunista estima que el Gobierno del Frente Popular debe dirigir su atención preferente a la cuestión agraria, como una manera de alcanzar la solución de algunas de las cuestiones que tienen sumida a nuestra nación en una postración económica y social notoria, y que constituye una seria amenaza para su porvenir".[341]

Para Chacón, la gran propiedad de la tierra era el principal problema del agro, también las tierras inexplotadas, el escaso uso de maquinarias y de abonos. Creía, además, que faltaba ayuda para la pequeña y mediana propiedad, más crédito y educación rural. Consideraba que la ley de cooperativas de pequeños agricultores, aprobada en agosto de 1939, era un avance en ese sentido. Confiaba, en general, que la agricultura podía satisfacer el consumo interno e incluso exportar. Para ello había que resolver, además, los problemas de comunicación y transporte, especialmente en el sur y norte.

Hasta aquí los planteamientos de Chacón, fuera de algunas connotaciones propias de su pensamiento, no diferían mucho del análisis que hubiera hecho cualquier experto en la materia.

Es interesante que Chacón distinguiera entre los propietarios; al gran propietario "feudal" de Chile central, del más moderno y progresista del sur. Decía: "Se encuentran principalmente al sur del Biobío, el agricultor rico y mediano, elementos que no explotan la tierra según la rutina, sino que introducen adelantos técnicos en las labores agrícolas, por lo cual son progresistas, con relación al terrateniente de tipo feudal".[342]

Fuera de las diferencias reales entre los agricultores del centro y sur, la opinión de Chacón parece condicionada por la participación del partido comunista en el FP, donde había importantes agricultores radicales del sur, por lo que debía ser respetuoso y distinguir el foco de interés del partido, dejando fuera a los socios. A pesar de ello, destacaba la situación de los indígenas del sur, víctimas de los terratenientes que les robaban sus tierras. Creía que los indígenas debían ser respetados en su cultura y propiedades, ayudarlos y protegerlos.

Por último, creía que el partido debía movilizar a los campesinos, para incorporarlos al movimiento nacional de liberación. Debía lograrse la unidad de campesinos y obreros. Había que organizar a los campesinos, formando un FP campesino. Estos debían seguir presionando al Gobierno y Parlamento para que se aprobara una ley justa para ellos (se refería a la de sindicatos

[341] Juan Chacón (1940): *El problema agrario y el partido comunista*, Ediciones Comité Central del PC Chile, Santiago, p. 6.
[342] Ídem, p. 24.

rurales) Sobre los sindicatos, reconocía que el partido había organizado unos 400, con cerca de 60 mil hombres. La cifra nos parece exagerada. Además, decía que había unos 7 mil militantes comunistas en el campo. Señalaba que estaba pendiente ampliar la militancia hacia la clase media rural y los propietarios progresistas. Reconocía que al partido le faltaba organización y expertos para enfrentar los problemas agrarios.

Considerando el planteamiento de Chacón, los comunistas, seguramente la situación no era diferente entre los socialistas, tenían muy poco interés en la situación de los campesinos. Ellos estaban preocupados de la conquista del poder político, en la que era fundamental la participación de los trabajadores urbanos. Los campesinos eran secundarios ante ese objetivo. Por otro lado, estando en una política de alianza interclasista, representada en el FP, los comunistas estaban más preocupados de fortalecer el avance de la "revolución burguesa", que precedía a la obrera, que por resolver los problemas agrarios.

En verdad, no tenían, y no les interesaba tampoco, una política agraria. Los planteamientos de Chacón lo demuestran. Con estas consideraciones, es más comprensible que el Gobierno haya paralizado la sindicalización campesina y que la izquierda no hubiera reaccionado airadamente en contra de ello. La cuestión agraria no era prioridad de nadie. En la izquierda, más importante era la lucha entre socialistas y comunistas por controlar el movimiento obrero urbano, y resolver sus propias diferencias internas.

La elección parlamentaria de 1941 era el momento para que el FP rompiera con el control que la derecha ejercía en el Parlamento y pudiera gobernar con mayor libertad.

Los partidos de derecha, dado el control que tenía el Gobierno en las elecciones, amenazaron con no participar, pues creían que la izquierda actuaría violentamente e impediría que sus partidarios votaran. El Gobierno, que no quería darle argumentos a la oposición, hizo un control estricto del orden, especialmente evitando las huelgas que los comunistas promovían en los campos. Además, a principios de 1941 ideó un proyecto de reforma electoral para dar garantías a todos los sectores. Se trataba de que las Fuerzas Armadas y Carabineros asumieran como jefes de plaza para las elecciones, nombrados por el ministerio del Interior, y velaran por el correcto desempeño del acto. Quedarían eliminadas las manifestaciones públicas antes, durante y después del día de las elecciones. Además, se daba atribuciones a los jefes de plaza y jueces para allanar y clausurar locales donde se practicara el cohecho.

Los partidos de derecha aceptaron la idea, pero entre los del FP hubo mayor reticencia. Arturo Olavarría, en ese momento ministro del Interior, recuerda que la directiva del partido radical

le señaló: "La inconveniencia de suprimir el cohecho, pues a juicio de ellos, si tal ocurriera, el radicalismo podía perder su representación parlamentaria del sur del país".[343] Como se ve, no sólo la derecha dependía de la compra de votos para ganar.

El proyecto de ley fue aprobado en febrero de 1941, agregándosele otros elementos para hacer más confiable la votación y el escrutinio; habría cámara secreta para votar, sobres no transparentes para los votos, letra de imprenta en las cédulas y se usaría tinta negra en la votación. No prosperó la idea de establecer una cédula oficial para votar.[344]

El Gobierno cuidó celosamente que el día de la votación ninguna autoridad gubernamental interviniera. Igual hubo desconocimiento de las nuevas disposiciones, por lo que se procedió a destituir, entre otros, a dos funcionarios de gobernaciones de la zona sur.[345]

Aunque todos auguraban que la reforma electoral tendría un resultado adverso para los partidos de centro e izquierda, les fue bastante bien, lo que demostró que la derecha era la más afectada cuando había mayor transparencia en las elecciones. Se acabaron los tradicionales desórdenes y violencia con que la izquierda estilaba movilizar a sus partidarios para ese día, marzo de 1941, y el cohecho masivo de la derecha.

Sin embargo, el FP como alianza estaba acabado desde principios de 1941, tras la salida de los socialistas del conglomerado, aunque siguieron colaborando en el Gobierno. Por su parte, los comunistas, que nunca tuvieron un ministerio, habían seguido con su política de organización sindical y huelgas, con lo que también estaban distanciados del Gobierno. Además, el propio partido radical estaba alejado del Gobierno, porque no se le tomaba en cuenta.

Fue notoria la inclinación a la izquierda del electorado. Los partidos que habían estado en el FP obtuvieron más del 56% de los votos, con lo que lograron 83 diputados contra 64 de la derecha. El partido radical fue el más votado, con 23%, obteniendo 42 diputados. Le seguían los conservadores. El partido liberal bajó su votación a 14%, sólo unos puntos más que el Comunista, que con sus 11,8% llegaba a su mayor votación histórica. Los socialistas, también con su mayor votación en el periodo, aunque sacaron el 22,1% de los votos apenas llegaron a 18 diputados, muchos menos que los conservadores, a pesar de que los superaban en votos. La ley favorecía a los partidos mayores que realizaban acuerdos entre sí, apoyándose mutuamente. No elegir bien las circunscripciones era otra razón que llevaba a que se perdiera una cantidad importante de votos.

---

[343] Arturo Olavarría, op. cit., p. 462.
[344] Ricardo Cruz-Coke, op. cit., p. 28.
[345] Arturo Olavarría, op. cit., pp. 460-465. Hasta la actualidad sigue rigiendo en Chile el control de las Fuerzas Armadas de los actos eleccionarios, por lo que se puede apreciar la importancia de la reforma electoral.

El mismo crecimiento de la centro-izquierda se produjo en las provincias del sur; en todas ganó el partido radical y logró 3 de un total de 6 diputados en Malleco, 3 de 7 en Cautín, 2 de 5 en Valdivia y 1 de 3 en Osorno. Especialmente era notable su mayor votación en Cautín, el doble respecto a las elecciones anteriores. El aumento del voto de izquierda era notorio en Valdivia y Osorno (nueva provincia desde 1940), donde el partido socialista fue el más votado, mientras en Cautín casi era la segunda fuerza política. Por otro lado, mientras en el país el voto liberal caía, en el sur era todavía una fuerza política importante, muy superior al voto conservador, que en Chile era el segundo partido político más votado, pero en el sur se ubicaba en los últimos puestos. En Valdivia, los nacis (que participaron como Vanguardia Popular) sacaron más votos que los conservadores.[346]

El voto liberal del sur estaba relacionado con la existencia en Valdivia de una influyente base liberal. Allí vivía Carlos Acharán Arce, que fuera vicepresidente del partido y uno de los líderes del sector "doctrinario", algo así como la izquierda de los liberales. Su líder nacional, José Maza, el mismo de la ley de 1925 antes comentada, era senador por la zona, a pesar de ser originario de Los Ángeles.[347]

Además, correspondió elegir 5 senadores en la circunscripción de Biobío, Malleco y Cautín, los que se repartieron; 2 radicales, 1 conservador, 1 radical y 1 agrario.[348]

Debido a una repentina enfermedad, el presidente Aguirre Cerda renunció en octubre de 1941, falleciendo en noviembre, por lo que se debieron adelantar las elecciones presidenciales para febrero de 1942. Fueron candidatos a presidente; el radical Juan Antonio Ríos, apoyado por socialistas, comunistas, falangistas, democráticos, agrarios y algunos liberales; y Carlos Ibáñez del Campo, que recibió el apoyo de conservadores, parte de los liberales y los ibañistas.

Lo extraño de Ríos es que por años era el ibañista más destacado del partido radical. Había nacido en Cañete, en la provincia de Arauco, hijo de un agricultor, después estudió derecho en Concepción, dedicándose desde joven a la política; fue diplomático, diputado, senador, ministro del Interior y Justicia, en 1932, y presidente de la Caja de Crédito Hipotecario, en el Gobierno de Aguirre Cerda.[349] En 1938 se había opuesto a la candidatura de Aguirre Cerda y apoyado a Ibáñez, pues, según él, era el único que le daría el triunfo a la izquierda. Ahora le tocaba competir con su

[346] Germán Urzúa, op. cit., pp. 51.
[347] Tomás Moulian e Isabel Torres, op. cit., pp. 81-87.
[348] Germán Urzúa, op. cit., p. 52.
[349] Peter Snow, op. cit., pp. 98-99.

líder anterior.[350] Ríos, conocido por su anticomunismo, se identificaba con la derecha del radicalismo y se decía que representaba los intereses de los agricultores del sur.

Los partidarios de Ríos eran un grupo heterogéneo, más unido por el rechazo a Ibáñez, hasta el propio Arturo Alessandri apoyó a Ríos, que por afinidad con el candidato radical. Al conglomerado se le llamó Alianza Democrática, destacando con ello el carácter autoritario y anticomunista de su contendor. Ante el representante de la reacción y el fascismo, como se mostraba a Ibáñez, Ríos se presentó como la cabeza de un frente nacional de los partidos contra el totalitarismo, una especie de FP renacido.[351] Él representaba a las fuerzas progresistas, democráticas y populares. Como planteara el 25 de enero de 1942, en Santiago, al término de su campaña política, creía en: "Un Gobierno respetuoso de las leyes, que ampare a los débiles, que asegure el bienestar de las masas trabajadoras, que impulse las actividades de la producción y que sea, en todo momento, un Gobierno nacional". Además, agregó: "También, hay regiones postergadas, de cuya suerte nadie se ha preocupado hasta ahora; y es urgente que reciban el apoyo necesario para contribuir en la medida de su capacidad al resurgimiento patrio".[352] De este modo, creía en un Gobierno nacional, que fuera más que una alianza de partidos, que garantizara los derechos a todos los ciudadanos, especialmente a una existencia digna. Un Gobierno que se ocupara de todas las regiones, de comunicar territorios aislados, de poblar zonas deshabitadas, etc. A Ríos, principalmente, le interesaba aumentar la producción, protegiendo y estimulando a los productores.

Se impuso Juan Antonio Ríos con un 52% de los votos, contra el 44,04% de Ibañez. Ríos ganó en la mayoría de las provincias del país, con alta votación en el norte, Concepción y Arauco, perdiendo sólo en Aconcagua, desde Colchagua a Linares y en Llanquihue

Cuadro Nº 29
Votación del sur y total país, elecciones presidenciales de 1942

Provincias	Juan Antonio Ríos	Carlos Ibáñez del Campo	Total Votantes
Malleco	8.186	5.712	13.954
Cautín	15.325	11.481	26.960
Valdivia	9.717	6.496	16.267
Osorno	5.156	4.093	9.278
Total país	260.034	204.635	466.507

Fuente: Germán Urzúa (1986): *Historia política electoral de Chile (1931-1973)*, Fundación Friedich Ebert de Bonn, Santiago de Chile, p. 58.

[350] Germán Urzúa, op. cit., p. 57.
[351] Discurso de Juan Antonio Ríos, 25 de enero de 1942, Santiago, en *Una campaña gloriosa: la que exaltó a la presidencia de la República al Excmo. Don Juan Antonio Ríos M.: principales discursos*, Imprenta La República, Santiago, 1942, pp. 9-22.
[352] Ídem, p. 11.

Como se aprecia en el cuadro Nº 29, Ríos ganó claramente en Malleco, Cautín, Valdivia y Osorno. En las tres primeras provincias su votación fue superior al promedio nacional.

El Gobierno de Ríos estuvo más preocupado del crecimiento económico que de las condiciones de vida de la población, por lo que no hubo un control de los precios de venta al público a través del Comisariato, como había practicado Aguirre Cerda. El país enfrentó escasez de insumos y bienes importados, debido a la Segunda Guerra Mundial. Aunque el Gobierno se resistió, en enero de 1943 Chile rompió con el Eje y las relaciones con Estados Unidos mejoraron. El Estado siguió apoyando la industrialización y la mayor autonomía de la economía nacional respecto al comercio exterior, aunque gran parte de ese crecimiento se hacía con inversiones estadounidenses. Hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, un 70% de toda la inversión extranjera tenía ese origen. Destaca en estos años la acción de CORFO en el desarrollo del sector eléctrico, contruyendo centrales hidroeléctricas. En 1944 se creó la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) También, se realizaron prospecciones petroleras en Magallanes entre 1943 y 1945, y se organizó en 1943 la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), que en 1947 iniciaría la construcción de una gran fábrica siderúrgica. Por otro lado, en agosto de 1942 se creó el Instituto de Economía Agrícola, sobre la base de la anterior Junta de Exportación Agrícola y del Consejo de Fertilizantes. También, en 1942 se creó el Consejo Nacional de Comercio Exterior.

El presidente Ríos, a pesar de haber sido elegido por un amplio grupo de partidos políticos, gobernó con gran independencia de ellos, e incluso buscó apoyos fuera de su coalición y no tuvo problemas para nombrar ministros a liberales y militares. Incluso el presidente tuvo diferencias con su propio partido. Todo ello tenía su origen en las divisiones internas que afectaban a la mayoría de los partidos y al debilitamiento consiguiente de su acción. En definitiva, Ríos no tuvo una base estable para gobernar.

En estos años se observa un escaso interés de las fuerzas progresistas por imponer reformas sociales. A pesar de que el Parlamento en el periodo 1941-1945 estuvo controlado por ellos, no hubo cambios sustanciales. En parte, esto se debió a las mismas razones señaladas; por las tensiones existentes entre radicales derechistas y pro socialistas sobre las medidas por adoptar, que llevaron a la existencia de dos partidos radicales hacia 1946; también, por las divisiones al interior del socialismo, y entre éstos y los comunistas, por el camino a seguir para producir cambios. El papel que jugaba la vía electoral frente a un movimiento de masas dividía a la izquierda.

Los errores cometidos por el Gobierno y los partidos que lo apoyaron se manifestaron en la elección parlamentaria de 1945. La derecha obtuvo una alta votación. En la elección de diputados,

el partido conservador fue el más votado, con el 23,6% de los votos y 36 diputados; la más alta que obtendría hasta los años sesenta. Los liberales llegaron al 20,1% de los votos, con 31 diputados. El partido radical obtuvo el 19,9% de los votos y 39 diputados. Los que más cayeron fueron los socialistas y comunistas, que obtuvieron el 12,8% de los votos, con 9 diputados, y 10,3% de los votos, con 15 diputados, respectivamente.[353] Sumados los partidos menores, la derecha volvía a controlar la Cámara de Diputados.

En el sur también hubo un alza de la derecha, especialmente en Malleco, donde se eligieron 4 liberales y 2 radicales. Menor era su presencia en Valdivia, donde hubo 2 radicales, 2 liberales y 1 socialista; y en Osorno, 2 radicales y 1 conservador.[354]

En la elección de senadores, un independiente de derecha, Jaime Larraín, presidente de la SNA, apoyado por el PA fue elegido en la circunscripción de Biobío, Malleco y Cautín, derrotando a un radical. Su lema fue "Los hombres de trabajo al poder". Según recordaba más tarde un ex militante del PA ello fue toda una hazaña: "El Gobierno radical, los radicales, eran imbatibles en la zona porque estaban en el Gobierno, tenían la administración pública y la combinación con los partidos de izquierda, los sindicatos, los agricultores. Y todos los agricultores de la región eran radicales... Entonces el partido radical tenía la plata y la influencia en la agricultura, y los partidos de derecha no presentaron candidato".[355]

Los resultados de 1945 animaron a diversos grupos de derecha (PA, algunos ibañistas, liberales, ex-nacis y socialcristianos) a formar el PAL, en diciembre de 1945. En un congreso realizado en Valdivia, del 15 al 18 de agosto de 1947, el PAL definió sus principios; se planteó como una organización de hombres de trabajo, que pretendía una democracia perfeccionada.[356] En lo político, creía en una democracia funcional, corporativa, a partir de la cual se organizara el Estado. En lo económico, proponían una economía autodirigida que fuera el resultado de la cooperación de las fuerzas productivas, como parte del Estado. Además, se declaraban anticomunistas.

Como se ve, sus planteamientos eran muy similares al partido agrario, pues el pequeño partido sureño fue el componente principal del PAL. Por 1947, el 70% de sus partidarios estaban en el sur. Sin embargo, fuera de las ideas corporativas, al formarse como agrupación con pretensión nacional, dejó de lado sus planteamientos regionales. Los grupos del centro del país comenzaron a

[353] Peter Snow, op. cit., p. 147.
[354] Germán Urzúa, op. cit., p. 63. No tenemos datos de Cautín.
[355] Citado por Cristián Garay (1990): *El Partido Agrario-Laborista*, Editorial Andrés Bello, Santiago, p. 229.
[356] Partido Agrario-Laborista (1947): *Declaración de principios*, aprobada en el Congreso Nacional de Valdivia, 15 al 18 de agosto de 1947, Imprenta y Litografía Universo, Santiago.

dominar el nuevo partido, en una relación tensa con los del sur, que siempre fueron los militantes mayoritarios. Sólo el interés del PAL, a lo menos en el discurso, por lo agrario hacía que los del sur tuvieran esperanzas que en ese partido podían encontrar el apoyo que no tenían en los partidos tradicionales. El PAL proponía la modernización agrícola, defensa de la propiedad privada, demanda de mayor ayuda estatal, precios adecuados y control de las importaciones agrícolas.

En definitiva, el PAL tuvo un rápido crecimiento en los años siguientes, con un discurso ecléctico; populista, nacionalista y corporativista.[357]

Antes de terminar su mandato, en enero de 1946 el presidente Ríos renunció por problemas de salud, con lo que hubo elección anticipada en septiembre. En ese periodo de transición asumió como vicepresidente de la República, Alfredo Duhalde, radical de derecha originario de Osorno. Enfrentó duras huelgas y protestas de obreros en Santiago a comienzos de año, los que pedían aumento de sueldos, las que reprimió duramente; hubo 6 muertos y 60 heridos. Tuvo el apoyo de un grupo de radicales que se retiraron del partido radical, pues éste se había definido como partido de izquierda, formando el partido radical democrático, el que contó con muchos agricultores del sur entre sus militantes. El grupo escindido tenía un poder parlamentario importante, con 4 senadores y 8 diputados. Duhalde gobernó con este apoyo y con algunos socialistas.

En efecto, una Convención del partido radical, de enero de 1946, había reafirmado la definición socialista del partido, señalando: "Sólo una democracia económica fundamentada en un régimen socialista, en que los medios de producción dejen de ser propiedad individual y sean reintegrados a la comunidad, puede asegurar el pleno desarrollo de la personalidad humana".[358] Tal planteamiento hacía esperable una alianza de los radicales con la izquierda.

El alza de la votación de derecha en 1945 abrió las esperanzas de este sector para la elección presidencial. Sin embargo, la derecha no logró agruparse en torno a un candidato y presentó dos; Eduardo Cruz-Coke, conservador con apoyo del PAL, y Fernando Alessandri, liberal respaldado por la Falange Nacional.[359] El partido radical presentó a Gabriel González Videla, del sector más de izquierda del partido, quien atrajo el apoyo de los comunistas y algunos socialistas. Otros socialistas presentaron la candidatura de Bernardo Ibáñez. Ganó González Videla, con el 40,1% de los votos,

[357] Para los primeros años del PAL, Cristián Garay, op. cit., pp. 35-131; María Isabel Mir (1998): *El partido agrario-laborista durante la segunda administración de Ibáñez*, tesis, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 2-39; y Sergio Cabezas (1989): *Historia del partido agrario-laborista*, tesis, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 6-31.
[358] Tomás Moulian e Isabel Torres, op. cit., p. 221.
[359] Ídem, op. cit., pp. 213-307.

frente al 29,7% de Cruz-Coke, el 27,3% de Alessandri y el 2,5% de Ibáñez. Si la derecha hubiera ido unida ganaba la elección.

Cuadro Nº 30
Votación en el sur y total país, elección presidencial de 1946

Provincias	Inscritos	Votantes	González Videla	Fdo. Alessandri	Edo. Cruz-Coke	Bdo. Ibáñez
Malleco	18.769	13.927	5.086	6.635	1.969	193
Cautín	35.679	26.290	8.779	11.611	5.442	379
Valdivia	23.874	18.183	8.491	6.573	2.640	459
Osorno	12.664	9.818	3.380	4.267	1.906	216
Total país	631.257	479.310	192.207	131.023	142.441	12.114

Fuente: Germán Urzúa (1986): *Historia política electoral de Chile (1931-1973)*, Fundación Friedich Ebert de Bonn, Santiago de Chile, p. 66.

González Videla se impuso en el norte, Aconcagua, Santiago, Curicó, Concepción, Biobío, Arauco, Valdivia, y de Chiloé al sur. En las demás provincias ganó la derecha; Cruz-Coke en el centro, entre Valparaíso y Ñuble, excepto en Santiago y Curicó, donde ganó González Videla, y en Maule y Linares, donde se impuso Alessandri. En el sur, en Malleco, Cautín y Osorno fue mayoría Alessandri, y Cruz-Coke ganó en Llanquihue. Como puede verse en el cuadro Nº 30, sólo en Valdivia ganó el candidato radical, mientras en las demás el voto de derecha fue considerable. Aunque se debe destacar que el voto de Alessandri correspondía a la derecha menos reaccionaria, la liberal, más el apoyo de la Falange, cuya posición era más bien de centro-derecha. Claramente, fue un error para el PAL aliarse con los conservadores, con los que tenían importantes diferencias. A pesar de que Cruz-Coke representaba a un sector social-cristiano en el partido conservador, en el país no se entendían esas sutilezas. Notoriamente en el sur, donde estaba el principal apoyo del PAL, el candidato conservador no tuvo buena acogida. Prueba de ello es que su voto se concentró casi únicamente en el centro del país.

Como González Videla no tenía todos los votos para ser ratificado como presidende de la República en el Parlamento, debió negociar con los liberales. Así, su Gobierno se constituyó con ministros radicales, comunistas y liberales. Con esos partidos logró mayoría en el Congreso. Un Gobierno extraño. En el contexto de la Guerra Fría, rápidamente recibió presiones para sacar a los comunistas del Gobierno, entre otras cosas, los norteamericanos cortaron cualquier préstamo nuevo desde noviembre de 1946, lo que llevó a González Videla a tomar tal decisión en abril de 1947, excusándose en la promoción de huelgas que hacían los comunistas y que afectaban al Gobierno. Después, se integraron al Gobierno, en diferentes momentos, conservadores y falangistas.

En lo esencial, en estos años se mantuvieron las políticas desarrolladas desde 1938, concentradas en el desarrollo urbano-industrial. Como planteaba González Videla en el Parlamento, en mayo de 1947, la industrialización sería el propósito principal de su política económica.

Consideraba que la industria era el fundamento para el progreso futuro del país y para darle mejores condiciones de vida a la población, así como para que la economía nacional fuera menos dependiente del mercado mundial. Insistía que Chile debía pasar de país exportador de materias primas a fabril exportador de manufacturas.[360] Con este convencimiento, el presidente dio instrucciones a la CORFO de concentrar su acción en la construcción de centrales hidroeléctricas, en la explotación de petróleo en Magallanes, creando en 1950 la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), en la fábrica siderúrgica de Huachipato, Concepción, que comenzó a funcionar en 1950, y en una fundición de cobre y oro en Paipote, Copiapó. Más tarde, en 1952 se estableció la Industria Azucarera Nacional (IANSA), largo tiempo proyectada, para producir azúcar de remolacha. Por estos años se comenzó a notar un menor ritmo de crecimiento industrial y de toda la economía, así como un aumento de la inflación, aunque el término de la guerra permitió un incremento del comercio exterior y mayores inversiones extranjeras. Ello llevó al Gobierno, entre 1948 y 1950, a intentar controlar la inflación reduciendo las alzas salariales y con una restricción del gasto público.

Medidas contrarias a los trabajadores urbanos no eran fáciles, por la mayor organización sindical. Mientras en 1932 había 54 mil trabajadores sindicalizados, en 1946 el número ascendía a 250 mil.[361]

Más simple fue aplacar las demandas campesinas. González Videla reactivó el tema de los sindicatos rurales, levantando la prohibición de formarlos en noviembre de 1946, obligando con ello al Parlamento a dictar una nueva legislación, si es que no quería aceptar la situación legal vigente. Nuevamente, el número de sindicatos creció rápidamente. En los últimos meses de 1946 llegaron a haber 395 sindicatos rurales, se presentaron 275 petitorios y hubo 15 huelgas. En 1947 la situación fue más activa, con 344 petitorios y 30 huelgas.[362] Las demandas campesinas seguían ubicándose en el centro del país. En el sur, en Malleco y Cautín se presentaron unos 40 petitorios a fines de 1946.[363]

Como la derecha dominaba el Parlamento, a partir de los estudios realizados en 1939, que como vimos terminaron adecuándose a los deseos de la SNA, se aprobó rápidamente una ley de sindicalización campesina el 3 de julio de 1947, pero con tales trabas para la formación de

[360] Gabriel González Videla (1947): *Mensaje presidencial, 21 de mayo de 1947*, Imprenta Fiscal de la Penitenciaría, Santiago, p. V.
[361] Michael Monteón, op. cit., pp. 192-193.
[362] Roberto Santana, op. cit., p. 134.
[363] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1946-1947*, Temuco, p. 290.

sindicatos que en la práctica impedía que existieran. Incluso, si se llegaban a crear cumpliendo las estrictas exigencias de la ley, sus funciones estaban limitadas a la cooperación con los patrones.[364]

La ley surgió gracias al poder de la derecha en el Parlamento y por el alejamiento de los comunistas del Gobierno. Los comunistas eran los principales responsables del verdadero alzamiento de los campesinos. En el fondo, la ley favoreció principalmente los intereses de los terratenientes de Chile central, al impedir cualquier cambio en el orden rural, por lo que siguieron manteniendo los sueldos agrícolas más bajos del país y una abundante mano de obra, lo que les aseguraba una renta adecuada.

El anticomunismo creció en el país, con alguna ayuda de las huelgas y paros provocadas por los comunistas, hasta llegar a la ilegalización del partido comunista en septiembre de 1948, eliminando a todos sus militantes de los registros electorales, a través de la llamada "Ley de defensa de la democracia". Su aprobación produjo gran división en el Parlamento; se opusieron a ella parte de los radicales y socialistas, algunos conservadores, los agrario-laboristas y los falangistas. La medida significó que 25 mil comunistas fueran eliminados de los registros electorales y perdieran sus derechos ciudadanos.

Florencio Durán, senador radical, del sector escindido en 1946, anticomunista convencido, por lo que debe reconocérsele cierta autoridad para comentar la ley anterior, creía que los verdaderos peligros contra la democracia estaban en otros sectores: "Se ha conspirado contra la democracia, so pretexto de sofocar al comunismo... Y la peor de todas las conspiraciones, la más permanente y la que siempre ha quedado impune, ha sido la conspiración de los elementos de la plutocracia cuando han presionado a los gobiernos de izquierda en el campo económico, imponiendo sus "consignas" y torpedeando auspiciosos planes en favor de las clases trabajadoras y del país".[365]

En la elección parlamentaria de 1949 (primera de este tipo con participación de mujeres), los radicales volvieron a ser el partido más votado en la elección de diputados, con un 27,7% de los votos, seguidos por los conservadores, con un 22,7% y los liberales, con 19,3%. Los radicales habían superado con creces la baja de 1945, llegando a su máxima votación histórica. Conservadores y liberales bajaban su votación. Por su parte, la izquierda se resintió por el ambiente

[364] Jean Carrière, op. cit., pp. 158-161. Entre otras disposiciones, la ley definía al sindicato agrícola como una institución de colaboración mutua entre capital y trabajo, por lo que serían contrarias a la ley las organizaciones que afectaran la disciplina y el orden del trabajo; el sindicato funcionaría en el fundo sólo si el patrón lo permitía; los sindicatos debían contar con a lo menos 20 miembros, mayores de 18 años, de los que no menos de 10 debían saber leer y escribir; no podían presentarse pliegos de peticiones en tiempos de siembras y cosechas, etc.
[365] Citado por Germán Urzúa, op. cit., p. 68.

anticomunista y los socialistas apenas llegaron al 9,4%. Además, destaca el 8,3% del PAL, que les permitió tener 14 diputados. De este modo, el partido que integraba a muchos agricultores sureños se convertía rápidamente en una fuerza nacional de importancia.

En el sur la votación volvió a ser favorable a la derecha: en Malleco los 3 diputados electos fueron liberales; en Cautín hubo 3 del PAL, siendo el partido más votado de la provincia, 3 liberales, 2 conservadores y 2 radicales; en Valdivia, 2 liberales, 2 radicales y 1 del PAL; y en Osorno, 1 conservador, 1 liberal y 1 radical.[366]

A principios de la década del cincuenta, el descrédito de los partidos políticos tradicionales era considerable. El modelo de desarrollo nacional mostraba importantes defectos y los beneficios de la modernización urbana e industrial no favorecían al grueso de la población. La inflación se hizo un mal nacional creciente desde los años cuarenta. En 1951 llegó a un 23% anual. Entre 1940 y 1953, el costo de la vida se incrementó casi diez veces. Dada su base político-electoral, los Gobiernos radicales no enfrentaron las correcciones necesarias (para unos macroeconómicas, para otros estructurales) y resolvían las alzas de precios con aumentos de sueldos y con mayor gasto público, lo que fue ahondando los problemas.[367]

Tal situación afectaba principalmente a los sectores populares. Entre 1940 y 1953, la renta nacional había crecido un 40%, pero su distribución fue muy desigual; mientras la de la clase alta subió un 60% y la de la clase media un 46%, la de los trabajadores sólo se incrementó un 7%. Entre los últimos, especialmente estaban afectados los que se desempeñaban en la agricultura y servicios. Entre 1940 y 1952, los salarios agrícolas cayeron un 18%, en términos reales.[368]

Todo lo anterior favoreció un cambio político a comienzos de los cincuenta, fortaleciéndose los planteamientos populistas, nacionalistas y críticos a los partidos que habían gobernado el país en las últimas décadas. En Chile, como en el resto de América Latina, la mayoría de la población buscaba la respuesta a sus frustraciones en la salida populista que le ofrecía algún líder. El caso de Juan Domingo Perón se repetiría, con diferencias, en nuestro país.[369]

De este modo, en la elección presidencial de septiembre de 1952 (primera presidencial en que participaron mujeres) se impuso el candidato antisistema Carlos Ibáñez del Campo, con su propuesta de barrer con todos los males de la política chilena, con un 46,79% de los votos. Fue

[366] Ídem, op. cit., p. 72.
[367] Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, op. cit., pp. 22 y 344.
[368] Paul Drake, op. cit., pp. 246 y 250.
[369] Sobre la Argentina en el periodo estudiado en esta tesis, David Rock (2002): "Argentina, 1930-1946", en *Historia de América Latina*, vol. 15, op. cit,, pp. 3-59; y Juan Carlos Torre y Liliana de Riz (2002): "Argentina, 1946-c.1990", en *Historia de América Latina*, vol. 15, op. cit., pp. 60-92.

apoyado por la mayor parte de los agrario-laboristas, por algunos socialistas y varios grupos ibañistas creados para la ocasión (nacional-cristianos y partido femenino de Chile, entre otros) Ibáñez derrotó así a los candidatos de los principales partidos del país: al liberal Arturo Matte Larraín (27,81%), al radical Pedro Enrique Alfonso (19,95%) y al socialista Salvador Allende (5,45%) Ibáñez se impuso en el norte, excepto en Coquimbo, en Valparaíso, Santiago, O´Higgins, Talca, Linares, y de Concepción al sur, excepto en Chiloé. Nuevamente el sur era decisivo en una elección presidencial.[370] Como se anota en el cuadro Nº 31, el triunfo de Ibáñez fue rotundo en Cautín y Valdivia, seguramente por influencia del PAL, y más ajustado en Malleco y Osorno. Nótese además la baja abstención habida.

Cuadro Nº 31
Votación del sur y total país, elección presidencial de 1952

Provincias	Ibáñez del Campo	Arturo Matte	Pedro Alfonso	Salvador Allende	Votantes	votantes/inscritos %
Malleco	9.543	7.728	5.608	531	23.462	86,9
Cautín	23.650	14.009	8.952	1.208	47.998	84,2
Valdivia	16.133	7.724	6.546	1.248	31.734	83,4
Osorno	8.101	4.248	6.025	477	18.897	86,5
Total país	446.439	265.357	190.360	51.975	957.102	86,8

Fuente: Germán Urzúa (1986): *Historia política electoral de Chile (1931-1973)*, Fundación Friedich Ebert de Bonn, Santiago de Chile, p. 75.

Ibáñez se presentó como el general de la esperanza. Durante la campaña atacó duramente a los políticos, especialmente a los radicales. Contra las prácticas de los Gobiernos anteriores, prometió que haría un Gobierno nacional, con los mejores hombres, y que acabaría que todos los males del país.[371] Por fin, después de venirlo intentando desde 1938, Ibáñez lograba regresar por la vía democrática a La Moneda, aunque tampoco había escatimado esfuerzos para hacerse con el poder por la fuerza. Legimitado por los votos, a los 75 años volvía al poder.

El apoyo a la candidatura de Ibáñez produjo divisiones en el PAL. Al momento de que el partido le dio su respaldo, en abril de 1951, un pequeño grupo liderado por Jaime Larraín se retiró del PAL y formó el Partido Nacional Agrario en mayo de 1951, en Temuco. Este sector terminó apoyando a Arturo Matte, con liberales y conservadores tradicionalistas. Detrás de Larraín estaba gente de Santiago y algunos antiguos agrarios del sur. Dicho sea de paso, Larraín era primo de Matte, por lo que algo influyeron los vínculos familiares.[372]

---

[370] Germán Urzúa, op. cit., p. 75.
[371] Sofía Correa et al, op. cit., p. 190.
[372] Cristián Garay, op. cit., pp. 141-159; María Isabel Mir, op. cit., pp. 49-89; Sergio Cabezas, op. cit., pp. 47-60; y René Arriagada y S. O. Jarpa (1952): *Por una política nacional*, Editorial Nueva Política, Santiago, pp. 35-48 y 55-64. Ya en 1950, la elección extraordinaria de senador por Santiago produjo diferencias entre los militantes del PAL y la directiva encabezada por Larraín. Las bases querían que se presentara un candidato propio, un diputado de Cautín, pero la directiva decidió apoyar a Arturo Matte, liberal, el que finalmente ganó. La decisión inconsulta de la directiva, aliándose con la derecha, no gustó a las bases del partido en Santiago. René Arraigada y S.O. Jarpa, op. cit., pp. 21-26.

En verdad, al interior del PAL la convivencia de los antiguos agrarios, compuestos por los seguidores de Larraín en el centro y los agricultores del sur, con los laboristas, todos ibañistas del centro, nunca produjo el término de las diferencias. Al momento del surgimiento de la candidatura de Ibáñez, Larraín y los suyos estaban en la directiva del PAL, por lo que su negativa a apoyar a Ibáñez y su posterior retirada debilitó al partido. En todo caso, un buen grupo de agrarios del sur siguió en el PAL y colaboró con el Gobierno de Ibáñez. El PAL siguió levantando su bandera agraria como componente fundamental y mantuvo gran apoyo en el sur; en el congreso del partido, realizado en Temuco en octubre de 1951, se volvió a establecer como aspiraciones del partido las demandas de los agricultores sureños; fomento a la producción agrícola, creación de un banco nacional de crédito, que agrupara a las diferentes instituciones fiscales del área, que fuera controlado por los representantes de los productores, control de las importaciones y el desarrollo de un vasto plan de construcción de caminos.[373]

El Gobierno de Ibáñez estuvo caracterizado por el personalismo del presidente. Mantuvo a raya a los partidos políticos que lo apoyaron en un comienzo y la mayoría se fue debilitando y desapareciendo. Ibáñez se fue quedando sin apoyo; comenzó gobernando como un populista, siguió como un liberal y terminó acercándose a las fuerzas progresistas. A diferencia de su primer Gobierno, dictatorial pero de grandes transformaciones, esta vez su acción careció de todo sentido. Sin embargo, al comienzo de su Gobierno, en 1953, se crearon algunas instituciones; el Banco del Estado, que unificó todas las instituciones estatales que daban créditos, el Instituto Nacional de Comercio, que surgió sobre la base del Instituto de Economía Agrícola y del Instituto de Comercio Exterior, el Consejo de Fomento e Investigaciones Agrícola, la Corporación de la Vivienda y la Empresa Marítima del Estado. En 1954, se construyó una refinería de petróleo en Concón, en la provincia de Valparaíso.[374]

Su desempeño económico fue peor que el de los Gobiernos anteriores. Abandonando su estilo populista inicial, desde 1956 modificó en una línea liberal la política económica tradicional; hubo apertura al exterior, menor gasto fiscal, aumentos de salarios menores al incremento de la inflación y mayores impuestos, que resolvieron parcialmente los problemas y que recibió el mayor repudio de la población por abril de 1957, con 12 a 18 muertos y 200 heridos, tras la represión policial. En estos años, 1956-1958, recibió la asesoría de una misión económica norteamericana,

[373] René Arriagada y S.O. Jarpa, op. cit., pp. 77-80.
[374] Robert Gwynne (1984): "Geografía Industrial", *Geografía de Chile*, tomo VII, Instituto Geográfico Militar, Santiago, p. 69.

que había sido recomendada por la derecha y aceptada por el PAL. Desde fines de 1957, con el fracaso de sus planes de estabilización, terminó acercándose al centro y a la izquierda.

En la elección parlamentaria de 1953 se manifestó la misma tendencia de la presidencial. Los partidos tradicionalmente poderosos perdieron votación a favor de los nuevos. Hubo una gran dispersión de la votación. El sector más votado en la elección de diputados siguió siendo el radical, pero sólo con un 15,6%, lo que redujo a la mitad su representación en la Cámara de Diputados. Los agrario-laboristas, en su mejor momento, llegaron al 15,2% de los votos y lograron 26 diputados. Si se considera las divisiones entre los radicales, el PAL era el partido más importante del momento. Después venían los conservadores, con 14,4%, con lo que también redujeron significativamente su representación. Les seguían los socialistas, con 14,2%, que con sus 29 diputados (aunque también con diferencias entre ellos) se convirtieron en el grupo más numeroso de la Cámara.

En el sur: en Malleco se eligieron 2 liberales, 1 PAL, 2 radicales y 1 socialista; en Cautín, 2 PAL, 2 radicales, 2 nacional-cristianos (ambos mapuches miembros de la Corporación Araucana), 1 conservador, 1 liberal, 1 socialista y 1 agrario (del grupo escindido con Larraín); en Valdivia, 2 PAL, 1 liberal, 1 de falange nacional y 1 del movimiento ibañista; en Osorno, 1 PAL, 1 liberal y 1 de la Unión Nacional de Independientes.[375] Como se aprecia, en el sur los nuevos partidos tuvieron amplio respaldo. En general, la derecha de nuevo cuño, representada por el PAL, agrarios, nacionalistas e ibañistas, predominaba en la región, mientras sólo el partido radical era una fuerza competitiva con ellos. Ello reflejaba el malestar de la zona con los partidos tradicionales y la búsqueda de apoyo en sus demandas entre las nuevas organizaciones.

El PAL se fue debilitando rápidamente por la influencia variable que tenía en el Gobierno.[376] Una parte de ellos no aceptó las medidas restrictivas que se impusieron desde 1956. Tampoco logró que se controlaran las importaciones agropecuarias que afectaban al agro nacional, y sureño en particular.

Además, las diferencias internas se fueron agravando. Los problemas ya se manifestaron en el congreso del partido de noviembre de 1953, cuando se notaron dos tendencias; derechistas (agrarios) y populistas, muchos de ellos ex nacis. Por esa época, el partido ya había abandonado las demandas regionales del sur, uno de sus planteamientos originarios. Hubo reclamos de las provincias contra la directiva, por el escaso apoyo del Gobierno a las peticiones del partido. En ese momento, los populistas lograron que el PAL se definiera como antioligárquico, nacionalista, interesado en la justicia social y la independencia económica del país. Así, con un PAL dominado

[375] Germán Urzúa, op. cit., p. 86.
[376] Cristián Garay, op. cit., pp. 158-230; Maria Isabel Mir, op. cit., pp. 85-153; y Sergio Cabezas, op. cit., pp. 60-204.

por la gente del centro del país, los del sur se fueron alejando. La directiva del partido trató de conciliar a los dos sectores, pero los del sur rechazaron un acuerdo firmado sin la presencia de los representantes de Biobío, Valdivia, Osorno y Llanquihue. Por 1955 se observa el dominio del partido por el sector populista, preocupado de los sectores urbanos y populares, siendo desplazados los antiguos agrarios del sur, que se hacían llamar "doctrinarios", aludiendo al abandono que se había hecho de los propósitos iniciales del PAL. Ello llevó a que los doctrinarios o "recuperacionistas", antiguos agrarios, en 1956 se retiraran del PAL y se integraran al pequeño partido agrario de Larraín.

La situación económica nacional empeoró entre 1953 y 1956. En 1955 la inflación llegó al 84% anual. Para ese año, el costo de la vida había aumentado casi 29 veces respecto a 1940. Las condiciones de vida de la población empeoraron. Ya en 1953 se reorganizó el movimiento sindical en la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT), que agrupó a gran parte de los sindicatos del país. El malestar contra la situación económica se expresó en las 250 huelgas promedio que hubo cada año del Gobierno de Ibáñez.[377] Por su parte, los salarios agrícolas siguieron cayendo; entre 1953 y 1960 retrocedieron un 38%, en términos reales. La agricultura seguía deteriorándose. Entre 1945 y 1959, la producción agrícola apenas creció a un 1,83% anual, mientras la población lo hizo a un 2,2% anual. El país era cada vez más dependiente de las importaciones agrícolas. En 1956, el precio de la tierra era apenas un 10,7% más alto que en 1940. Sin embargo, los agricultores, con la inflación, fueron en parte beneficiados pues los avalúos de tierras, en términos reales, cayeron durante esos años. En 1958 eran apenas el 38,9% del valor que tenían en 1940.

Los errores del Gobierno populista y nacionalista de Ibáñez y la falta de unidad entre sus partidarios permitieron la recuperación de los partidos políticos tradicionales. Ello se produjo en la elección parlamentaria de 1957. Los radicales volvieron a su sitial de primer partido del país, con el 22,1% de los votos. También crecieron, pero mucho menos, los conservadores (17,6%) y liberales (15,4%) Los socialistas bajaron su votación al 10,7%. Los nuevos partidos perdieron su alta votación; los agrario-laboristas redujeron su participación al 7,8%. También cayó la votación del partido nacional-cristiano, apenas el 1%, sin obtener ningún diputado. Por el contrario, surgía una nueva fuerza política, la Democracia Cristiana, fundada ese año por la unión de la falange nacional y algunos agrario-laboristas y conservadores, que logró el 9,4% y comenzó un rápido ascenso, ocupando el centro político, antes dominado por los radicales, a los que terminaría desplazando durante la década del sesenta.

[377] Paul Drake, op. cit., pp. 248-254.

En el sur, el comportamiento del electorado fue similar, recuperando posiciones los partidos tradicionales y la aparición de la democracia cristiana. Los liberales fueron la primera mayoría en Malleco, seguidos por el PAL; en Cautín ganaron los radicales, seguidos por los demócrata-cristianos, demócratas, conservadores y liberales. Recién después de los anteriores estaba el PAL, que mostraba con su baja votación el distanciamiento entre el partido y la población sureña. En Valdivia, liberales y radicales dominaron casi sin contrapeso. Más atrás seguían los demócratas, socialistas y demócratas-cristianos, lo que indicaba una mayoría de centro-izquierda en esta provincia. En Osorno ganaron los radicales, seguidos por liberales y socialistas, manifestando un fenómeno parecido al de Valdivia.

Los resultados nacionales forzaron cambios en los partidos. Los conservadores terminaron con sus divisiones. El partido conservador estaba controlado por el sector tradicionalista, mientras el ala social-cristiana se había integrado en otros grupos. Un grupo de ibañistas había formado el partido nacional-cristiano para la campaña presidencial de 1952, en el que militaron los miembros de la Corporación Araucana (Coñuepán, Cayupi y Romero, entre otros) En 1956, este partido pasó a llamarse social-cristiano, con el ingreso de otros conservadores, y en 1958 se unió al partido conservador tradicionalista y formó el partido conservador unido, que existió hasta 1966.[378] Por su parte, los agrario-laboristas, ya debilitados con la salida de los que se fueron a la democracia cristiana en 1957, se unieron a algunos nacionalistas y formaron en febrero de 1958 el partido nacional popular, que tuvo corta vida.

En la izquierda, resultado de la candidatura socialista de Salvador Allende en 1952, socialistas y comunistas, aún clandestinos, terminaron formando en 1956-1957 el Frente de Acción Popular (FRAP) Los socialistas fueron sus impulsores, proponiendo una coalición de todos los trabajadores, después de las fallidas experiencias de alianzas con sectores burgueses, Frente Popular y Alianza Democrática, en 1938 y 1941. Ahora se postulaba la conquista del poder por parte de los trabajadores. En julio de 1957, los propios socialistas resolvieron sus diferencias internas y apoyaron la creación del frente de trabajadores, camino a una "revolución democrática de los trabajadores". Los comunistas, en principio reacios a abandonar la colaboración con la burguesía, terminaron apoyando esta nueva línea de acción.[379]

---

[378] José Díaz Nieva, op. cit., p. 101.

[379] Julio César Jobet (1993): "Teoría, programa y política del PSCh", pp. 76-77, en "Historia documental del PSCh, 1933-1993. Signos de identidad", *Archivo Salvador Allende*, vol. 18, Instituto de Estudios Latinoamericanos de Concepción, Concepción.

De cara a la próxima elección presidencial, a principios de 1958, Ibáñez, alejado de la derecha, hizo un acuerdo con los partidos de centro e izquierda, por el que se derogó la ley que había ilegalizado al partido comunista en 1948 y se realizó una reforma electoral, en mayo de 1958, que estableció una cédula oficial para la votación y el cierre de las secretarías electorales de los partidos 48 horas antes de la votación, con lo que se reducían las posibilidades de cohecho.[380] Las nuevas disposiciones electorales aseguraron la independencia del votante.

La elección presidencial de 1958 fue una de las más competitivas. Surgieron varios candidatos: Jorge Alessandri, independiente de derecha, apoyado por conservadores y liberales; Salvador Allende, por el FRAP, compuesto por socialistas y comunistas; Eduardo Frei, por la democracia cristiana; el radical Luis Bossay; y Antonio Zamorano, independiente de izquierda. Se impuso estrechamente Alessandri (31,2%) sobre Allende (28,5%), seguidos por Frei (20,5%) y Bossay (15,4%) Zamorano apenas obtuvo un 3,3%. En este momento había un equilibrio entre las fuerzas políticas representantes de la derecha, el centro y la izquierda chilena. Ningún sector tenía un poder claramente superior a los demás y sus planteamientos eran muy diferentes. En todo caso, dadas las propuestas reformistas de demócrata-cristianos y radicales, claramente las fuerzas progresistas y revolucionarias dominaban en el electorado nacional, aunque se diferenciaban en cómo querían realizar las transformaciones del país. La elección fue una expresión evidente de la política de los tres tercios, que dividía al electorado y la oponión pública nacional en todo el periodo estudiado en esta parte.

En la elección de Alessandri fue influyente el voto femenino, a diferencia de lo ocurrido en 1952, cuando hombres y mujeres votaron de forma similar. En 1958, notoriamente las mujeres favorecieron a los candidatos de derecha y centro. Mientras los hombres votaron como primera mayoría a Allende, con 31,9%, seguido por Alessandri, con 29,7%; las mujeres inclinaron la balanza a favor de la derecha, votando un 33,8% a Alessandri, un 23,7% a Frei y, en un tercer lugar, a Allende, con 22,1%. Ello provocó un cerrado resultado final de 389.909 votos para Alessandri y 356.493 votos para Allende.[381] Nunca la izquierda marxista había estado tan cerca de llegar a La Moneda, mediante una elección.

En el país, Alessandri ganó en Coquimbo, en todo Chile central y en el sur y extremo sur del país, excepto Concepción, Arauco y Magallanes.

En el sur, como puede verse en el cuadro Nº 32, Alessandri ganó en todas las provincias, con promedios muy superiores al nacional, excepto en Valdivia donde el resultado fue más ajustado. En

[380] Cristián Garay, op. cit., p. 213; y Ricardo Cruz-Coke (1984), op. cit., p. 28.
[381] Ricardo Cruz-Coke (1984), op. cit., p. 108.

todas las provincias el segundo candidato más votado fue Allende, menos en Cautín, donde ocupaba ese lugar Frei, aunque seguido a corta distancia por Allende. Es notable la fuerza del voto de izquierda en toda la zona. Por otro lado, llama la atención la caída del voto radical; en Cautín y Valdivia salieron últimos. Por el contrario, en Osorno y Malleco seguían siendo importantes.

Cuadro Nº 32
Votación en el sur y total país, elección presidencial de 1958

Provincias	Inscritos	A.Votantes	B. J.Alessandri		C. S. Allende		D. E. Frei		E. L. Bossay	
			Votos	% B/A	Votos	% C/A	Votos	% D/A	Votos	% E/A
Malleco	35.949	28.643	10.144	35,4	7.485	26,1	4.951	17,3	5.595	19,5
Cautín	73.461	56.660	21.228	37,5	11.921	21,0	12.587	22,2	8.979	15,9
Valdivia	50.514	39.461	12.387	31,4	11.559	29,3	7.545	19,1	6.791	17,2
Osorno	27.924	22.579	8.318	36,8	5.542	24,5	2.770	12,3	5.524	24,2
Total país	1.497.902	1.250.350	389.909	31,2	356.493	28,5	255.769	20,5	192.077	15,3

Fuente: Germán Urzúa (1986): *Historia política electoral de Chile (1931-1973)*, Fundación Friedich Ebert de Bonn, Santiago de Chile, p. 110. Omitimos el voto de Zamorano, por insignificante.

Alessandri representaba los intereses de la derecha y el empresariado, aunque se presentara como independiente.[382] Había sido por muchos años presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, miembro del directorio de importantes industrias, vicepresidente de un banco y presidente, hasta su asunción, de la Cía. Manufacturera de Papeles y Cartones, además había sido diputado y ministro del Interior, entre 1947 y 1950.

En un comienzo, el Gobierno de Alessandri mantuvo a distancia a los partidos políticos que lo apoyaban (conservadores, liberales y radicales) e impuso un perfil "técnico" a sus decisiones. Alessandri retomó las políticas liberales abandonadas, y fracasadas, en el Gobierno anterior. Creía que aumentando la iniciativa privada en la economía y, paralelamente, disminuyendo los controles gubernamentales (precios, divisas, aranceles aduaneros, etc.) y reduciendo el gasto público, el país resolvería sus problemas económicos y sociales. Sus propuestas tuvieron un éxito inicial, pero rápidamente volvieron a manifestarse las deficiencias tradicionales; inflación, escasez de capitales, dependencia de las exportaciones mineras, déficit fiscal y bajo crecimiento de la economía. A ello se sumaría la resistencia de los sectores populares y medios contra sus medidas restrictivas, apoyadas por una crecida izquierda y centro reformista. Ello obligaría al Gobierno a moderar sus políticas y a darle mayor participación a los partidos políticos. En el fondo, el fracaso de las medidas liberales de Alessandri dejó, a mediano plazo, a la derecha sin propuesta frente a los problemas del país, y abrió el camino al poder de los partidos reformistas y revolucionarios.

[382] Alan Angell (2002), op. cit., pp. 255-270; y Sofía Correa et al, op. cit., pp. 205-210.

5.2 La economía: el desarrollo frustrado

En este periodo la economía chilena no tuvo un desempeño favorable. Como hemos visto, con la Primera Guerra Mundial se inició un proceso de cambio que fue consolidado por la depresión de los años treinta, y que llevó a una nueva etapa de la economía nacional, caracterizada por el énfasis en el crecimiento industrial, uno que permitiera una menor dependencia del comercio exterior. Ello requirió que se levantaran barreras proteccionistas, que evitaran la competencia de los artículos importados y facilitaran el uso restringido de las escasas divisas. El Estado controló el comercio exterior. En el plano interno, la industrialización necesitó que se dirigieran las inversiones a la industria y que bajaran los costos de producción, en parte mediante el control del precio de los alimentos consumidos por las clases urbanas. La industria pasó a ser la actividad predilecta del Estado, especialmente desde 1939 al crearse CORFO, mientras los otros sectores llevaban el peso de esa opción; altos impuestos a la minería, al consumo, bajos precios agrícolas, escasa atención al transporte, comercio y construcción, etc.[383]

Sin embargo, el mercado nacional era pequeño y pobre para sostener la creciente actividad industrial, por lo que hubo una débil generación interna de capital para la industrialización. La pobreza de la población impedía la formación de un mercado consumidor fuerte. Ello obligó al Estado a jugar un papel activo en la promoción industrial y a sostener parte importante del crecimiento del sector con capital extranjero. Además, la industria, quizás por la excesiva protección, no tenía estímulos para ser eficiente y sus costos eran altos y su competitividad muy limitada. El país no podía aspirar a ser un exportador de manufacturas, ni menos a una expansión industrial acelerada. Por otro lado, la industria requería una provisión interna de materias primas, pero ello era insuficiente por el debilitamiento de otros sectores, particularmente de la agricultura. De este modo, el desarrollo industrial anhelado no tenía bases adecuadas para su realización. El cambio generalizado que requería la industrialización no se produjo. De tal manera, en el abandono del resto de la economía está buena parte de la explicación de las dificultades del crecimiento industrial. Particularmente, el perjuicio que experimentó la agricultura por las políticas estatales terminó dañando también a la industria.

A pesar de todos los esfuerzos, la dependencia externa del país no se redujo. Chile siguió siendo exportador de materias primas, en concreto de cobre enviado principalmente a Estados

[383] Para una visión general, Instituto de Economía (1956), op. cit.; Ídem (1964): *La economía de Chile en el periodo 1950-1963*, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago; Aníbal Pinto (1996), op. cit.; y Patricio Meller, op. cit., pp. 31-59.

Unidos. Así, resultó altamente sensible a las variables demandas del cobre y a los bajos precios internacionales. Gran parte de los ingresos del Estado siguieron proviniendo de dichas exportaciones.

Por otro lado, dada la limitada actividad industrial y el escaso crecimiento de la producción agropecuaria, Chile siguió dependiendo de las importaciones de bienes de capital, insumos industriales y alimentos; artículos que eran pagados principalmente con las exportaciones de cobre. La coyuntura de la Segunda Guerra Mundial agravó la escasez de importaciones de bienes e insumos industriales y redujo las exportaciones, entre ellas agropecuarias, por la pérdida del mercado europeo.

Paralelamente se producía el aumento de la población urbana y la concentración poblacional en el centro del país, especialmente en Santiago. Así, las deficiencias económicas generales fueron agudizadas por la demanda de una creciente población urbana, la que al amparo de sus organizaciones sindicales exigía permanentes mejoras de sus sueldos para enfrentar las dificultades económicas. El Estado no tenía suficientes ingresos para responder a esas demandas, por lo que resolvía tales peticiones con endeudamiento, aumento del circulante y déficit permanente. El Estado privilegiaba satisfacer las demandas de los sectores medios, mejor organizados, y postergaba a los grupos más pobres, que fueron reduciendo su participación en el ingreso nacional.

El desarrollo urbano e industrial se concentró cada vez más en Santiago, en Valparaíso-Viña del Mar y en Concepción, dejando al resto del país en un segundo orden.

Todo lo anterior tenía su expresión en un aumento endémico de los precios, que terminó agravando los desequilibrios de la economía. La inflación se convirtió en el problema más grave de los años cuarenta y cincuenta, la que se resistió a retroceder llegando a sus máximos valores a mediados de los cincuenta.

Por la década de 1950 era evidente que el país no había producido un cambio económico camino a la mayor independencia y a la riqueza. El tan anhelado desarrollo por la vía industrial no llegaba. Todos empezaron a calificar la situación; entre los economistas, Aníbal Pinto habló de "desarrollo frustrado" en 1958 y de una "economía difícil", en 1964; Jorge Ahumada señaló el "estancamiento de la economía" y su "crisis integral", en 1958; y José Cademartori la describía como "crisis de la economía", en 1968.[384] Todos los estudiosos de la economía, chilenos y extranjeros, coincidían en el fracaso de las políticas de desarrollo aplicadas en Chile y en el subdesarrollo de la economía.

[384] Aníbal Pinto (1996), op. cit.; Jorge Ahumada (1963), op. cit.; Ídem, (1964), op. cit.; y José Cademartori (1971), op. cit.

Para comprender tal resultado, en esta parte revisaremos los elementos principales de la economía chilena entre 1935 y 1960.

5.2.1 El comercio exterior

Uno de los aspectos a considerar obligadamente en el comercio exterior, es el control realizado por el Estado. El aumento de los aranceles de importaciones y exportaciones, iniciados ya en 1928, aumentaron en los años treinta, especialmente en el segundo Gobierno de Arturo Alessandri; entre 1933 y 1934 se subieron en un 100% los derechos de importación.[385] Ello tuvo como principal motivación fortalecer los ingresos fiscales, deteriorados por las menores exportaciones; en 1938, el 39% de ellos provenían de los aranceles a las importaciones. En los años siguientes esta importancia se fue reduciendo, superada por la mayor recolección de impuestos internos, a la compraventa y a la renta.

Los altos derechos cobrados a las importaciones variaban según los productos y se convertían en una eficiente herramienta para fomentar o entorpecer su internación. En 1949, por ejemplo, había varias materias primas como algodón en rama, semillas de algodón, abonos fosfatados, papel de diarios y revistas, ganado y bananas, que estaban casi liberados de aranceles. Otros productos pagaban también bastante poco.[386] En ese año, el 33,4% del valor total de las importaciones fue pagado en derechos. El petróleo crudo pagó el 29,7% de su valor en derechos, mientras la gasolina el 158,4%, el algodón en rama el 3,4%, las trilladoras el 23,4%, la maquinaria textil el 22,4%, tractores entre el 20,4 y el 21,4%, según marca, el café el 36,4%, azúcar el 38,8%, semillas oleaginosas el 2,8%, pero el aceite comestible el 62,6%, vacunos el 11,3%, coches de diferentes marcas entre 57,8 y 74,7% y refrigeradores el 67,2%. Con estas diferencias de aranceles se protegía la industria nacional y se conducían las importaciones a los bienes más imprescindibles o escasos en el país.

También hubo aumento de los aranceles por exportación, especialmente de las mineras, que contribuían a sostener parte importante del presupuesto estatal. Los impuestos a la minería fueron uno de los que ayudaron a la formación de CORFO.

---

[385] Michael Monteón, op. cit., pp. 103-132.
[386] CEPAL (1950b): *Tendencias del comercio internacional y de la política comercial en los países de la América Latina*, Montevideo, pp. 136-138.

Otra de las herramientas que permitía el control del comercio exterior era la definición de las condiciones del cambio de divisas.[387] Desde 1932, el Estado comenzó a fijar la tasa de cambios y el Banco Central concentraba la compraventa de divisas. La Comisión Central de Cambios primero, y desde 1942 el Consejo Nacional de Comercio Exterior, autorizaba la compra de ellas. Este control de cambios se hizo con varias tasas de cambio y se aplicó, con modificaciones, hasta 1955. Dadas las presiones por importar y exportar, el Estado fue estableciendo diferentes valores de cambio según actividades y propósitos, favoreciendo a algunos sectores y perjudicando a otros.[388]

Desde 1932 a 1948 hubo tres cambios: el llamado "especial", de 19,37 pesos por dólar, que se aplicaba a las grandes compañías de cobre, hierro y salitre para cubrir sus costos de producción en Chile; el cambio de "exportación", 25 pesos por dólar, se aplicaba a las importaciones y exportaciones de la pequeña y mediana minería, y a las importaciones de azúcar, celulosa y papel; y en 1937 se creó el de "disponibilidades propias", primero fijado entre 28 y 30 pesos por dólar y desde 1942 en 31 pesos. Estaba destinado a las compras del Estado y a algunas importaciones y exportaciones. A este cambio se sometía la mayoría de la agricultura. Desde 1946 este cambio se llamó "oficial". A este valor el Estado vendía divisas provenientes del cobre, ganando la diferencia. En 1948 se creó el cambio "bancario", a 43 pesos por dólar, de aplicación limitada a algunas exportaciones y a todas las importaciones, excepto las que se regían por el cambio exportación. En 1950 desapareció el cambio exportación y apareció el "comercial especial", a 50 pesos por dólar, con el que se importaban el petróleo, algodón, maquinarias agrícolas, trigo, etc. El mismo año apareció el cambio "comercial provisorio", a 60 pesos por dólar, para todas las demás importaciones. Por si el sistema señalado no fuese ya complejo, se establecieron cambios mixtos para algunas importaciones, en las que se pagaba una parte a un cambio y otra a uno más alto.

En los cincuenta se van a hacer cambios sustanciales en lo anterior, camino a la simplificación de las tasas. En 1952 se permitió la cotización libre del dólar en los bancos para exportación, oscilando su valor entre 113 y 123 pesos. Además, en 1953 el cambio oficial fue subido desde 31 a 110 pesos. En 1956 todo este sistema de tasas múltiples de cambio fue reformado.

La política de cambios tendía a mantener un dólar barato, con un peso por lo tanto sobrevaluado, lo que hacía baratas las importaciones, las permitidas que no afectaran la actividad

[387] Robert Gwynne, op. cit.
[388] Banco Central (1948): *Vigésimo segunda memoria anual, año 1947*, Imprenta Universitaria, Santiago, pp. 14-17 y 30-31; Ídem (1951): *Vigésimo quinta memoria anual, año 1950*, Imprenta Universitaria, Santiago, pp. 35-39; e Ídem (1960): *Trigésimo cuarta memoria anual*, año 1959, Imprenta Universitaria, Santiago, Anexos, cuadros 12 y 13.

industrial, y perjudicaba las exportaciones. Ello limitaba la posibilidad de hacer más variadas las exportaciones nacionales y prolongaba la dependencia de los bienes e insumos importados. La agricultura fue uno de los sectores más perjudicados por esta política, que permitía importar trigo, ganado y productos lácteos a bajo precio. Sin embargo, también había algunos favorecidos dentro del sector por las medidas estatales; en 1947 se permitió a los exportadores vender sus divisas a importadores a un cambio especial "de conjugación", de 90 pesos por dólar. Ello favoreció especialmente a los exportadores de vino, todos de Chile central, y a los de cebada y avena, en menor importancia. Se comenzó a hablar de "dólar vino", "dólar cebada" y "dólar avena", para referirse a estos cambios. La medida era de beneficio restringido, pues daba a esos exportadores un ingreso extra, pero su sentido inicial de fomento a las exportaciones se veía contrarrestado por el uso que los importadores hacían de esos dólares, pues como se permitía comprar cualquier bien con ellos, éstos favorecían importaciones suntuarias para obtener rápidas ganancias personales, pero de ninguna utilidad para el país.[389]

La medida anterior tenía, sin embargo, el propósito de reparar un serio problema producido en 1946. Según cálculos del propio Gobierno, ese año se dejaron de exportar unos 10 millones de dólares en productos agropecuarios, pues el cambio de exportación era inferior a los costos. Por ello, sin desmontar el sistema que provocaba esos resultados, se autorizó la venta de dólares a los exportadores. La decisión en vez de corregir el problema terminó generando otros nuevos.

Fuera de lo anterior, desde 1939 el Gobierno estableció cuotas de importación para diferentes bienes, según la disponibilidad de divisas y del interés por desarrollar algunas actividades, principalmente las industriales. Después de que en 1946 hubiera un aumento del déficit de la balanza comercial de 80 millones de dólares, por el escaso control de las licencias para importar, en 1947 se comenzó a confeccionar un presupuesto de divisas por el Gobierno, que definía anualmente los gastos de divisas por ítemes para importación. Este presupuesto permitió un perfeccionamiento de la política discriminatoria del Estado hacia la agricultura.

Según Carl Hudezcek, en 1956, esas restricciones eran especialmente perjudiciales para las provincias. En materia de licencias de importaciones: "Los interesados, repartidos sobre todo el país, no tienen relaciones directas con las autoridades centrales de importación, lo que les disminuye la posibilidad de conseguir las licencias respectivas".[390]

---

[389] CEPAL (1950b), op. cit., pp. 120-127 y 139-141; y Aníbal Pinto (1963): "Problemática del Desarrollo de Chile", *Revista de Economía Latinoamericana,* Nº 11, Artegrafia, Caracas, pp. 43-48.
[390] Dr. Carl Hudezcek, op. cit., p. 24.

Todo lo anterior permitió que el Estado tuviera en sus manos el funcionamiento del comercio exterior.

El país siguió dependiendo de las exportaciones minerales, principalmente del cobre. Este mineral constituía la mayor parte del comercio exterior y de los ingresos de divisas.[391] La producción de cobre pasó de 256,2 miles de ton en 1936, con un crecimiento inestable, hasta 498,6 miles de ton en 1944, y después se redujo. En 1950 era de 362,9 miles de ton. A fines de la década, después de varios años de alzas y bajas, llegaba a 546,2 miles de ton en 1959. Entre 1935 y 1939 constituyó el 29,3% del valor de todas las exportaciones chilenas y su importancia siguió creciendo. En los años 1945-1949 era el 50,5% de ellas, en promedio anual. En 1955-1959 su participación anual en las exportaciones había aumentado al 59,8%. El aumento del valor refleja bien lo señalado; en 1935-1939 se exportó cobre por 66,8 millones de dólares y en 1955-1959 por 439,2 millones de dólares, como promedio anual. En 1959-1960, Chile aportaba el 26,9% de las exportaciones mundiales de cobre.[392]

La pérdida de importancia de las demás exportaciones llevó al Estado a imponer fuertes impuestos y restricciones a las grandes compañías estadounidenses del cobre, que producían el 80% de las exportaciones del mineral. Se les impuso una tasa de cambio "especial" que le permitía al Estado obtener divisas baratas y venderlas al doble o más. Fuera de ello se le cobraban impuestos a la renta y a la exportación. Por ejemplo, entre 1937 y 1942 se les cobró un impuesto a las ganancias del 38%, que después se subió al 50% y llegó en los años cincuenta al 60%. De esta manera, las compañías de cobre aportaban el 4,8% de todos los impuestos en 1935-1939, llegando al 26,3% en 1955-1959.

El Estado fue obteniendo una participación creciente en cada libra de cobre exportado.[393] En 1936, cuando el cobre tenía un valor de 9,23 centavos de dólar por libra, el Estado recibía por impuestos 2,49 centavos de cada libra de cobre. Los ingresos fiscales no subieron significativamente hasta después de la Segunda Guerra Mundial. En 1946, de 13,82 centavos de dólar por libra exportada, recibía 7,91 centavos. En 1952, de 29,58 centavos de dólar por libra de cobre exportada, el Estado obtenía 24,76 centavos de dólar. Como se ve, las exportaciones de cobre fueron una fuente de ingresos fundamental para el Estado.

---

[391] Patricio Meller, op. cit., pp. 31-47; Carlos Hurtado R-T, op. cit., p. 156; y Instituto de Economía (1956), op. cit., pp. 185-188.
[392] CEPAL (1963): *El desarrollo de América Latina en la postguerra*, Nueva York, p. 145.
[393] CEPAL (1954), op. cit., pp. 24-32.

Una restricción a los ingresos fiscales se dio durante la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos impuso un precio tope de 12 centavos de dólar por libra de cobre, que se mantuvo entre 1942 y 1946. El menor precio afectó al país; sólo en 1943 la rebaja equivalía al 55% de las exportaciones chilenas. En total, entre 1942 y 1946 Chile perdió unos 300 millones de dólares según Meller, y 500 millones de dólares según Hudezcek.[394] En 1950, debido a la guerra de Corea se volvió a fijar el precio, esta vez a 24,5 centavos de dólar. Por esas prácticas estadounidenses, el Estado chileno, que había perdido mucho dinero con ese precio bajo, dispuso en 1952 que las empresas norteamericanas vendieran todo su cobre al Banco Central, el que lo comercializaría al precio de mercado. Por esas ventas, el Estado obtuvo ese año 63,8 millones de dólares de beneficio, más 49,3 millones de dólares por impuestos y 53,3 millones de dólares por cambio de divisas al tipo especial. A pesar de ello, las divisas siempre fueron escasas por los años estudiados, frente a los gastos crecientes y variados del Estado.

La contracción de las importaciones provocada por la depresión de los años treinta fue profunda.[395] En 1930 las importaciones sumaban 284,4 millones de dólares (de 1960) Esa cifra no fue superada hasta 1949, cuando ascendieron a 299,6 millones de dólares. De tal manera, se redujo considerablemente la disponibilidad de productos importados, tanto por la mayor escasez de la oferta, como por el mayor costo, aumentado más por los subidos aranceles. Aunque la actividad económica interna recuperó sus niveles previos a la crisis económica por 1938, las importaciones en ese año apenas llegaban a 83,4 millones de dólares, más de tres veces menos que en 1930. Posteriormente, la Segunda Guerra Mundial prolongó la caída de las importaciones, al impedir el comercio con Europa. Recién desde 1946 se produjo una recuperación de las importaciones. Tal escasez de productos extranjeros favoreció al crecimiento de la industria nacional. En los cincuenta, las importaciones crecieron, especialmente a fines de la década debido a la liberalización impulsada por el Gobierno. En 1960 las importaciones llegaron a 492,8 millones de dólares.

Junto con la recuperación de las importaciones, se produjo un cambio de su composición y procedencia, disminuyendo las de bienes de consumo y aumentando las de bienes de capital e insumos. Mientras en 1934-1939 el 41,4% de ellas eran bienes de consumo, en 1951-1953 éstos se redujeron a un 32,4% del total. En cambio, en ese lapso, aumentaron los de bienes de capital, del 27,2 al 34%, y los combustibles, del 9,2 al 14%.[396]

[394] Patricio Meller, op. cit., p. 40; y Dr. Carl Hudezcek, op. cit., p. 187. También Estados Unidos congeló el precio del salitre, en marzo de 1942. Michael Monteón, op. cit., p. 291.
[395] Carlos Hurtado R-T, op. cit., pp. 150-151.
[396] CEPAL (1954), op. cit., pp. 85-106.

La deficiente producción interna frente a una mayor demanda, junto a las decisiones políticas, aumentó las importaciones de ganado, trigo, leche y mantequilla, y de otros productos que se elaboraban poco o no se daban en Chile, como frutas tropicales, té, café y azúcar. Todas ellas significaban un gasto considerable para el país. La situación fue especialmente grave en los años cincuenta; en 1953, de 68 millones de dólares gastados en importaciones, 55 millones correspondían a productos que podrían haberse generado en Chile; ganado, trigo, azúcar y aceites.[397]

Además, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial se acabó el comercio con Alemania, un socio importante para Chile.[398] Las importaciones alemanas ya venían perdiendo importancia entre 1936 y 1939, frente al aumento de las de procedencia estadounidense, que se duplicaron en esos años, mientras las alemanas no crecían. Las alemanas cayeron del 28,6 al 22,6% del total de importaciones, en esos años, mientras las estadounidenses subieron desde el 25,4 al 40,7%. En 1952, éstas eran el 51,6% del total. Por el contrario, toda Europa apenas representaba el 23,4% de las importaciones, destacando el 8,8% del Reino Unido. Muy importantes eran para Chile los países vecinos, de los que recibía el 17,6%, especialmente de Argentina, que aportaba el 8,6%.

Las exportaciones también tuvieron una lenta recuperación después de la crisis de los años treinta, aunque algo más rápida que las importaciones. En 1930 llegaban a 269,8 millones de dólares (de 1960), valor que recién sería superado en 1947, con 274,6 millones de dólares. Especialmente se vieron favorecidas por la Segunda Guerra Mundial, principalmente con destino a los Estados Unidos. En 1935-1939, Chile enviaba a ese mercado el 21% de ellas, en 1940-45 llegó al máximo de 65,3% y en 1952 era el 57,9%. Paralelamente, se reducían las que se dirigían a Europa, cuyo momento más bajo fue durante la Segunda Guerra Mundial. En 1952, Europa recibía el 24,1% de las exportaciones y los países vecinos el 11,5%.

Las exportaciones siguieron siendo principalmente mineras; entre 1940 y 1952, ellas pasaron del 85 al 79,6% del total. Las exportaciones agrícolas cayeron en ese lapso desde 6,3 al 4,5%. A Estados Unidos no le interesaba recibir productos agropecuarios. Por otra parte, las manufacturas exportadas crecieron desde el 3,3 al 10,3% del total.

La caída de las exportaciones agropecuarias en parte se explica por las dificultades administrativas para exportar, pero también por la caída del mercado europeo provocado por la guerra y postguerra, donde estaba el principal comprador de los productos chilenos.[399]

[397] Dr. Carl Hudezcek, op. cit., p. 55.
[398] Michael Monteón, op. cit., p. 140.
[399] CEPAL (1950b), op. cit., pp. 151-153.

Terminada la favorable coyuntura para las exportaciones mineras chilenas, después de la Guerra de Corea, las exportaciones comenzaron a reducirse. Los años cincuenta fueron inestables. 1953 fue un año de inicio de recesión en Chile, por las menores exportaciones de cobre y la menor llegada de capitales extranjeros, especialmente desde los Estados Unidos. En 1954 las exportaciones totales llegaron a 394,6 millones de dólares, 158 millones menos que en 1952. La situación recién se recuperó por 1955. El año 1956 fue el mejor de la década para las exportaciones, con 536 millones de dólares, las que después cayeron, siendo de 483 millones de dólares en 1960.[400]

Las dificultades de las exportaciones chilenas no eran una excepción en América Latina, pues todos los países, menos Venezuela y Colombia, tuvieron un retroceso o estancamiento de su sector exportador, entre 1928 y 1960. Chile perdió peso en la región; en 1928 sus exportaciones eran el 8% de las latinoamericanas, mientras en 1960 su participación se redujo al 5,7%.[401]

Un aspecto que afectó al comercio exterior chileno, como al latinoamericano, fue la baja en la relación de los términos de intercambio (precios de las exportaciones versus los de las importaciones) en los años treinta y cuarenta.[402] En los años cincuenta se produjo una recuperación, aunque hubo un nuevo empeoramiento desde 1956 hasta fines de la década. Con tal situación, a Chile le costaba más caro importar. Con los mismos productos exportados, cada vez compraba menos bienes en el extranjero, especialmente bienes industriales e insumos.

Entre 1936 y 1954, los precios de las importaciones subieron un 206,8%, principalmente desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Por el contrario, los precios de las exportaciones cayeron en picada desde 1929. En 1936 eran casi 40% más bajos que en 1929. Recién desde fines de la Segunda Guerra Mundial comenzaron a subir. En 1947 apenas eran un 22,9% superiores a los de 1929, mientras los de las importaciones eran casi un 200% más caros que en 1929. En 1949-1952, a pesar de la mejora de los precios de las exportaciones, los términos de intercambio seguían siendo peores a los del periodo 1925-1929. Entre esos años la relación había caido un 55%. Si a lo anterior se suma que el volumen de las exportaciones todavía en 1954 apenas superaba las cantidades de 1929, se puede deducir las dificultades de Chile para obtener las divisas necesarias para pagar importaciones crecientes y más caras. De este modo, multiplicando los precios de las exportaciones por su volumen y divididas por el precio de las importaciones, entre 1929 y 1954, Chile tenía en este último año una capacidad para importar de un 59,2% menos. Especialmente

[400] Carlos Hurtado R-T, op. cit., pp. 150-151 y 156; y Instituto de Economía (1964), op. cit., p. 44.
[401] CEPAL (1963), op. cit., p. 145.
[402] CEPAL (1950b), op. cit., p. 136; Ídem (1954), op. cit., pp. 30, y 47-50; Ídem (1963), op. cit., p. 138; Banco Central (1955): *Vigésimo novena memoria anual, año 1954*, Editorial Universitaria, Santiago, p. 17; y Aníbal Pinto (1955): *Cuestiones principales de la economía,* Editorial del Pacífico, Santiago, p. 166.

deteriorada estuvo esa capacidad entre los años 1943 y 1950, cuando llegó a ser un 70% inferior a la de 1929.

Esta debilidad del comercio exterior llevó por obligación, más que por opción, a buscar un crecimiento de la economía centrado en su mercado interno, con todas las limitaciones que este tenía.

5.2.2 Crecimiento industrial y debilitamiento agrícola

En ese contexto se desarrolló la economía nacional. Como se aprecia en el cuadro Nº 33, recién en 1940 Chile recuperó el nivel de producción que tenía en 1929. Sin embargo, el crecimiento no fue significativo, excepto en 1944; cae al término de la guerra, en 1946, y se incrementa más rápido en los años siguientes, especialmente en los años cincuenta. En 1957 apenas eran un 64% superior al de 1929. En los mismos años se produjo un crecimiento mayor en el resto de América Latina, lo que hizo perder importancia a Chile en la región. Por ejemplo, mientras el promedio de crecimiento anual de América Latina en la década de 1950 fue de 4,6% anual, el de Chile fue el 3,5% anual.[403]

Cuadro Nº 33
Producción agregada y sectorial, 1935-1957
(1929=100)

Años	Agregada	Agricultura	Industria	Minería	Gobierno	Servicios*
1935	81,3	97,1	117,3	69,9	60,9	142,5
1936	82,4	102,4	120,2	69,3	59,0	153,5
1937	96,6	106,4	126,0	97,0	52,7	169,9
1938	92,7	110,3	113,4	87,3	62,4	180,8
1939	95,0	111,1	128,9	85,4	68,5	184,5
1940	100,1	107,8	143,1	90,9	76,9	204,6
1941	111,6	106,0	165,9	107,3	82,6	221,5
1942	110,9	108,3	173,1	107,8	67,2	231,4
1943	115,1	112,2	192,4	105,4	79,0	247,8
1944	188,9	122,6	198,4	104,2	86,5	260,1
1945	126,6	118,0	246,3	103,1	104,3	301,4
1946	115,8	118,1	208,3	90,0	105,8	328,7
1947	125,3	118,2	220,9	102,1	117,2	353,3
1948	138,8	126,8	242,9	109,0	151,6	380,2
1949	132,6	123,3	260,2	95,0	143,7	411,8
1950	136,2	122,0	275,0	93,3	163,9	467,8
1951	141,4	123,6	281,1	97,9	167,8	504,9
1952	148,9	120,7	303,6	99,6	205,6	548,5
1953	152,2	131,9	313,0	92,0	215,5	578,6
1954	154,9	133,2	328,8	93,8	210,4	618,2
1955	162,2	137,4	319,9	104,5	224,5	643,8
1956	165,1	139,9	341,9	110,1	202,5	671,5
1957	164,0	137,1	340,3	111,7	195,4	686,0

Fuente: Carlos Hurtado R-T (1966): *Concentración de la población y desarrollo económico. El caso chileno,* Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago, pp. 190-191. * De utilidad pública.

[403] Instituto de Economía (1964), op. cit., pp. 5-6.

La agricultura crece a un lento ritmo. La escasa recuperación inicial, tras la crisis de los años treinta, es afectada por la Segunda Guerra Mundial. La situación comienza a mejorar desde 1943, pero el crecimiento sigue siendo lento. Los mejores años son los cincuenta. En definitiva su incremento es más bajo que el del resto de la economía. Tal evolución produjo un grave problema, pues entre los treinta y los cincuenta la población aumentó en cerca de 2 millones de personas, con lo que la producción agropecuaria fue cada vez más insuficiente para satisfacer las necesidades del país. No es extraño, entonces, que desde los años cuarenta las importaciones agropecuarias fueran importantes.

En todo caso, el valor total esconde las diferencias internas de la producción agropecuaria. El sector que crece menos y hace de rémora del crecimiento total es el pecuario, mientras los cultivos son mucho más dinámicos, especialmente las plantas industriales, hortalizas y frutas.[404]

El desempeño minero resulta mucho peor que el agropecuario, considerando el peso de sus ingresos dentro de la economía nacional. Recién en 1941 recuperaba el nivel de 1929. Los años de la Segunda Guerra Mundial fueron buenos para la producción minera y las exportaciones, pero el término de ella volvió a provocar la inestabilidad del sector y la tendencia a la baja. Sólo a fines de la década de 1950 vuelve a incrementarse la producción.

En el caso del cobre, respecto a 1936-1938, su mejor momento fueron los años 1943-1944, cuando su producción era un 44% superior. Desde 1946 fue cayendo. Algo se recuperó entre 1947 y 1948. En 1954 apenas era un 7% superior a la de 1936-1938.[405] Considerando tal situación, se entiende por qué el Estado buscó aumentar sus ingresos vía mayores impuestos y control de la comercialización. A pesar de la inestabilidad de la producción, el país fue aumentando sus ingresos por los mejores precios del cobre, desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta 1956. Después volvieron a bajar.[406]

La producción de otros minerales no fue mejor. Hubo estancamiento de la del salitre; en relación a 1936-1938, tuvo sus peores años entre 1942 y 1945, durante el control de precios que hizo Estados Unidos. En la postguerra mejoró, aumentando su producción en 1948 en un 31,6% respecto a 1936-1938. Después se redujo. La producción de oro y plata cayó entre 1940 y 1954, y en los cincuenta era casi similar a la de los años treinta. Sólo la producción de hierro, además del cobre, crece en el periodo, especialmente en los años cincuenta con la construcción de la siderúrgica

[404] Ídem, pp. 94-95.
[405] Banco Central (1955), op. cit., p. 25.
[406] Patricio Meller, op. cit., p. 45.

en Huachipato (Concepción) En 1936 se producían 1,35 millones de ton de hierro y en 1960, 2,93 millones de ton. Sólo una pequeña porción de ella se exportaba; en 1960, 5.191 ton.[407]

Los ingresos del Gobierno muestran las deficiencias de la economía nacional, con una lenta recuperación en los años treinta y cuarenta. Recién comienzan a ser mejores en la postguerra, incrementándose rápidamente hasta duplicarse en menos de una década, para estabilizarse después.

El Estado tuvo que atender fuertes necesidades económicas y burocráticas, por lo que los escasos ingresos que le daba el comercio exterior, aumentaron la dependencia de los impuestos internos, especialmente de los indirectos (al consumo) Los impuestos indirectos, entre 1945-1949 y 1955-1959, crecieron un 70%, mientras los directos sólo un 18%. Ello significaba una mayor carga tributaria sobre los sectores asalariados.[408] Además, el Gobierno recurría al endeudamiento interno con el Banco Central y a los préstamos externos para resolver el déficit fiscal, las demandas salariales y las inversiones. En los cincuenta, la principal fuente de ingresos fiscales fueron los préstamos externos; a principios de la década la deuda externa era el 8% de la deuda fiscal y subió hasta el 84,7%, en 1959-1961.[409]

Las alzas salariales fueron uno de los mayores gastos del Estado.[410] En 1937 se estableció un sueldo mínimo para los empleados públicos, que desde 1941 se reajustó anualmente. Los sueldos del sector privado seguían la tendencia de los del sector público. La influencia de los grupos medios en la política hizo que esos reajustes fueran regularmente mayores a los precios, con lo que hubo un aliciente permanente para la inflación. Entre los cuarenta y los cincuenta, las remuneraciones subieron del 35 al 36% del gasto fiscal y la previsión del 8 al 13,3%.[411]

Recién entre fines de los cuarenta y comienzos de los cincuenta la práctica de los reajustes salariales se comenzó a restringir. Sólo en 1956 fue revocada la ley que establecía reajustes anuales. Los grupos más favorecidos por los reajustes siempre fueron los empleados, mejor organizados e influyentes, que los trabajadores, cuyos sueldos crecieron menos.[412]

Una manera recurrente del Estado para financiar sus mayores gastos fue aumentar el dinero circulante.[413] En 1936 había 600 millones de pesos en poder del público y bancos, y ya en 1940 la cifra había subido hasta 1.154 millones de pesos. En los años siguientes el aumento del circulante

[407] Carlos Hurtado R-T, op. cit., p. 156; y CEPAL (1963), op. cit., p. 149.
[408] Aníbal Pinto (1964): *Chile, una economía difícil,* FCE, México-Buenos Aires, pp. 28-29; e Ídem (1996), op. cit., p. 235.
[409] Instituto de Economía (1964), op. cit., pp. 28 y 78.
[410] Albert Hirschman, op. cit., pp. 208-215.
[411] Aníbal Pinto (1964), op. cit., p. 31.
[412] Markos Mamalakis (1965), op. cit., p. 68.
[413] Banco Central (1955), op. cit., Anexos, cuadro Nº 14; e Ídem (1960), op. cit., Anexos, cuadro Nº 13.

fue rapidísimo. En 1946 llegó a 3.554 millones, en 1950 a 7.037 millones y en 1954 a 25.700 millones. De allí en adelante, el incremento se acelera aún más; en 1955 subió a 44.701 millones, en 1957 a 79.955 millones y en 1959 a 142.246 millones de pesos. Parte importante de la inflación tenía su origen en este fenómeno.

Por otro lado, el Estado, a través de CORFO y sus diferentes instituciones crediticias, era el gran proveedor de capital en el país. Aunque los montos de inversión en Chile no fueron altos, entre 1940 y 1954 sólo se invertía el 10,3% promedio anual del PGB, el Estado aportaba el 46% en promedio de ese capital.[414]

Los servicios de utilidad pública (agua, electricidad, teléfono, etc.) fueron los únicos que crecieron sostenidamente. En ello tiene que ver la labor del Estado, financiando la infraestructura productiva instalada en los años cuarenta y cincuenta; centrales hidroeléctricas, alcantarillado y embalses, entre otros.

Sin dudas, el motor de la economía nacional era la industria, tanto por la importancia de su producción, como por su crecimiento.[415] En el cuadro Nº 33 se observa el rápido aumento que la industria tuvo desde 1939 en adelante, hasta 1945. El término de la guerra redujo el crecimiento, pero rápidamente se retoma el incremento, que continúa en los cincuenta. Entre 1940 y 1960 casi se triplicó el valor de su producción, lo que le permitió aumentar su peso dentro del PGB; era el 16,7% en 1940, el 21,5% en 1950 y el 23,7% en 1960.

En los cincuenta se nota un menor crecimiento industrial. Se había llegado al límite de la expansión. Si tomamos sólo el segundo lustro de la década de 1950, su crecimiento anual fue inferior al 1% anual.[416]

Si se mira con cuidado, el crecimiento industrial chileno era menos esplendoroso de lo que parecía, pues las industrias más abundantes eran las de bienes de consumo, en su mayoría de escaso capital, mientras escaseaban las de bienes de capital.[417] Respecto a lo anterior, en 1945 la Comisión Arancelaria de los Estados Unidos escribía: "La mayor parte de las manufactureras chilenas son en pequeña escala y el costo de producción es relativamente alto. Los principales productos

[414] Aníbal Pinto (1996), op. cit., p. 162.
[415] Patricio Meller, op. cit., p. 52; y Carlos Hurtado R-T, op. cit., p. 191.
[416] Aníbal Pinto (1964), op. cit., pp. 13-14.
[417] Robert Gwynne, op. cit., pp. 25-69; Aníbal Pinto (1963), op. cit., pp. 15-39; Ídem (1964), op. cit., p. 33; e Ídem (1973), op. cit., p. 48.

manufacturados son: comestibles y bebidas; textiles; productos químicos; cueros, artículos de cueros y productos metálicos".[418]

El rubro textil fue el más dinámico del sector industrial; su producción creció nueve veces entre 1928 y 1950. El de alimentos y bebidas triplicó su producción entre 1929 y 1956. Vestuario, zapatos, cueros y calzado tuvo un crecimiento menor, aumentando su producción un 60% entre 1928 y 1957. De este modo, en los cincuenta más del 50% de las industrias eran textiles, alimentos, bebidas, vestuario y calzado. En 1959 las de bienes de capital representaban el 2,7% del total y las de equipos y bienes de consumo duradero el 11%.

En total, el sector industrial fue reduciendo su crecimiento; aumentó un 6,5% anual entre 1944 y 1950, alcanzó un 4% anual en los cuatro años siguientes y, posteriormente, fue de menos del 1% anual. Lo anterior se reflejó en el aumento del empleo industrial, que fue del 35,9% en los años cuarenta y de apenas el 0,2% en los cincuenta.

Cuadro Nº 34
Empleo en la industria manufacturera, 1937-1957

Rubros	1937	1944	1950	1957
1. Productos alimenticios	27.258	26.177	32.825	37.820
2. Bebidas	3.640	4.070	4.275	5.336
3. Tabaco	1.933	1.527	1.436	1.248
4. Textiles	15.385	23.344	38.341	38.312
5. Prendas de vestir	10.630	5.434	11.699	34.850∗
6. Maderas y muebles	7.895	10.481	10.622	16.925
7. Papel e imprentas	10.400	9.148	9.540	11.737
8. Cuero, calzado y caucho	13.255	14.644	17.772	--
9. Químicos y derivados del petróleo	9.365	10.841	12.262	13.464
10. Productos minerales no metálicos	8.955	11.168	13.722	12.874
11. Metales básicos, prod. metálicos y maquinaria	20.837	21.742	31.144	40.363
Total (incluye otras no señaladas)	130.003	138.812	183.948	216.605

Fuente: Robert Gwynne (1984): "Geografía Industrial", *Geografía de Chile*, tomo VII, Instituto Geográfico Militar, Santiago, pp. 47 y 51. ∗ Incluye rubros 5 y 8.

En el cuadro Nº 34 se ve la composición del empleo de la industria manufacturera nacional, que confirma las afirmaciones anteriores. La industria tradicional, rubros 1 al 6 y 8, era la que más empleo daba. En 1937 tenía el 61,5% y en 1957 el 54,2% del total. Dentro de ella, dominaban los productos alimenticios, textiles y vestuario. La industria textil fue la que mayor crecimiento tuvo en los años señalados. Entre las más "modernas" destacaba el rubro metálico y maquinarias, que duplicó su empleo en el periodo.

Otra característica relevante de la industria chilena era su fuerte concentración espacial. Santiago tenía la mayor parte de las industrias del país. Según el cuadro Nº 35, Santiago aumentó su

[418] Comisión Arancelaria de los Estados Unidos (1949): *Las industrias agrícolas, pecuarias y forestales en Chile*, Washington D.C., p. 4.

virtual monopolio nacional entre 1937 y 1957, llegando a tener más de la mitad de todo el empleo industrial total. Por rubros, el dominio de Santiago era aún más notable. Entre las industrias tradicionales su peso era determinante, especialmente en textiles, vestuario y cuero, calzado y caucho. En bebidas, maderas y muebles era algo menor, pero bordeaba la mitad del empleo nacional. Sólo en alimentos su papel decreció y era menos relevante. En el caso del rubro tabacos, una industria muy pequeña en Chile, su ubicación mayoritaria estaba en Valparaíso, junto a los cultivos que se hacían en esta provincia.

En los rubros modernos, su importancia era determinante en papel e imprenta y metales básicos, productos metálicos y maquinaria. En el último rubro se produjo una pérdida de peso en los cincuenta, seguramente por el mayor desarrollo de industrias metálicas en Concepción, junto a la siderúrgica que se construyó en Huachipato. En las industrias químicas y derivados del petróleo, Santiago mantuvo gran importancia, pero decayó su concentración de empleo, por la competencia de los otros dos polos industriales; Valparaíso y Concepción.

Cuadro Nº 35
Empleo industria manufacturera en Santiago, 1937-1957
(% sobre el total nacional)

Rubros	1937	1944	1950	1957
1. Productos alimenticios	33,2	29,6	28,5	30,2
2. Bebidas	36,2	37,1	49,0	52,0
3. Tabaco	7,9	5,3	2,3	2,4
4. Textiles	53,4	54,0	62,1	66,4
5. Prendas de vestir	63,3	84,7	75,0*	76,3*
6. Maderas y muebles	36,6	35,9	41,4	47,7
7. Papel e imprenta	68,2	64,0	66,2	71,5
8. Cuero, calzado y caucho	64,9	74,4	--	--
9. Químicas y derivados del petróleo	53,7	59,5	66,1	41,8
10. Productos mineralos no metálicos	47,0	50,5	48,4	40,7
11. Metales básicos, prod. Metálicos y maquinaria	48,5	75,3	64,7	64,2
Total (incluye otras no señaladas)	49,1	54,6	56,2	57,0

Fuente: Robert Gwynne (1984): "Geografía Industrial", *Geografía de Chile*, tomo VII, Instituto Geográfico Militar, Santiago, pp. 47 y 51. * Incluye rubros 5 y 8.

Es evidente que el acceso a un mercado urbano importante fue un gran incentivo para la instalación de industrias en Santiago, sin contar con la necesidad de estar cerca de las autoridades estatales y sus diferentes instancias de apoyo que protegían a la industria. Por lo demás, tampoco era posible pensar seriamente en instalarse en otra parte, por los malos medios de transporte del país.

Por otra parte, hay que renocerle al Estado la promoción a través de CORFO de la actividad industrial en otras zonas del país. La siderúrgica instalada en Huachipato, Concepción, en 1950, la refinería de petróleo en Concón, Valparaíso, en 1954, así como industrias químicas en Concepción

y Valparaíso; y la industria azucarera con plantas en Los Angeles, Biobío, 1954, y Llanquihue, en la provincia del mismo nombre, por 1958. Ello muestra el interés del Estado por crear otros núcleos de desarrollo industrial. Sin embargo, el dominio de Santiago no fue contrarrestado. En 1957, las dos cuidades que seguían a la capital en empleo industrial, Concepción y Valparaíso, tenían el 10,1% y el 9% del empleo industrial del país. Todo el resto de Chile se repartía el 23,7% restante.

El modo en que se produjo el crecimiento industrial, particularmente las políticas de fomento industrial y las condiciones de la infraestructura productiva, hicieron que muchas provincias que en los años treinta tenían cierta importancia industrial la perdieran en los años siguientes. Valdivia por ejemplo, que en 1937 era la cuarta fuerza industrial del país, con el 5% del empleo, en 1950 había caído al 3,29%. La especialización industrial que allí existía (naviera, metalúrgica, muebles, alimentos y maderas), que en su momento permitó satisfacer la demanda sureña, quedó postergada por la falta de mercados y la competencia de las ciudades industriales principales. A menor escala, lo mismo ocurrió en Temuco y Osorno. En el sur sólo sobrevivieron los rubros más especializados, vinculados a los recursos que proveía la actividad agropecuaria. Desde Malleco a Osorno, en 1937 estaba el 8,8% del empleo industrial total.

El predominio industrial de Santiago se repetía en otros sectores de la economía.[419] Hacia 1960, a pesar de tener el 35% de la población económicamente activa del país, esta provincia tenía en algunos sectores un claro predominio; allí estaba el 38,2% de la población nacional empleada en la construcción, el 47,7% en electricidad, gas, agua y servicios sanitarios y el 48,4% de la que trabajaba en comercio.

En verdad, los años de 1935 a 1960 no hicieron más que agravar un fenómeno que ya se manifestaba desde principios del siglo XX; la concentración de la población y las actividades económicas en Santiago.

La economía nacional tuvo un crecimiento inarmónico de sus actividades. No hubo un proceso general de cambios, sino que amplios sectores de la economía fueron postergados e incluso discriminados por el Estado, a favor de la industria. Más aún, el Estado contribuyó al desarrollo urbano e industrial concentrado en Santiago, abandonando otros sectores y regiones. Ese fue el caso de la agricultura y del sur de Chile.

[419] Carlos Hurtado R-T, op. cit., pp. 178 y 180.

Varios autores han creído que tal discriminación de la agricultura fue compensada por el Estado, pero nosotros no consideramos convincente dicho planteamiento.[420] Reconocen que la agricultura traspasó parte de su renta a la industria, a través de sus bajos precios, pero creen que las exenciones tributarias, los fletes ferroviarios y créditos especiales, equilibraron el perjuicio anterior. Creemos que la "compensación" fue tan mezquina que el daño causado a la agricultura no fue reparado con las otras ayudas. Dichos autores no hacen más que una referencia general al tema, sin detenerse en su examen. Particularmente, no consideran tampoco la situación del sur, la zona más afectada por tal discriminación. Más adelante veremos con detenimiento este punto.

Como ya hemos señalado, el estancamiento relativo del agro, la crisis que lo afectara en los años cuarenta y cincuenta, más que a sus propias deficiencias se debía al modelo de desarrollo del país, particularmente a las políticas estatales que se implementaron. La agricultura pasó a ser un sector subsidiario del crecimiento industrial, fue el más afectado por las políticas proteccionistas, especialmente por el control de los precios de sus productos principales, por el escaso desarrollo del comercio exterior, por las políticas salariales y por las inversiones estatales. No desconocemos el papel que juegan las propias deficiencias del agro, sino que consideramos que el adverso contexto inhibió cambios internos favorables en la agricultura. En suma, los incentivos dados al agro fueron escasos.[421] El control del precio del trigo, la carne y la leche, los rubros principales, daba un escaso margen de utilidad, si es que no derechamente generaban pérdida, lo que limitaba el interés por producir más. También, la escasa inversión estatal en medios de transporte y comunicación, que no facilitaba la colocación de los productos agropecuarios en el mercado regional y nacional. Además, por si fuera poco, hubo un aumento constante de los costos de producción, por la escasez de abonos, maquinarias, semillas, etc., muchos de ellos importados. Por otro lado, las importaciones agropecuarias subsidiadas por el Estado con cambios convenientes, competían con la producción nacional y la postergaban. Por último, las limitaciones burocráticas para las exportaciones agropecuarias quitaban un incentivo fundamental para muchos cultivos, pues el pobre mercado nacional no era capaz de pagar precios atractivos.

En cuanto a la discriminación del Estado; menos del 4% del presupuesto de CORFO, hasta los años sesenta, fue destinado a la agricultura. El gasto del Gobierno en la agricultura era ínfimo; entre 1940 y 1951, sumando los presupuestos del ministerio de Agricultura y el de Tierras y

[420] Guillermo Geisse (1983): *Economía y política de la concentración urbana en Chile*, El Colegio de México-PISPAL, México, pp. 140-146; Jorge Ahumada (1963), op. cit., p. 22; Aníbal Pinto (1996), op. cit., p. 160; y Dr. Carl Hudezcek, op. cit., pp. 23-64.
[421] Un planteamiento similar hace Markos Mamalakis (1965), op. cit., pp. 117-148.

Colonización, se destinaba cerca del 1,5% del presupuesto estatal total al sector.[422] La cifra subió un poco en los cincuenta, pero siguió siendo baja; en 1958 era el 6,7%.[423] Generalmente se justificaba esto señalando que la agricultura tributaba poco, pero ese "poco" era 2,5 veces más alto entre 1940 y 1955 de lo que el Estado gastaba en ella.

La atención estatal por la concentrada industria y el descuido del agro afectaba principalmente a la zona sur del país. Un ejemplo de ello lo da la escasa calidad de los caminos del sur. Gran parte de los mejores, por no decir todos, estaban en el centro. En total, los caminos pavimentados aumentaron desde 531 km en 1940 hasta 2.597 km en 1958. Casi ningún kilómetro de ellos estaba al sur de Concepción. Mientras el centro se comunicaba con modernos caminos, el sur siguió dependiendo de los caminos de grava y de tierra. En 1950 había 50.266 km de caminos en Chile, de los que 1.707 estaban pavimentados, 16.353 eran de grava y 32.206 de tierra. De los pavimentados, al sur de Concepción había 33 km, entre ellos 10 en Malleco, nada en Cautín, 10 en Valdivia y 2 en Osorno. Por el contrario, Santiago tenía 487 km pavimentados y Valparaíso, 188 km. Entre Aconcagua y Ñuble estaba el 53,1% de ellos y el resto en el norte. En el sur dominaban los caminos de tierra; eran el 60,7% del total de kilómetros de caminos en Cautín y el 71,5% en Malleco. En Valdivia y Osorno predominaban los caminos de grava, con un 63,4 y 70,1%, respectivamente, del total de kilómetros de caminos. En esa situación, para el sur el medio de transporte principal para comunicarse con el resto del país siguió siendo el tren.[424]

Todo lo anterior ocurría en una economía cuyos precios generales se alzaban regularmente. Así, la agricultura no era atractiva como negocio y no podía ser rentable. No es extraño que la agricultura fuese el sector de la economía que tuviera el peor desempeño en sus utilidades. Según el cuadro Nº 36, que incluye los beneficios reales de los diferentes sectores de la economía nacional, la agricultura fue el único que tuvo pérdidas. Sus peores años fueron los de la Segunda Guerra Mundial. Después le iría algo mejor. En 1956 tuvo utilidades más de tres veces mejores que las de 1952.[425] Sin embargo, en adelante su situación volvió a empeorar.

Considerando el peso que la agricultura tenía en la economía, era lejos el sector menos rentable. El daño provocado en la capitalización por los malos años cuarenta dejó al sector muy

[422] Egbert de Vries et al (1952): *The Agricultural Economy of Chile*, International Bank for Reconstruction and Development-FAO, Washington D.C., p. 249; y Markos Mamalakis (1965), op. cit., p. 138.
[423] Instituto de Economía (1960): *La tributación agrícola en Chile, 1940-1958. Algunas implicancias económicas del sistema tributario agrícola chileno*, Universidad de Chile, Santiago, p. 144.
[424] Servicio Nacional de Estadística (1954c): *Comercio Interior y Comunicaciones, año 1950*, Santiago, p. 87.
[425] Instituto de Economía (1960), op. cit., p. 161.

débil para aprovechar las mejores coyunturas posteriores y responder a los mejores precios de los años cincuenta.

Cuadro Nº 36
Beneficios reales por sectores, 1940-1952
(millones de pesos de 1940)

Sectores	1940	1942	1944	1946	1948	1950	1952
Agricultura	62,1	-55,1	-423,0	-358,2	72,4	295,6	242,8
Minería	597,5	629,1	469,8	450,8	804,8	714,1	701,3
Grandes empresas	413,5	473,7	343,3	349,4	681,7	609,1	508,4
Pequeñas y medianas	184,0	155,4	125,4	101,4	123,1	105,0	192,9
Industria	497,7	652,7	1.226,1	693,7	910,3	659,9	909,1
Grandes industrias	231,9	302,9	586,1	337,8	412,4	326,9	449,1
Pequeñas y medianas	265,8	349,8	640,0	355,9	497,9	333,9	460,0
Construcción	88,4	74,4	122,2	172,0	109,9	98,2	89,4
Electricidad y gas	26,9	-152,0	53,8	-11,4	13,4	18,3	6,4
Comercio	1.329,1	1.286,1	896,1	2.414,5	2.582,3	1.184,8	354,5
Finanzas y seguros	136,5	135,8	142,3	148,1	150,2	133,6	134,1
Transporte y comunicaciones	258,1	395,0	448,7	492,4	484,6	494,9	519,7

Fuente: Markos Mamalakis, compilador (1979): "National Accounts", *Historical Stadistics of Chile*, vol. I, Greenword Press, Westport, Connecticut, pp. 235-238.

Los mejores beneficios los tuvo el comercio, aunque la postguerra redujo significativamente sus utilidades, seguramente por efecto de la mayor inflación. Del resto de la economía, la industria es el sector que tuvo los mayores beneficios, especialmente durante la disminución de las importaciones provocada por la guerra. Casi duplicó sus utilidades en esos años. En 1946 sus beneficios cayeron casi a la mitad del año anterior. Después aumentó sus utilidades, pero nunca superó los buenos años de 1944 y 1945. Fueron las pequeñas y medianas industrias las que aprovecharon mejor ese contexto, seguramente por la caída en las importaciones de bienes de consumo. Los años posteriores a 1952 fueron malos para la industria, por el deterioro general de la economía y por la mayor liberalización del comercio exterior que se inició en 1956, que produjo un mayor ingreso de bienes extranjeros.

La minería, a pesar de sus dificultades de producción, tuvo una rentabilidad moderada pero en ascenso. Los años de la guerra fueron malos, como producto de los bajos precios fijados por Estados Unidos. Ello duró hasta 1946 y después sus utilidades mejoraron. En el contexto anterior creció el predominio de las grandes empresas, mientras las pequeñas y medianas recién mejoraron en 1952. A la minería y a la industria le seguían los transportes y comunicaciones, con utilidades en ascenso, que se duplicaron en el periodo. La construcción y las finanzas y seguros tuvieron utilidades que crecieron poco. Fueron los sectores más afectados por la inflación. La construcción creció en los cuarenta por incentivos estatales, que fomentaron la construcción de viviendas, de hospitales y escuela, pero después decreció. Por 1947-1950, la construcción experimentaba la escasez de materiales y de créditos para su desarrollo. Los costos en alza le afectaban

directamente.[426] La electricidad y gas tuvieron peor desempeño, con pérdidas en algunos años. Era otro sector sensible a la falta de importaciones, a la escasez de inversiones y a la inflación.

Las diferentes utilidades señaladas pueden compararse con los sueldos que se pagaban a los trabajadores y empleados. Claramente, en el caso de la industria y el Gobierno los sueldos se incrementaron por las mayores utilidades y por las presiones políticas, respectivamente, mientras los sueldos de la agricultura eran los peores. Aquí las escasas utilidades provocaron que los trabajadores rurales terminaran pagando el mayor costo. Los terratenientes conservaron sus beneficios pagando bajos salarios a sus trabajadores. De este modo, la distribución del ingreso en el agro terminó reduciendo la participación de los asalariados; mientras en 1940-1944 los propietarios tenían el 61% de los ingresos totales, en 1950-1954 controlaban el 71% de ellos.[427]

En general, las dificultades económicas del país afectaron más a los asalariados, y entre ellos más a los trabajadores que a los empleados.[428] En los años cincuenta, los peores de la economía nacional, la participación de los trabajadores y empleados en el ingreso nacional cayó del 30 al 25,5%, entre 1953 y 1959, mientras el de los patrones subió del 43,6 al 49,3%. En esa década, el 31,7% de los que recibían los más bajos sueldos controlaban el 5,6% del ingreso del país, frente al 25,6% que tenía el 5% más rico. Los sueldos de trabajadores y empleados, que en los cuarenta crecieron más que los precios, en los cincuenta perdieron poder adquisitivo. En 1960 el sueldo mínimo era el 81,7% del existente en 1950. Los más favorecidos por las alzas salariales en la década de 1940 y 1950 fueron los empleados. Entre 1940 y 1953, los sueldos de los obreros crecieron sólo un 7% en términos reales, pero los empleados aumentaron los suyos un 46%. Ello se debió a que entre 1937 y 1956 hubo un sueldo mínimo para los empleados, que se reajustaba anualmente. En el caso de los trabajadores agrícolas, recién se fijó un jornal mínimo en 1953. Por otro lado, en el mismo lapso, los ingresos de los propietarios subieron un 64%.

Como se aprecia en el cuadro Nº 37, los sueldos de los trabajadores de los distintos sectores evolucionaron de manera diferente entre 1940 y 1952. Los de los rurales fueron a la baja en esos años, especialmente desde 1947. A comienzos de los cincuenta eran peores que en 1940. Ello estaba directamente relacionado con la menor rentabilidad de la agricultura. En todo caso, comparados con otros sectores, no eran mucho más bajos que los del comercio, a pesar que este sector era uno de los

[426] Banco Central (1948), op. cit., p. 11; e Ídem, op. cit., p. 16.
[427] Instituto de Economía (1964), op. cit., p. 26.
[428] Aníbal Pinto (1964), op. cit., pp. 41-52; Ídem (1996), op. cit., p. 225; y Markos Mamalakis (1965), op. cit., p. 40 y 69.

más rentables. Los del comercio fueron inestables y desde 1947 también cayeron sostenidamente, llegando en los cincuenta, como los agrícolas, a ser menores que los de 1940.

Cuadro Nº 37
Sueldos promedios anuales por trabajador, 1940-1952
(pesos de 1940)

Sectores	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Agricultura	3.422	3.344	2.730	2.986	3.279	3.058	3.496	2.884	2.847	2.285	2.783	2.629	2.824
Minería	9.024	9.020	8.434	8.324	8.233	9.505	7.856	7.530	9.073	9.863	10.122	10.027	10.489
Industria	4.451	4.668	4.440	4.659	4.847	5.358	5.211	4.873	5.090	5.189	5.136	5.621	6.304
Construcción	4.115	4.191	4.598	3.752	4.000	4.281	4.222	3.976	4.074	4.135	4.421	4.009	4.259
Transporte y Comunicación	8.517	9.117	7.947	8.371	8.101	9.258	8.259	8.268	7.818	6.965	8.165	7.687	7.688
Electricidad, Gas y agua	7.180	9.352	7.461	6.830	6.717	7.243	7.617	8.030	8.257	8.758	8.859	8.216	10.855
Comercio	3.531	4.085	3.629	3.088	3.376	3.887	4.393	3.947	3.802	3.786	3.205	3.235	3.163
Finanzas	3.784	4.000	4.294	4.730	4.857	4.971	4.859	4.830	4.834	5.128	5.517	5.650	8.038
Gobierno	4.235	4.159	3.780	3.773	4.268	4.429	4.456	3.796	4.218	3.750	4.006	4.562	3.782

Fuente: Markos Mamalakis, compilador (1980): "Demography an Labor Force", *Historical Stadistics of Chile*, vol. II, Greenword Press, Westport, Connecticut, p. 315.

Los del sector financiero tuvieron un comportamiento muy diferente a los anteriores; partieron tan bajos como los del comercio, pero mejoraron sustancialmente y terminaron en 1952 siendo el doble que al comienzo y de los más altos de la economía. Los de la construcción prácticamente no crecieron en el periodo, aunque fueron siempre superiores a los rurales y, por tanto, un atractivo para migrar a las ciudades. Los del Gobierno (central y municipalidades) mejoraron levemente, pero inestables y terminaron peor que al principio. Estos sueldos no eran mejores que los de la construcción, pero superaron a los del comercio. Así, los funcionarios públicos tuvieron sueldos modestos respecto a otros sectores.

Los sueldos industriales mejoraron, especialmente en los cincuenta. Estaban entre los sueldos más altos de las ciudades y se fueron distanciando de los agrícolas, hasta llegar a duplicarlos. Fueron un gran atractivo para la migración a las ciudades mayores. Por otro lado, los mejores sueldos eran los del transporte y comunicaciones y electricidad, gas y agua, aunque poco numerosos. Mientras los primeros fueron inestables y terminaron más bajos que en 1940, los segundos se incrementaron, especialmente desde 1945 a 1952, justo cuando la mayoría se estancaba o reducía su valor real. Por su parte, la minería siempre tuvo sueldos más altos, principalmente la minería del cobre, aunque tuvo un deterioro que sólo se recuperó desde 1948. A comienzos de los cincuenta, la minería pagaba los sueldos más altos del país.

5.2.3 La inflación y los esfuerzos por reducirla

La inflación era el fenómeno que distorsionaba el funcionamiento de la economía nacional. Causa y efecto de los principales problemas económicos, e incluso políticos, nacionales. Entre otras cosas, afectaba la utilidad de las empresas y el poder adquisitivo de los sueldos. La inflación galopante provocaba un desequilibrio económico y político. Demandaba un permanente aumento de los gastos fiscales, alzas salariales, más capital, etc.[429] La inflación no fomentaba las inversiones ni el ahorro. Su origen se remontaba hasta las últimas décadas del siglo XIX, siendo una característica permanente de la economía chilena.

Cuadro Nº 38
Inflación (%), 1936-1960

Año	Inflación	Año	Inflación	Año	Inflación	Año	Inflación	Año	Inflación
1936	12	1941	23	1946	30	1951	23	1956	38
1937	10	1942	26	1947	23	1952	12	1957	17
1938	2	1943	8	1948	17	1953	56	1958	33
1939	7	1944	15	1949	21	1954	71	1959	33
1940	10	1945	8	1950	17	1955	84	1960	5

Fuente: Albert Hirschman (1964): "La inflación en Chile", *Estudios sobre la política económica en América Latina (En ruta hacia el progreso)*, Aguilar Ediciones, Madrid, p. 183.

Según el cuadro Nº 38, la inflación comenzó a agravarse en los años cuarenta, llegando en los cincuenta, entre 1953 y 1956, a sus máximos. Recién en 1960 se puede hablar de un control efectivo de la inflación.

La inflación marchó paralela a las políticas aplicadas por el Frente Popular y los siguientes Gobiernos radicales. El déficit fiscal, la restricción del comercio exterior, la necesidad de aumentar el crédito, las alzas salariales superiores en algunos casos a los aumentos de precios, el crecimiento del circulante, las dificultades en la producción, etc., constituían el medio en que se fortalecía la inflación. Hasta fines de la década de 1940, el Gobierno no hizo nada para controlarla. Se creía que eran las adversas coyunturas externas las que la provocaban y, además, que un poco de inflación no era perjudicial si iba acompañada de crecimiento. Recién, tras el aumento de la inflación en los años 1946 y 1947 se manifestaron los primeros cambios en las políticas establecidas. Entre 1948 y 1950,

[429] Para esta parte, Albert Hirschman, op. cit., pp. 182-254; Instituto de Economía (1964), op. cit., pp. 41-88; Administración de Asistencia Técnica (1951): *Informe de la Misión Económica de las Naciones Unidas para Chile 1949-1950*, Naciones Unidas, Nueva York; Banco Central (1951), op. cit., pp. 18 y 22-26; Ídem (1953): *Vigésimo séptima memoria anual, año 1952*, Imprenta Universitaria, Santiago, p. 11, 15 y 27; Ídem (1954): *Vigésima octava memoria anual, año 1953*, Editorial Universitaria, Santiago, pp. 12-14, 17, 21-23, 28-35, 50-62 y 88-92; Ídem (1955), op. cit., pp. 33-35, 41 y 120-124; Ídem (1957): Trigésimo primera memoria anual, año 1956, Imprenta Chile, Santiago, pp. 10-13, 28-29 y 71-98; Ídem (1958): *Trigésima segunda memoria anual, año 1957*, Santiago, pp. 10-11 y 74; Ídem (1959): *Trigésima tercera memoria anual, año 1958*, Santiago, pp. 41-42; Ídem (1960), op. cit., pp. 9-53; Ídem (1961): *Trigésima quinta memoria anual, año 1960*, Santiago, pp. 10-44 y 121-137; y CEPAL (1963), op. cit., p. 96.

el ministro de Hacienda Jorge Alessandri, futuro presidente de la República, impuso un control del gasto público.

Por esa época estuvieron en Chile técnicos de las Naciones Unidas y del FMI, que recomendaron al Gobierno el control del dinero y del crédito. Sobre la misión de las Naciones Unidas, en octubre de 1949 el Gobierno pidió asistencia técnica a este organismo, el que acogió la petición para analizar los aspectos de la economía que afectaran la política económica y financiera y que impedían la "estabilidad económica" y mejorar el nivel de vida de la población. Se propusieron especialmente estudiar la inflación. Entre fines de 1949 y la primera mitad de 1950 se llevó a cabo el estudio. La misión asesoró al Gobierno en distintas materias, como el control de precios y a elaborar un plan para controlar la inflación. Como conclusión, la misión responsabilizó a la política económica de la inflación, proponiendo que hubiera mayor libertad económica. Criticaron que la política de precios no hubiera mantenido la relación entre diferentes productos y, por tanto, incentivara más unos que otros, y también más unas zonas que otras. Destacaba que se hubiera limitado el control de precios a los productores, pero no a los comerciantes y diferentes intermediarios, los que terminaban ganando más que los primeros. Propusieron que se congelaran los precios, que se reorganizara la distribución de bienes, que aumentara la oferta de bienes, con más producción interna e importaciones, que se fomentaran las exportaciones y que se devaluara la moneda para ello. En cuanto a la agricultura, a la que no dedicaron una atención especial, sugerían mayores créditos y corregir la estructura de precios agrícolas. Por último, que se redujera el número de empleados y se aumentaran los obreros, que disminuyera el gasto público o se incrementaran los impuestos, que se restringiera el crédito que no fuera productivo, particularmente, que aumentara el crédito para la agricultura, industria y construcción, que mejorara la acción económica del Gobierno, perfeccionando la elaboración del presupuesto nacional y con planificación económica para cinco o diez años, y que los impuestos fueran más equitativos, pagando más los que tenían más.

La misión de las Naciones Unidas señaló claramente los problemas económicos, pero la mayoría de las medidas propuestas no fueron implementadas. En 1950 se intentó congelar sueldos, salarios y precios, pero no se pudo por resistencia popular. Sin embargo, en julio de 1950 hubo un reajuste de sueldos para los empleados fiscales menor al aumento de precios; el 44% del alza. Pero tal gasto implicó mayores impuestos indirectos y directos. También ese año se crearon dos tipos nuevos de cambio de divisas y se devaluó el peso, con lo que se redujo el subsidio que se daba a algunas importaciones. También comenzó a haber cambio libre para algunas operaciones; por 1951

ya había un 34% de importaciones sin autorización previa. Esas importaciones "libres" se mantuvieron hasta abril de 1952.

Por 1952 se consideraba que el aumento del gasto público era la fuente principal del desequilibrio de la economía, por lo que se debía reducir la expansión monetaria y controlar el crédito, y se imponía la idea de eliminar el sistema de cambios múltiples, así como reducir el subsidio que se daba a las importaciones. Sin embargo, faltaba voluntad política para hacer una modificación drástica de las políticas económicas. En el Gobierno de Ibáñez del Campo, la inflación aumentó notablemente en 1953 y comenzaron a aplicarse otras medidas. En julio de 1953 se fijó un cambio libre más alto, para las importaciones del sector privado, mientras el dólar en el mercado libre seguía subiendo de valor. Recién en 1953 el Banco Central comenzó a restringir la oferta de crédito; en septiembre se instruyó a los bancos para que moderaran la expansión del crédito. La orden se mantuvo hasta noviembre. Por mayo de 1953, el FMI recomendaba al Gobierno controlar la moneda y el crédito.

El Gobierno tenía claras las medidas que debía aplicar, pero también sabía las resistencias que generaría su aplicación. No deseaba pagar el costo político de restringir las alzas salariales y aumentar los impuestos internos. Como han señalado varios autores, la reducción de la inflación más que un problema económico era uno político; debía convencerse a los trabajadores que limitaran sus expectativas de aumentos salariales y a los propietarios que redujeran sus utilidades.[430] Aníbal Pinto describía así en 1958 el trasfondo político de la inflación: "Prima, pues, un régimen de compromiso y equilibrios, en que los partidos de raigambre obrera, empresario o agrícola pugnan por desplazamientos y ganancias en esencia marginales, que se traducen en el terreno económico en una tendencia pausada pero persistente hacia el alza de los precios".[431]

En 1954 se restablecieron los controles de créditos que se habían suspendido a fines de 1953. Por noviembre se determinó que sólo el Banco Central podría importar trigo, petróleo y derivados y azúcar. Lo haría a 110 pesos por dólar, mientras las demás importaciones se harían a 200 pesos por dólar. Ello, aunque encarecía las importaciones, seguía favoreciendo un menor costo para algunas de ellas. También se pretendió restringir los sueldos, pero el Gobierno no contó con apoyo en el Parlamento para ello.

En 1955 la inflación se agravó y llegó a su máximo histórico. En mayo se estableció un nuevo trato para las empresas mineras estadounidenses del cobre; pagarían un impuesto del 50% de

[430] Albert Hirschman, op. cit., pp. 222-223 y 251-254; Dr. Carl Hudezcek, op. cit., pp. 139-188; Aníbal Pinto (1964), op. cit., pp. 61-63; e Ídem (1996), op. cit., pp. 166-167.
[431] Anibal Pinto (1966), op. cit., p. 167.

sus utilidades, que podía crecer hasta el 80%, según producción. Se acabó con el cambio especial que se les imponía. En el futuro, sus divisas serían transadas al cambio libre. También, se creó un Departamento del Cobre, que regularía el sector y promovería mercados.

En el mes de septiembre de 1955 llegó la misión Klein-Saks, firma estadounidense que había adquirido prestigio por su asesoría a otros países latinoamericanos. También la avalaba su cercanía a los medios financieros y políticos de Estados Unidos. Su objetivo principal era solucionar el problema inflacionario.

La misión Klein-Saks propuso eliminar el déficit presupuestario, reduciendo los subsidios de alimentos y servicios públicos a través del cambio, acabar con el control de precios agrícolas y aumentar tarifas de los servicios públicos, reducir número de funcionarios públicos y aumentar y mejorar la recaudación de impuestos. En la administración pública, establecer la relación entre eficiencia y sueldos. También, reducir los créditos bancarios, que los reajustes de sueldos y salarios fueran inferiores al alza del costo de la vida, crear tasas de cambio libre y flexibles, establecer listas de importaciones y acabar con las autorizaciones para importar y aplicar impuestos a las exportaciones. Desde 1956, todas las medidas tomadas por el Gobierno contaron con su respaldo y con el del FM. Por ese momento el ministro de Hacienda Oscar Herrera, del PAL, contaba con el apoyo de la derecha para aplicar un plan para frenar la inflación.

Ya en enero de 1956 se acabó con el reajuste automático de los sueldos de los empleados fiscales, vigente desde 1941, fijándose el alza en un 50% del alza de precios. En abril de 1956 se acabó con las tasas de cambio múltiples, fijándose un cambio libre y una lista de importaciones permitidas. Se acabó con las licencias para importar, pero para controlar el mercado se estableció que los importadores debían depositar previamente sus divisas. En agosto se eliminó el Consejo Nacional de Comercio Exterior. En noviembre se dio libertad total para exportar. Con ayuda del FMI y Estados Unidos se creó un fondo de regulación de cambios. Además, se siguió con el control del crédito bancario y se redujo el circulante. Sin embargo, poco más se hizo. El gasto fiscal, fuera de la limitación a los reajustes de sueldos, no se redujo. Tampoco hubo más impuestos, pues el Parlamento los rechazó, ni mayor recaudación fiscal, ni mayor eficiencia en la administración pública.

El Gobierno aumentó su endeudamiento externo, considerado no inflacionario, para cubrir sus gastos, con lo que entre 1956 y 1958 la deuda externa subió un 38,3%, llegando a 458,1 millones de dólares. La práctica sería continuada en el Gobierno de Alessandri, aumentando un 91,6% la deuda externa entre 1959 y 1961, alcanzando a los 1.090,4 millones de dólares.

Las medidas provocaron un fuerte efecto en la economía. La producción industrial y la construcción cayeron en 1956 y 1957. En 1956, las importaciones que más subieron fueron las de trigo, maquinarias, azúcar, aceite, petróleo, algodón, repuestos y productos químicos. Las mayores importaciones, además de la agricultura, afectaron a la industria, la más perjudicada, que entre 1956 y 1958 apenas creció un 1,2%.

El plan de estabilización, como se le llamaba, siguió en 1957. Los sueldos de los empleados públicos subieron un 66% del alza de precios y los de los privados un 80%. Siguió la restricción del circulante, pero los créditos aumentaron un poco más que en 1956. Ese año afectó particularmente la caída de un 30% del precio del cobre. Mientras tanto, las importaciones seguían aumentando, muchas de ellas suntuarias, y se pagaron recurriendo al endeudamiento externo. En abril, las protestas populares en Santiago contra la política económica del Gobierno fueron importantes.

1958 fue un año de estancamiento económico. Cayó la producción, los términos de intercambio y las importaciones. El precio del cobre fue más bajo que en los dos años anteriores, lo que agravó el déficit de la balanza de pagos y llevó a la devaluación del peso. Como una medida poco eficaz pero de urgencia, en febrero se liberó de derechos a las exportaciones. Además, la producción industrial se redujo un 10%. Este año el crédito siguió restringido. A fines de 1958 se liberaron aún más las importaciones, reemplazándose la exigencia de depósitos por pagarés.

En 1959 las medidas para controlar la inflación se relajaron, por la mejor situación de la economía. El precio del cobre subió y crecieron las exportaciones. En enero se volvió a devaluar el peso. En marzo se acabaron las limitaciones a la expansión del crédito bancario, pero se establecieron algunas orientaciones sobre el uso de los depósitos; el 40% de ellos debía destinarse a créditos para el agro. En abril se estableció total libertad para importar, terminándose con las listas establecidas en 1956. Ello produjo un rápido aumento de las importaciones. Parte de la mejoría de la economía se pagó con deuda externa; sólo ese año se pidieron 120 millones de dólares para el presupuesto fiscal.

1960 fue un buen año para la economía nacional. Comenzó a funcionar el escudo como nueva moneda nacional. Por fin se logró mantener baja la inflación, llegando a un valor que no se daba desde 1938. Se mantuvo el estricto control sobre sueldos; ese año no hubo reajuste para el sector privado y el público tuvo uno del 10%. Recién a fines de 1960 se dio un aumento de 15% para los del sector privado.

A pesar de los avances en la producción, el déficit fiscal seguía manteniéndose, en parte pues nada se había hecho para variar la estructura tributaria; en 1960 el 63% de los impuestos eran

indirectos. También se mantenía un déficit en la balanza comercial, producto de la facilidad para importar. Sin embargo, muchas de las importaciones tenían un beneficio para el país; en 1959-1960, el 70,2% de ellas fueron de materias primas, productos intermedios y bienes de capital. Sin embargo, las paradojas del momento, mientras la mayor importación de 1960 fue de chasis de camiones, le seguían muy de cerca los vacunos en pie, los que perfectamente podían ser adquiridos en el país.

Las políticas restrictivas para controlar la inflación pudieron resolver los síntomas más evidentes de la inflación, pero no resolvieron los problemas de fondo que generaban el fenómeno, o estructurales como decían los críticos de los llamados "monetaristas". No era la moneda o el crédito lo que la originaba, sólo su agravante. Sus causas estaban en la estructura económica de Chile.[432] Tal posición se fue reforzando ya que las medidas restrictivas no dieron los resultados esperados, en los años 1956-1958, indicando que era la dependencia externa y el rezago de la producción agropecuaria, entre otras, la causa de la inflación. Nosotros creemos más bien en el planteamiento de Markos Mamalakis, de que la inflación se originaba en un desarrollo industrial sostenido sobre la discriminación del agro y otros sectores de la economía.[433] Ello no significa desconocer los beneficios de una reforma profunda a la estructura económica, sino destacar que la inflación no tenía allí su origen. Para nosotros la relación correcta es que la inflación agudizaba el estancamiento agropecuario, y no que el mal desempeño agrario generaba inflación.

5.3 Urbanización y concentración de población

Los mejores trabajos sobre la relación entre desarrollo económico y población son los de Carlos Hurtado R-T y Guillermo Geisse.[434] Ambos coinciden en que la concentración de población en Chile central era un proceso secular, que se vio reforzado después de 1930. También, en que la concentración de población no fue una limitante del desarrollo económico y social del país, sino que una parte sustancial de aquello y que lo fortaleció. Sin embargo, ninguno valora el fenómeno desde la perspectiva de las provincias alejadas del centro y el efecto que tal concentración produjo en ellas.

En el periodo estudiado en este capítulo, la población nacional incrementa su ritmo de crecimiento, debido a una fuerte caída de la mortalidad general e infantil. Las mejoras producidas

[432] Ya Aníbal Pinto (1955), op. cit., pp. 139-140, había planteado esta reflexión.
[433] Markos Mamalakis (1965), op. cit., pp. 120-121.
[434] Carlos Hurtado R-T, op. cit.; y Guillermo Geisse, op. cit.

en los servicios de salud, educación y vivienda, patrocinados por el Estado, estuvieron detrás de ello. Mientras la tasa de natalidad (nacidos vivos por cada mil habitantes) se mantuvo estable, en 1936 era de 34,6, en 1952 de 34,5 y en 1960 de 37,8, la mortalidad se redujo notablemente.[435] La mortalidad infantil (menores de un año muertos por cada mil habitantes) bajó rápidamente. En 1936 era de 252, en 1949 llegó a 147 y en 1952 a 121,5. En los años siguientes su descenso se estancó; en 1960 era 119,5. De este modo, entre 1936 y 1960 se redujo a más de la mitad. Algo similar ocurrió con la mortalidad general (muertos por cada mil habitantes) En 1936 era de 25,3. En los cuarenta disminuyó rápidamente; en 1946 era de 17. En 1952 llegó a 12,4, pero su retroceso se detuvo. En 1960 era de 12,6. Con ello se produjo un mayor crecimiento vegetativo, el que pasó entre 1936 y 1960; de 9,3 por mil a 15,4 en los años cuarenta y subió a 22,2 por mil a principios de los cincuenta, más del doble que en 1936. En 1960 llegó, más por aumento de la natalidad que por reducción de la mortalidad, a 25,2 por mil. Todo ello agregó un problema más al país, pues subió el ritmo de crecimiento de la población, a la par que la economía tenía serias dificultades.

Cuadro Nº 39
Población provincial y total país, 1940-1962

Provincias	1940	1952	1960
Tarapacá	104.915	109.061	127.492
Antofagasta	146.287	196.101	222.514
Atacama	84.974	85.001	118.774
Coquimbo	247.539	278.165	318.440
Aconcagua	118.976	136.211	145.382
Valparaíso	428.404	528.655	637.542
Santiago	1.278.469	1.862.034	2.525.138
O´Higgins	201.870	238.297	269.332
Colchagua	132.279	148.045	164.243
Curicó	81.823	94.889	111.377
Talca	158.375	184.291	313.532
Maule	71.051	76.585	82.424
Linares	136.028	155.189	176.978
Ñuble	245.095	266.678	295.711
Concepción	310.663	436.678	558.869
Arauco	66.626	76.700	92.721
Biobío	128.312	146.730	173.868
Malleco	155.385	169.146	181.039
Cautín	375.602	387.387	408.507
Valdivia	193.147	246.842	265.147
Osorno	108.184	130.568	149.619
Llanquihue	118.146	148.527	172.489
Chiloé	102.505	106.830	102.543
Aysén	17.148	27.864	38.544
Magallanes	49.197	58.574	75.911
Total país	5.063.000	6.295.000	7.628.136

Fuente: Markos Mamalakis, compilador (1980): "Demography an Labor Force", *Historical Stadistics of Chile*, vol. II, Greenword Press, Westport, Connecticut, p. 391.

[435] Markos Mamalakis, compilador (1980): "Demography an Labor Force", *Historical Stadistics of Chile*, vol. II, Greenword Press, Westport, Connecticut, pp. 18-19 y 37-41.

Según el cuadro Nº 39, la población nacional se incrementó un 24,3% entre 1940 y 1952, y un 21,1% entre 1952 y 1960. Dado el pobre desempeño económico, especialmente en la década de 1950, se comprende las exigencias que provocaba una población que crecía más del 2% anual, frente a una producción que no superaba esos valores. En esa situación no había otra salida que restringir el consumo.

La concentración de la población en Chile central se había continuado profundizando. La tendencia, presente desde principios del siglo XX, se había acelerado con el crecimiento industrial. Entre Aconcagua y Colchagua, en 1940 vivía el 42,6% de la población, y en 1960 llegaba al 49%. En este año, si sumamos la población que habitaba entre Aconcagua y Ñuble, Chile central agrupaba al 61,8% del total nacional. Notable era el crecimiento de Santiago, Valparaíso y Talca. Por su parte, el sur era la segunda área poblacional del país; Concepción y Cautín se convirtieron en la tercera y cuarta provincia más poblada. Cautín, que en 1940 estaba en el tercer lugar, tuvo un leve crecimiento hasta 1952, mientras Concepción creció más rápido. Detrás de ello estaba la función agrícola e industrial de estas provincias. La región de Malleco a Osorno, que reunía al 16,4% de la población total en 1940, bajó al 14,8% en 1952 y al 13,1% en 1960. Perdió importancia a favor del centro y de Concepción. Producto de las dificultades agrícolas, el sur fue lugar de emigración, especialmente Malleco y Cautín. La situación de Chiloé era peor, ya que no creció nada entre 1940 y 1960. Chiloé era una zona postergada que expulsaba población, la que emigraba a las zonas cercanas del sur y extremo sur y a la Argentina.

En todo el país el movimiento migratorio fue intenso entre 1940 y 1960.[436] Considerando el saldo migratorio (diferencia de llegadas y salidas entre censos), en el norte fueron deficitarias las provincias de Tarapacá y Coquimbo. En el centro lo fueron Aconcagua, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Maule, Linares y Ñuble. En el sur, Arauco, Biobío, Malleco, Cautín, Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé. La emigración era un fenómeno fuerte en Chile central, pero en el sur era el comportamiento dominante y sus saldos negativos eran mayores. Era claramente zona de emigración. Los saldos positivos los tenían sólo las provincias con destacada actividad urbana, portuaria, industrial o minera, con la excepción de Aysén, que como zona de expansión agraria también atraía población. En el norte, Antofagasta tuvo saldo positivo en 1952, pero negativo en 1960. En el centro, sólo Valparaíso y Santiago tuvieron saldos positivos. Hacia el sur, Concepción y Aysén.

[436] Ídem, pp. 92-105.

El fenómeno más grave de emigración se daba en Coquimbo, en el norte, en Colchagua, Maule y Ñuble, en el centro, y en la mayoría de las provincias del sur; Arauco, Biobío, Malleco, Cautín y Chiloé. Entre 1940 y 1952, Malleco y Cautín fueron las provincias que perdieron más población, y entre 1952 y 1960, la segunda y tercera, después de Chiloé. Valdivia, por su parte, tuvo leve pérdida hasta 1952 y después aumentó, situándola en 1960 como la cuarta provincia con mayor saldo negativo. Osorno tuvo un saldo negativo bajo entre 1940 y 1960.

Ello nos indica que el sur estudiado era económicamente poco atractivo y la región que más población expulsaba. En general, tanto en el centro como en el sur, eran las provincias con mayor actividad agrícolas las más deficitarias a favor de las más urbanizadas.

En 1960, sólo el 30,5% de la población que vivía en la provincia de Santiago había nacido allí. Entre las provincias que más habían aportado a su aumento de población estaban las provincias aledañas de Valparaíso y O'Higgins, después Ñuble y Cautín. De la población nacida entre Malleco y Osorno había 112.255 residiendo en Santiago, en 1960. A diferencia de Santiago, que recibía gente de todo el país, el crecimiento de las demás provincias por migración respondía al aporte de las provincias cercanas.

Los del sur emigraban principalmente a Santiago y a las provincias aledañas. Los de Malleco, en orden de importancia, iban a Santiago, a Concepción y a Cautín. Los de Cautín, a Santiago, a Valdivia y a Concepción. De Valdivia iban especialmente a Santiago, y algunos a Osorno y Cautín. Los de Osorno preferían Llanquihue, Valdivia y, sólo en tercer lugar, Santiago.

El país tuvo en estos años un gran desarrollo de la población urbana. En el cuadro Nº 40 aparece la evolución de la población urbana y rural entre 1940 y 1960. En 1940, por primera vez, la población urbana fue mayoría en Chile, el 52,5% del total. En 1952 ese valor subió a 60,2% y en 1960 a 68,1%. Fue un rápido progreso de la urbanización. Sin embargo, mirado en términos provinciales, el fenómeno no tenía la misma importancia. Había algunas provincias ya urbanizadas, que continuaron aumentando su población urbana; otras que pasaron a ser mayoritariamente urbanas, donde la población rural se redujo notoriamente; y una buena parte que siguió siendo rural, aunque la mayoría rural se redujo frente a un mayor crecimiento de la urbana.

En el primer caso estaban las provincias de Santiago, Valparaíso, Concepción y Magallanes, que ya eran altamente urbanizadas en 1940 y que llegaron a 1960 con valores de población urbana superior al 80%. Santiago en ese año tenía un 90% de población urbana, aunque el peso absoluto de la población rural en esta provincia crece y la sitúa como la que tenía el mayor contingente rural.

En el segundo caso estaban las provincias del norte, de Tarapacá a Coquimbo, cuya población urbana tuvo gran crecimiento y la población rural cayó. Todas al menos duplicaron su población urbana. Antofagasta era en 1960 la más urbanizada de Chile, con 94,7% de población urbana. También se ubicaba en este grupo la provincia de O'Higgins.

Cuadro Nº 40
Población urbana y rural provincial y total país, 1940-1960

Provincias	1940			1952			1960		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Tarapacá	104.097	56.267	47.630	102.789	61.383	41.806	123.070	107.211	15.859
Antofagasta	145.147	76.686	68.461	184.824	165.005	19.819	215.219	203.997	11.222
Atacama	84.132	37.890	46.422	80.113	41.441	38.672	116.235	85.459	30.776
Coquimbo	245.609	85.392	160.218	262.169	103.230	158.939	308.991	160.148	148.843
Aconcagua	118.049	45.741	72.308	128.378	51.032	77.346	140.543	78.001	62.542
Valparaíso	425.065	352.314	72.751	498.254	424.799	73.455	617.510	548.481	69.029
Santiago	1.268.505	1.057.425	211.080	1.754.954	1.521.831	233.123	2.437.425	2.193.966	243.459
O´Higgins	200.297	71.787	128.510	224.593	90.827	133.766	259.470	138.315	121.155
Colchagua	131.248	28.388	102.860	139.531	36.501	103.030	158.509	51.823	106.686
Curicó	81.185	26.390	54.795	89.432	33.332	56.100	105.802	43.359	62.443
Talca	157.141	64.404	92.737	173.693	68.515	104.178	206.154	89.822	116.332
Maule	70.497	22.589	47.908	72.181	26.486	45.695	79.736	31.768	47.968
Linares	134.968	37.513	97.455	146.257	44.270	101.987	171.350	62.257	109.093
Ñuble	243.185	80.675	162.510	251.342	87.941	163.401	285.639	113.159	172.480
Concepción	308.241	208.443	99.798	411.566	313.297	98.269	539.521	440.770	98.751
Arauco	66.107	15.127	50.980	72.289	20.699	51.590	89.460	31.947	57.513
Biobío	127.312	37.170	90.142	138.292	44.146	94.146	168.718	62.630	106.088
Malleco	154.174	52.508	101.666	159.419	61.647	97.772	174.300	78.350	95.950
Cautín	374.659	101.483	373.176	365.072	120.923	244.149	394.654	152.896	241.758
Valdivia	191.462	60.992	130.650	232.647	86.157	146.490	259.794	114.146	145.648
Osorno	107.341	32.747	74.594	123.057	49.773	73.286	144.005	66.417	77.588
Llanquihue	117.225	30.412	86.813	139.986	45.193	94.793	167.671	70.347	97.324
Chiloé	101.706	12.675	89.031	100.687	18.096	82.591	99.211	21.956	77.255
Aysén	17.014	6.344	10.670	26.262	11.677	14.585	37.770	19.966	17.804
Magallanes	48.813	37.950	10.863	55.199	44.921	10.198	73.156	60.869	12.287
Total país	5.023.539	2.639.311	2.384.228	5.932.995	3.573.122	2.359.873	7.374.115	5.028.060	2.346.055

Fuente: Markos Mamalakis, compilador (1980): "Demography an Labor Force", *Historical Stadistics of Chile*, vol. II, Greenword Press, Westport, Connecticut, pp. 405-406.

En el tercer caso, la mayoría, estaban las provincias del centro no mencionadas y el sur del país, que siguieron siendo rurales, aunque el peso de la población rural descendió. En algunas la población urbana se duplicó. En Malleco la población urbana pasó, entre 1940 y 1960, de 34 a 44,9%, y en Cautín de 27 a 38,7%. En ambas crece la población urbana y cae la rural. En Valdivia el aumento de la urbana fue de 31,8 al 43,9%, pero la rural también creció, contrarrestando el crecimiento urbano. En Osorno la urbana pasó de 30,5 a 46,1%.

En general, en todo el país la mecanización de la agricultura, el estancamiento de la producción y los bajos precios agrícolas afectaron más a los pequeños propietarios, quienes más abandonaron el campo.[437]

[437] Guillermo Geisse, op. cit., pp. 173-178.

El crecimiento urbano del sur fue más destacado que en las provincias rurales del centro. De todas maneras, las ciudades del sur, excepto Valdivia, siguieron estando fundamentalmente al servicio de las actividades rurales. La mayoría de ellas seguían siendo pequeñas y poco influyentes en la economía regional.

Cuadro Nº 41
Población de las principales ciudades, más algunas del sur, 1940-1960

Ciudades	1940	1952	1960
Antofagasta	49.106	62.272	87.860
Iquique	38.094	39.576	50.655
La Serena	21.742	37.618	40.854
Coquimbo	18.863	24.962	33.749
Valparaíso	209.945	218.829	252.865
Viña del Mar	65.916	85.281	115.467
Santiago	952.075	1.350.409	1.907.378
Talca	50.464	55.059	68.148
Chillán	42.817	52.576	65.112
Concepción	85.813	120.099	148.078
Talcahuano	35.774	54.782	83.609
Angol	12.398	14.292	18.637
Temuco	42.035	51.497	72.132
Valdivia	34.496	45.128	61.334
Osorno	25.075	40.120	55.091
Puerto Montt	21.360	28.944	41.681
Punta Arenas	29.883	34.440	49.504

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Markos Mamalakis, compilador (1980): "Demography an Labor Force", *Historical Stadistics of Chile*, vol. II, Greenword Press, Westport, Connecticut, pp. 415-417 y Carlos Hurtado R-T (1966): *Concentración de la población y desarrollo económico. El caso chileno,* Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago, pp. 167-171.

La urbanización del país favoreció principalmente a algunas ciudades. En el cuadro Nº 41 se aprecia que Santiago seguía dominando claramente por sobre todas las demás, con el 36% de la población urbana en 1940, el 37,7% en 1952 y el 37,9% en 1960. Todas las otras ciudades mencionadas juntas no sumaban la población de la capital. Santiago era el centro político y administrativo, pero también el económico, educacional, cultural, etc., de Chile. La frase que se escuchaba en el país, de que "Santiago es Chile", era plenamente cierta por estos años. Su crecimiento en estos años terminó duplicando su población.

Le seguía Valparaíso, la que creció muy poco en el periodo y en 1960 era 7,5 veces menor que Santiago. Es destacable la aparición de Viña del Mar como ciudad importante, la cuarta del país en 1960, y que sumada a Valparaíso, ambas ciudades estaban separadas por algunos km, formaba una importante concentración de población. El crecimiento de Concepción fue notable, de la mano del crecimiento industrial favorecido por el Estado. Así como Santiago, en el sur Concepción atraía población de toda la región. Talcahuano, al lado de Concepción, también tuvo un importante crecimiento, y ya se insinuaba la formación de una conurbación.

Las ciudades restantes tenían escaso peso nacional, fuera de su entorno. En el norte todas las ciudades tuvieron un aumento significativo de población, a diferencia del lento aumento de Talca y Chillán, en el centro. En el sur, excepto Angol que languidece por estos años, el crecimiento urbano fue importante. Temuco, Valdivia, Osorno y Puerto Montt tuvieron un crecimiento destacado. Se aprecia que los cincuenta fueron de mayor crecimiento, con lo que hubo mayores necesidades de pavimentación de calles, agua potable y alcantarillado, viviendas, electricidad, hospitales, escuelas, etc. En general, las carencias en estos aspectos se agravaron por el rápido crecimiento urbano, que encontró a un Estado atosigado de demandas de inversión, que no podía responder con rapidez a esas necesidades. En todo caso, la labor realizada por el Estado fue considerable.

CAPÍTULO 6
LA AGRICULTURA NACIONAL, 1935-1960

En este último capítulo abordamos la evolución general de la agricultura en el periodo, la participación de las diferentes provincias y, particularmente, la importancia del sur estudiado. Posteriormente, nos dedicamos a analizar las políticas estatales referidas al agro, caracterizadas por una importante intervención en el sector, destacando las propuestas de diferentes planes y proyecto de fomento, y las permanentes demandas de las sociedades agrícolas sureñas pidiendo atención a sus necesidades y particularidades por parte del Estado, actividad en la cual se fueron distanciando de las posiciones de los agricultores del centro país.

6.1 Evolución de la agricultura. Importancia agropecuaria del sur

A diferencia del periodo previo a la crisis de los años treinta, en que a pesar de las dificultades la agricultura se expandió en diferentes aspectos, después de la depresión el agro tuvo pequeños progresos generales. Se comienza a hablar de estancamiento agropecuario. Nosotros planteamos que tal afirmación requiere varias precisiones. El estancamiento se dio sólo en algunos aspectos. Hubo escaso crecimiento de algunos cultivos, pero otros aumentaron de manera respetable. Además, si bien hubo poco crecimiento de la superficie cultivada, a cambio mejoraron los rendimientos por hectárea. El mal desempeño pecuario lo era de la producción de carne vacuna, mientras la lechería tuvo gran desarrollo. Además, el fenómeno no era similar en todo el país; había provincias del centro poco dinámicas, pero otras de la misma zona evolucionaban muy diferente; las había en el sur que tenían dificultades, pero otras destacaban por su modernización y eficiencia productiva. Asimismo, el mismo estancamiento, si se quiere aceptar tal afirmación genéricamente, tuvo una evolución en el tiempo; la década de 1940 fue de lento crecimiento, pero en la de 1950 el aumento de la producción superó a otros sectores de la economía. De este modo, "estancamiento agropecuario" es una expresión que lleva a engaño y evita reconocer las particularidades, diferencias y cambios temporales.[438]

[438] Una crítica similar para el agro argentino del mismo periodo hacen Osvaldo Barsky y Jorge Gelman, op. cit., pp. 293-295. También se discute el término para la agricultura española, del siglo XIX y principios del XX, en Josep Pujol (2001): "La historiografía del atraso o el atraso de la historiografía", en Josep Pujol et al, *El pozo de todos los males. Sobre el atraso en la agricultura española*, Editorial Crítica, Barcelona, pp. 13-42.

Por otro lado, si se considera el adverso contexto (cierre del comercio exterior, política discriminatoria del Estado, dificultades del sur para integrarse al mercado nacional, falta de capitales, etc.), el desempeño agropecuario puede considerar de cualquier manera, pero no como ineficiente. La prueba de ello era que al variar levemente los obstáculos que impedían una mayor producción, la agricultura respondía rápidamente a los mejores estímulos.

Lo anterior no implica desconocer que el crecimiento agropecuario fue moderado, que los cambios favorables fueron parciales y esporádicos, que el agro no era capaz de satisfacer una potencial mayor demanda nacional y que persistieron muchos defectos técnicos. Pero todo ello requiere una lectura menos genérica y más detallada, para comprender el alcance de los cambios que se produjeron en el agro.

Sostenemos que el relativo y, como hemos dicho, discutible estancamiento agropecuario no escapa a las dificultades generales de la economía en el periodo, por lo que más que los problemas propios de la agricultura era el adverso contexto económico, que estaba fuera del control de los agricultores, el que afectaba su desarrollo. Además, destacamos que el desempeño productivo del sur fue destacado y se produjo un traslado de las principales actividades productivas hacia esa región. Es el sur el más afectado, por tanto, por los obstáculos que perjudican a la agricultura nacional.

En una mirada general, considerando los dos censos realizados en este periodo se pueden notar algunas constantes y cambios. En 1936, las tierras cultivables del país, descontando montes y praderas naturales, sumaban 5,564 millones de ha, de las cuales se destinaban a cultivos anuales 1,361 millones de ha.[439] Entre éstas, 938.923 ha a cereales, principalmente trigo, 231.818 ha a chácaras, 168.753 ha a plantas forrajeras y 21.733 ha a plantas industriales (cañamo, lino, tabaco, etc.) y hortalizas. Además, fuera de los cultivos anuales, había 191.626 ha ocupadas por frutales y viñedos. Por tanto, quedaba un porcentaje importante de tierras arables que no eran cultivadas. Además, se calculaba que 15,638 millones de ha eran matorrales, bosques y praderas naturales. Por otro lado, la superficie regada abarcaba 1,212 millones de ha.

Respecto al año 1929-1930, ya comentado, los valores señalados indican un avance significativo. Aunque el conteo es más bien potencial, habían crecido las tierras arables, la mayoría ocupadas por praderas. Los cultivos anuales, a pesar de la crisis económica, habían aumentado, y también la superficie de frutas y viñedos. En cualquier caso, hay que considerar que los datos pueden arrojar un aumento por una mejor recolección de información del Censo del año 1936.

[439] Dirección General de Estadística (1938), op. cit., Imprenta Universo, Santiago.

En 1955, última fecha dentro de nuestro periodo de estudio que se realizó un censo agropecuario, veinte años después del anterior, las tierras arables llegaban a 5,543 millones de ha, cifra levemente inferior a la de 1936.[440] Los cultivos anuales habían subido a 1,788 millones de ha. Los cultivos de cereales y chácaras se habían reducido, llegando a 1,188 millones de ha, por lo que gran parte del crecimiento de los cultivos anuales era por el aumento de las plantas forrajeras, con 487.366 ha. Los frutales y viñedos había disminuido un poco y ocupaban 184.867 ha. Fuera de ellos, había 665.439 ha en barbecho y 2,909 millones de ha de praderas artificales. A primera vista los recursos más abundantes eran los ganaderos, mientras los cultivos se mantenían sin crecimiento. Esto era más cierto si se sumaba los terrenos ocupados por bosques y montes, más de 8 millones de ha, y los pastos naturales, con 7,421 millones de ha. Por último, la superficie regada se había reducido, respecto a 1936, a 1,097 millones de ha.

De este modo, considerando la superficie explotada la situación no parecía favorable, especialmente por la baja de los cultivos, mientras se mantenía la tendencia a destinar una parte importante de la tierra a la ganadería. Sin embargo, destaca un abundante recurso forestal.

6.1.1 Producción agropecuaria nacional

Respecto a la evolución de la producción en el periodo 1935-1960, en el cuadro Nº 42 se ha considerado la siembra y cosecha de los principales cereales. La siembra del trigo fue inestable. Hay una tendencia al alza hasta 1939-1940 y después cae. Entre 1943 y 1945 se recupera algo la siembra, sin superar los máximos anteriores, para volver a caer. En los años 1948-1950 vuelve a aumentar, pero le sigue un nuevo descenso. Desde 1954-1955 se aprecia un incremento, sólo interrumpido por el año 1956-1957, llegando al final con la siembra más alta de todo el periodo. Fuera de los ciclos naturales de rotación del suelo, que provocan alzas y bajas, la caída de la siembra desde 1940 en adelante se vincula a la política de precios bajos establecida por el Estado, a la falta de insumos durante la Segunda Guerra Mundial y a las importaciones de trigo desde Argentina y Estados Unidos. En los años cincuenta estas variables se mantienen y se suma una agudización de la inflación, que produjo mayores costos de producción y una descapitalización del sector, mientras los precios siguieron bajos. La situación cambia en 1954, seguramente por los mejores precios. Paradojalmente, la siembra de trigo creció en la segunda mitad de los cincuenta, cuando la economía nacional vivía sus peores momentos.

[440] Dirección General de Estadística (1960a): *III Censo Nacional Agrícola Ganadero, 1955*, tomo VI, Imprenta Roma, Santiago.

Cuadro Nº 42
Superficie sembrada y cosecha de trigo, cebada y avena, 1935-1960

Año agrícola	Trigo		Cebada		Avena	
	Ha	qm	Ha	qm	Ha	qm
1935-1936	775.607	8.658.742	65.981	1.068.805	86.912	985.382
1936-1937	776.020	7.785.510	71.931	956.133	113.329	1.000.514
1937-1938	764.838	8.243.422	98.135	1.631.119	120.524	1.204.080
1938-1939	827.641	9.664.508	82.110	1.089.423	136.637	1.527.024
1939-1940	827.810	8.596.933	53.444	731.747	107.368	849.848
1940-1941	780.999	7.834.444	51.725	752.093	79.933	678.194
1941-1942	730.017	7.825.313	49.255	690.948	68.086	672.923
1942-1943	750.598	8.563.400	46.524	729.470	87.503	776.505
1943-1944	797.379	9.036.167	46.469	746.143	102.068	1.143.874
1944-1945	801.359	9.213.424	52.570	840.128	103.505	1.010.405
1945-1946	727.823	9.045.212	43.872	691.430	70.498	644.489
1946-1947	744.519	8.990.387	52.709	917.375	74.740	701.056
1947-1948	766.842	10.264.221	51.412	912.739	85.714	788.844
1948-1949	806.246	9.750.587	50.609	751.242	84.456	802.742
1949-1950	793.393	8.543.539	46.518	716.331	87.184	744.847
1950-1951	769.500	8.849.250	49.900	778.440	84.200	766.220
1951-1952	749.900	8.998.800	51.500	777.650	103.300	878.050
1952-1953	773.300	9.356.930	55.200	816.960	95.500	888.150
1953-1954	760.100	9.273.220	48.700	613.620	92.600	990.820
1954-1955	792.200	10.932.360	62.500	1.000.000	94.500	1.304.100
1955-1956	783.800	10.816.440	60.800	1.094.400	104.800	1.048.000
1956-1957	758.100	8.945.580	61.300	980.800	99.700	1.086.730
1957-1958	825.400	12.628.620	58.700	1.085.950	108.000	1.328.400
1958-1959	889.600	11.653.760	63.400	1.001.720	109.800	1.119.960
1959-1960	887.600	11.183.760	65.100	1.171.800	108.500	1.128.400

Fuente: Elaboración del autor según datos tomados de Servicio Nacional de Estadística (1954): *Agricultura e industrias agropecuarias, año agrícola 1949-1950*, Santiago, pp. 6-7 y Ministerio de Agricultura (1963): *La agricultura chilena en el quinquenio 1956-1960*, Dirección de Agricultura y Pesca, Santiago, pp. 60 y 62.

A pesar de las variaciones anuales de siembra se produjo una tendencia a mejorar los rindes de la cosecha. Los mayores rendimientos están relacionados con mejores semillas, abonos, maquinarias y cuidados, lo que indica mayor eficiencia. Entre 1935 y 1942 los rindes estaban entre los 10 y 11 qm/ha, después mejoran llegando a un máximo de 13,3 qm/ha en 1947-1948. Le siguen dos cosechas y nuevos rendimientos superiores a 12 qm/ha desde 1951. A partir de 1954 los rindes vuelven a subir, excepto la mala cosecha del año agrícola 1956-1957. En 1957-1958 se llega a un máximo de 15,3 qm/ha, y en los años siguientes hay una baja. De esta manera, aun sembrando la misma superficie, por ejemplo unas 800 mil ha, con el paso de los años con una mejoría de dos puntos en el rinde se pudo aumentar la cosecha en 1,6 millones de qm.

Se sabe que la producción de trigo era insuficiente, por el escaso aumento de la siembra, pero hay que reconocer que el mayor rendimiento impidió que el déficit de la producción nacional fuera mayor.

El trigo era, por lejos, el principal producto de la agricultura chilena. Mucho más atrás venían otros cultivos. Le seguía la avena. En el cuadro Nº 42 se ve que su siembra fue muy variable en el periodo. Hasta 1938-1939 ella fue en ascenso, pero después cayó y nunca recuperó esos

valores. Los años de la Segunda Guerra Mundial la afectaron, con alguna alza en 1943-1945 y una nueva posterior caída que duró varios años. La avena era un cultivo que tenía su mercado principal en el extranjero, por lo que la contracción de la demanda externa redujo su producción. Normalmente la mitad de la producción se vendía en el mercado europeo.[441] En los años cincuenta se nota una mejoría, sin superar los mejores años anteriores, seguramente por las ventas en el extranjero y un mayor consumo nacional. Como ya hemos señalado, la avena era un cultivo del sur, por lo que su decadencia afectaba particularmente a la zona que estudiamos. Respecto a su rendimiento, sólo hay una leve mejoría desde 1953 en adelante.

La cebada, así como la avena era del sur, se cultivaba en el centro del país. Su evolución es similar a la de la avena, con sus mejores años en 1937-1939, cayendo su siembra a la mitad en los años siguientes. Se mantuvo estable en ese bajo nivel, con alguna mejoría entre 1954 y 1960. Regularmente fue un producto de exportación en los años cuarenta y cincuenta, hasta 1953 cuando casi desaparece del mercado exterior. Sus rindes fueron inestables, por lo que la baja de la siembra no fue compensada. Recién por 1942 se nota un mayor rendimiento, que llega a su máximo en 1947-1948, con 17,7 qm/ha. Vuelve a caer en los años siguientes y se mejoran desde 1953 en adelante. Su máximo histórico fue en 1957-1958, con 18,5 qm/ha.

De este modo, los cereales señalados tuvieron una recuperación tardía de su producción, desde 1953-1954, que se mantuvo hasta 1960. El largo bache intermedio marcado por la guerra y postguerra sólo fue compensado en el caso del trigo con mejores rendimientos.

En el cuadro Nº 43 hemos incluido los principales cultivos de chácaras. Los frejoles, que disputan en algunos años el puesto de segundo cultivo a la avena, tuvieran una siembra con escasas variaciones en el periodo. Después de llegar a una superficie máxima en 1940-1941 cae, manteniéndose a la baja e inestable. Recién por 1956-1957 se produjo un aumento, que se mantuvo hasta 1960. Su producción presenta una evolución similar. Sus rindes sólo lograron una pequeña mejoría desde 1947. Como todos los cultivos ya mencionados, sus peores años fueron la década de 1940.

Las papas tienen una evolución muy diferente. Su siembra aumentó a lo largo de todo el periodo, con pequeñas bajas. Hay un leve crecimiento hasta 1950 y después su cultivo se incrementa rápidamente. La siembra de 1959 es el doble de la de 1935. Este producto, principalmente dependiente del mercado nacional, se convertiría en uno esencial de la dieta chilena. Los mejores rendimientos del cultivo de papas fueron en los cuarenta y principios de los cincuenta.

[441] Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, op. cit., p. 22.

El año 1947-1948 fue el más destacado, con un rinde de 116 qm/ha. En los años posteriores los rindes siguieron altos, con algunas bajas. Al final, las cosechas de 1959 y 1960, a pesar del aumento de superficie cultivada, fueron de las peores de todo el periodo, considerando el bajo rinde.

Cuadro Nº 43
Superficie sembrada y cosecha de cultivos de chácaras, 1935-1960

Año	Frejoles		Papas		Maíz		Lentejas		Guisantes	
agrícola	Ha	qm	Ha	qm	Ha	qm	Ha	qm	Ha	qm
1935-1936	73.724	594.549	42.838	3.434.522	41.856	522.323	38.300	261.386	22.831	189.148
1936-1937	95.455	844.270	51.186	4.454.200	49.715	586.272	67.340	321.956	31.178	248.823
1937-1938	87.893	786.818	51.186	4.374.456	43.342	561.673	54.483	346.288	23.983	194.252
1938-1939	79.877	713.406	54.026	4.866.024	42.657	634.465	32.330	191.273	27.543	200.101
1939-1940	96.038	917.962	46.444	4.169.477	45.480	765.957	30.519	204.830	25.854	197.239
1940-1941	98.656	795.512	53.528	4.278.779	51.719	652.903	32.799	186.026	20.170	228.610
1941-1942	86.241	693.370	52.382	5.215.038	48.394	678.842	22.881	183.447	28.040	207.352
1942-1943	83.808	700.139	54.796	5.119.063	54.684	692.677	11.291	83.919	26.739	221.085
1943-1944	79.359	769.254	52.949	4.140.769	52.800	710.881	13.061	94.350	22.943	186.494
1944-1945	81.978	675.857	53.616	4.443.178	47.713	571.097	16.934	133.607	21.380	161.800
1945-1946	82.249	645.979	56.802	6.345.523	45.571	605.664	18.821	133.277	14.534	113.266
1946-1947	88.246	771.855	49.421	5.236.492	49.903	668.350	25.286	188.024	16.474	129.565
1947-1948	78.839	745.978	45.576	5.290.523	44.305	673.197	25.732	178.159	19.664	175.324
1948-1949	80.109	716.280	47.823	4.691.869	45.412	653.095	19.113	143.305	21.937	176.787
1949-1950	71.408	687.935	49.055	4.522.479	49.224	658.881	19.948	133.699	20.796	180.038
1950-1951	74.200	675.220	67.300	5.680.120	51.500	736.450	19.700	135.930	20.200	161.600
1951-1952	78.300	720.360	68.600	6.139.700	50.900	692.240	22.000	151.800	22.700	172.520
1952-1953	79.900	791.010	72.400	7.022.800	51.300	774.630	21.600	155.520	22.400	170.240
1953-1954	79.800	821.940	77.200	7.920.720	48.400	735.680	21.200	154.760	19.300	154.400
1954-1955	78.000	780.000	81.700	7.271.300	72.100	1.168.020	25.000	175.000	12.400	110.360
1955-1956	79.700	709.330	82.300	7.612.750	72.200	1.357.360	29.500	188.800	13.000	89.700
1956-1957	83.100	847.620	83.100	7.562.100	66.400	1.374.480	26.500	180.200	14.000	105.000
1957-1958	88.500	849.600	86.200	8.826.688	71.700	1.570.230	28.200	172.020	15.400	92.400
1958-1959	87.300	646.020	85.400	6.182.960	76.800	1.589.760	32.200	151.340	16.200	92.340
1959-1960	93.200	848.120	86.300	6.740.030	74.700	1.456.650	36.900	169.740	16.700	83.500

Fuente: Elaboración del autor según datos tomados de Servicio Nacional de Estadística (1954): *Agricultura e industrias agropecuarias, año agrícola 1949-1950*, Santiago, pp. 6-7 y Ministerio de Agricultura (1963): *La agricultura chilena en el quinquenio 1956-1960*, Dirección de Agricultura y Pesca, Santiago, pp. 61 y 64-67.

Seguramente, la caída en el rendimiento está relacionada con la dificultad de proveerse de abonos, esenciales en el rendimiento de este cultivo, especialmente en el sur de Chile. Por otro lado, el aumento de la siembra, cuyo cultivo tiene varias ventajas, como el alto rinde y contribución a la fertilidad de suelos y a la crianza de cerdos, puede explicarse por el deterioro de otros cultivos, actuando la papa como un refugio para muchos agricultores, y por el mayor consumo de los crecientes mercados urbanos nacionales.

El maíz, con uso forrajero y consumo humano, presenta una expansión aun mayor que la papa. Con un crecimiento inestable hasta 1954, posteriormente aumenta rápidamente. En 1959 se siembra un 78,4% más que en 1935. Por los mejores rindes, la cosecha creció mucho más, desde mediados de los cuarenta. En los cincuenta los rindes eran muy superiores a los de la década de 1930, llegando al máximo de 21,9 qm/ha en 1957-1958, casi el doble que en los inicios del periodo comentado.

Por el contrario, las lentejas fueron un cultivo muy afectado y su siembra y cosecha cayó fuertemente desde 1938. Nunca lograría recuperar ese nivel. Los peores años fueron los de la guerra. En 1942-1943 se producía un 75% menos que en 1937-1938. En los años siguientes tuvo una leve recuperación, pero sus rindes fueron más bajos. Como la avena, las lentejas sufrieron el impacto de la restricción del mercado exportador.

Los guisantes tuvieron un comportamiento similar. Desde 1936-1937 su siembra y cosecha cayó. La Segunda Guerra Mundial no fue un contexto tan malo para los guisantes, pero desde 1945-1946 su caída se hizo más pronunciada. Los cincuenta fueron de recuperación, especialmente desde 1953-1954, pero con una fuerte caída de su rinde, que agravó la situación de este cultivo. Hasta 1955 los rendimientos fueron del orden de los 8 qm/ha, pero desde 1955 su valor bordeó los 6 qm/ha, llegando a 1960 con un rinde de 5 qm/ha. Los guisantes eran un cultivo del sur, practicado generalmente por pequeños campesinos, lo que indica un deterioro de sus condiciones productivas.

De los demás cultivos, destaca el aumento de los llamados "industriales"; maravilla, cañamo, lino, tabaco, formio, remolacha, entre otros.[442] Sin embargo, la mayoría fueron siempre cultivos limitados a algunas zonas. El cañamo y tabaco en Aconcagua y Valparaíso, respectivamente, el lino en Valdivia y Osorno, y el formio en Valdivia. Entre los más importantes, destaca la maravilla, que se introdujo como cultivo de cierta envergadura por 1940. En 1945-1946 se sembraban 12.218 ha, pero ya en 1949-1950 se llegó a 49.759 ha. En los años siguientes su siembra creció poco; en 1959-1960 era de 51.100 ha. Su cultivo comenzó a realizarse en el centro del país, pero rápidamente se extendió también al sur. En el mismo ámbito de las plantas aceiteras, a fines de los cincuenta se extendió el cultivo del raps. Entre 1954 y 1960 paso de inexistente a ocupar 35.800 ha. En todo caso, la competencia de los aceites importados mantuvo ambos cultivos con escaso desarrollo en el periodo.

También destaca el cultivo de betarraga, que comenzó a incrementarse desde 1954, para sostener a la industrias de fabricación de azúcar instaladas en Los Angeles (Biobío), Llanquihue (en la provincia del mismo nombre) y La Unión (Valdivia) En 1953-1954 se sembraron apenas 2.400 ha y en 1959-1960 ya eran 18.600 ha. Como los cultivos anteriores, la competencia de la importación también limitaba el crecimiento de este cultivo.

---

[442] Dirección General de Estadísticas (1946): *Agricultura e Industrias Agropecuarias, año 1944-1945*, Imprenta Dirección General de Prisiones, Santiago, p. 26; Servicio Nacional de Estadística (1954a): *Agricultura e Industrias Agropecuarias, año agrícola 1948-1949*, Santiago, p. 25; Dirección de Agricultura y Pesca (1957), op. cit., pp. 93-98; y Dirección de Agricultura y Pesca (1963): *La agricultura chilena en el quinquenio 1956-1960*, Ministerio de Agricultura, Santiago, pp. 60-76.

Por otro lado, en la zona central aumentó el cultivo de arroz. En 1941-1942 se sembraban 15.425 ha, llegando a 44.316 ha en 1944-1945. Después la siembra se redujo, seguramente por la menor demanda externa. Durante los cincuenta aumentó levemente y la siembra ascendía a 40 mil ha en 1959-1960.

Todos esos cultivos se constituyeron en alternativas o nuevas fuentes de recursos para los agricultores. Hacia 1960, sólo las plantas industriales abarcaban cerca de 120 mil ha, la mayoría concentradas en algunas zonas, por lo que su impacto era mayor. Sin embargo, muchos de esos cultivos habían desplazado una anterior producción de alimentos, por lo que su aumento afectaba la satisfacción de las necesidades de la población.

Respecto a la evolución de la masa ganadera, en el cuadro Nº 44 se ve que los bovinos tuvieron un leve crecimiento. Después de tender a la baja en los treinta y cuarenta, aumentan recién en los cincuenta, aunque moderamente.

Cuadro Nº 44
Ganado bovino, ovino y porcino, 1936-1960 (selección de años)

Año	Bovino	Ovino	Porcino
1936	2.572.987	5.749.069	571.945
1939	2.356.200	--	--
1944	2.311.384	--	700.000
1948	2.323.713	5.783.134	764.000
1951	2.926.100	6.540.000	735.700
1954	2.838.200	5.969.700	868.000
1957	2.899.600	5.947.300	1.031.600
1960	2.911.000	6.293.600	963.700

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Egbert de Vries et al (1952): *The Agricultural Economy of Chile*, International Bank for Reconstruction and Development-FAO, Washington D.C., p. 134; Servicio Nacional de Estadística (1954b): *Agricultura e industrias agropecuarias, año agrícola 1949-1950*, Santiago, p. 17; Dirección de Agricultura y Pesca (1957): *La agricultura chilena en el quinquenio 1951-1955*, Ministerio de Agricultura, Santiago, p. 107; Ídem (1963): *La agricultura chilena en el quinquenio 1956-1960*, Ministerio de Agricultura, Santiago, pp. 81-82; y Equipo Chileno-Californiano (1965): *La comercialización de productos agropecuarios en Chile*, Programa de Cooperación entre Chile y California, Santiago.

Dado el alto consumo de este ganado, su escaso crecimiento fue un problema grave, con una población que se incrementaba rápidamente.[443] El consumo de vacunos (equivalente a beneficio) fue en 1936 de 430.242 cabezas. En 1944 llegaba a 528.845. Ese aumento se cubrió principalmente con importaciones, pues el ganado nacional no crecía, aunque una mayor matanza también incidió en su lento aumento. En 1946 el consumo era de 577.473 cabezas, pero después bajó. En 1948 fue de 438.106. En los cincuenta el consumo vuelve a aumentar, llegando a 556.200 vacunos en 1952, baja en los años siguientes y nuevamente aumenta desde 1957. En 1958 llegó a 567.500 cabezas. En

[443] Dirección General de Estadísticas (1946), op. cit., pp. 36-37; Servicio Nacional de Estadística (1954a), op. cit., p. 34; Ídem (1954b): *Agricultura e industrias agropecuarias, año agrícola 1949-1950*, Santiago, pp. 22-23; y Dirección de Agricultura y Pesca (1963), op. cit., p. 81.

1960 era de 531.200 vacunos. En este año el consumo era similar al de 1944. De este modo, dado el escaso crecimiento del vacuno nacional, sólo un abaratamiento del ganado argentino provocaba un aumento del consumo, por el contrario, la reducción de las importaciones contraía inmediatamente el consumo de carne vacuna. Sin contar con las restricciones impuestas por la autoridad y las dificultades de los propios ganaderos nacionales para mantener sus existencias.

Otro aspecto que afectó la disponibilidad de carne vacuna fue el aumento de las vacas lecheras, debido a la mayor rentabilidad que daba la lechería. En 1936 había 273.405 vacas lecheras y se producían 227,7 millones de litros de leche. En los años cuarenta la producción se duplicó, llegando a 579,9 millones de litros de leche. En 1949 había 554.275 vacas lecheras, el doble de 1936, y la producción se calculaba, aunque exageradamente, en 752,5 millones de litros de leche.[444] En el primer lustro de los años cincuenta la producción superó los 650 millones de litros de leche anuales, el triple de la producción de 1936. En 1960 la producción lechera se calculaba en 760,4 millones de litros.

Posiblemente hubo un descenso de la actividad lechera en la década de 1950, pues el censo agropecuario de 1955 sólo contó 260.035 vacas destinadas a ordeña, menos que las que había en 1936, las que producían 374,8 millones de litros. La información censal aunque parcial representaba un gran número de propiedades, por lo que habría que dudar de los cálculos más optimistas respecto al aumento de la producción lechera en el país, hechos a partir de estimaciones y encuestas. Sin dudas hubo una expansión de la actividad, pero seguramente no de la dimensión que las cifras oficiales señalaban. Para ello, los datos más seguros son los de los censos de 1936 y 1955, que más adelante veremos en detalle. En todo caso, la mayor actividad lechera agravó la escasez de ganado vacuno cárneo.

En cuanto a los ovinos, su número experimenta pequeñas variaciones en el periodo. Su consumo también era importante.[445] En 1935 se consumían 1.018.973 cabezas, ascendiendo hasta 1.332.019 en 1946. Estas cifras indican que la escasa producción vacuna era compensada con mayor utilización del ovino. Desde 1942, el Gobierno obligó a los cinco frigoríficos existentes en Magallanes, que faenaban carne para vender en el extranjero, a enviar al centro del país mil ton de carne cada uno.[446] A medida que la venta de carne y lana en el exterior de estos frigoríficos disminuyó, aumentó el envío de carne al centro. En 1950 ya eran 6.566 ton. A comienzos de los

[444] Dirección General de Estadística (1938), op. cit., p. 30; Dirección de Agricultura y Pesca (1957), op. cit., p. 111; Ídem (1963), op. cit., p. 84; y Raúl Iturriaga, op. cit., pp. 38-40.
[445] Dirección General de Estadísticas (1946), op. cit., pp. 36-37; Servicio Nacional de Estadística (1954a), op. cit., pp. 34-35; Ídem (1954b), op. cit., pp. 22-24; y Dirección de Agricultura y Pesca (1963), op. cit., p. 82.
[446] Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, op. cit., p. 45.

años cincuenta, los beneficios de ovinos bordeaban los 2 millones de cabezas, lo que representaba un tercio de todo el ganado ovino existente. Después hubo una disminución, llegando a fines de la década a ser de 1,6 millones de cabezas.

Los porcinos tuvieron un crecimiento destacado en este periodo, especialmente en los cincuenta, llegando a casi duplicar las existencias de 1936. Su beneficio creció desde 190.851 cabezas en 1936 hasta 293.181 en 1941, para bajar después levemente. Su mayor consumo estaba vinculado al de la carne bovina, por lo que cuando subió el consumo de vacunos, como a mediados de los años cuarenta, el beneficio de porcinos cayó, y al revés ocurrió en adelante. En los cincuenta su consumo crece rápidamente; en 1955 llega al máximo histórico de 590.800 cabezas, más del 50% del ganado porcino total, el que coincide con una baja en el beneficio de vacunos y ovinos. En la segunda mitad de la década de 1950 el consumo de cerdos bordea los 550 mil anuales. De este modo, se convirtió, dada su demanda, en un buen complemento de las economías de pequeños campesinos, junto al ovino. Por otro lado, el número de porcinos crece en relación al aumento de la lechería, en la que se incorporaba como actividad secundaria, aprovechando los subproductos de la fabricación de mantequilla y queso, especialmente en el sur. Por los cincuenta, los porcinos eran, detrás de los vacunos, la segunda fuente de provisión de carne para consumo humano.

6.1.2 El papel del comercio exterior

Para comprender las dificultades de la agricultura entre 1935 y 1960 hay que considerar la influencia del comercio exterior de productos agropecuarios. Como hemos dicho, las exportaciones agropecuarias fueron escasas en estos años, tanto por la caída de los precios internacionales, como por las restricciones que establecía el control estatal. Las exportaciones nunca recuperaron el nivel previo a la crisis de los años treinta. Cuando ellas comenzaban a superar la depresión vino la Segunda Guerra Mundial y una lenta recuperación para la mayoría. Por tanto, a pesar de que no constituyó en este periodo un aliciente para la agricultura en general, para algunos productos siguió siendo importante. Según el cuadro Nº 45, los productos que tuvieron mayor relevancia fueron la lana, algunos granos, leguminosas y la madera. Aunque las exportaciones no eran significativas en volumen, para algunos productos eran una porción destacada de la producción total; regularmente lo fueron para la lana, frejoles, lentejas y ajos, y a veces para el arroz, avena, guisantes, carne ovina y

cebada. Para el vino y las manzanas, la exportación representaba sólo una pequeña parte de su producción.

Cuadro Nº 45
Exportación de productos agropecuarios, 1935-1960 (toneladas)

Productos	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942
Cebada	31.852	48.779	44.394	76.059	44.596	15.545	195	50
Avena	44.149	48.454	60.545	52.548	31.802	34.144	20.935	1.746
Arroz	—	—	—	—	—	3	3.899	8.453
Frejoles	37.419	25.240	34.278	38.674	22.947	34.623	31.457	35.329
Guisantes	12.996	10.467	9.345	10.711	8.659	11.754	12.743	7.450
Lentejas	X	36.446	43.532	44.981	21.830	9.237	20.047	8.010
Vinos (mililitros)	4.947	X	X	X	9.839	1.351	1.618	1.504
Manzanas	6.226	10.166	10.299	12.168	13.485	4.037	2.888	1.807
Ajos	X	X	X	X	X	3.771	4.546	3.461
Ovinos (número)	X	X	X	X	X	3.624	2.108	6.823
Lana	9.979	9.512	12.059	9.746	11.627	10.995	11.570	7.495
Carne congelada	X	X	X	X	X	12.359	6.716	9.451
Maderas	X	X	X	X	X	14.822	19.559	27.175

Productos	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Cebada	—	—	71	X	X	X	X	X	32.519
Avena	498	4.996	4.981	19.079	7.107	13.685	14.069	4.825	21.882
Arroz	23.008	27.776	42.198	35.606	27.010	567	8.267	11.494	1.724
Frejoles	18.469	19.935	37.960	32.829	33.557	36.086	34.592	41.852	16.311
Guisantes	9.198	6.764	7.075	3.564	5.627	13.905	5.360	3.544	1.339
Lentejas	4.791	5.597	9.609	13.443	8.647	23.905	14.017	3.612	7.367
Vinos	1.013	3.940	4.565	8.280	6.776	6.223	16.363	6.585	8.383
Manzanas	2.222	3.211	2.651	5.982	5.189	2.386	6.941	X	7.014
Ajos	3.164	4.087	3.163	4.690	5.487	4.906	4.164	4.273	4.306
Ovinos	2.317	6.427	1.161	4.662	1.818	1.963	595	503	2.903
Lana	9.961	8.064	10.611	7.686	6.094	7.619	5.967	8.516	9.079
Carne	10.373	9.191	5.136	11.877	7.709	6.262	1.114	1.137	477
Maderas	29.184	36.870	21.511	X	X	X	X	X	5,3*

Productos	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Cebada	40.003	28.085	17.146	18.362	13.593	15.054	12.684	21.148	11.049
Avena	37.822	13.384	7.652	7.251	6.624	8.345	7.981	9.102	1.337
Arroz	—	3.544	1.817	—	—	—	—	333	178
Frejoles	30.369	26.377	30.902	20.169	29.166	25.158	15.302	19.841	22.164
Guisantes	1.772	2.245	1.855	985	989	—	650	904	550
Lentejas	15.628	13.377	9.559	11.245	12.292	10.878	15.906	14.428	14.451
Vinos	3.732	2.827	9.688	7.722	5.600	2.100	34.300	3.600	1.900
Manzanas	9.394	13.559	5.520	6.648	X	X	X	X	X
Ajos	4.935	4.917	4.697	2.808	3.507	3.894	3.146	2.724	3.932
Ovinos	1.650	1.902	864	887	X	X	X	X	X
Lana	8.204	7.879	2.570	1.974	7.375	10.288	7.408	6.137	6.026
Carne	584	1.500	795	473	896	2.712	2.661	3.010	1.304
Maderas	3,9	6,2	8,7	8,5	4,5	3,3	4,7	7,0	1,4

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección General de Estadísticas (1946): *Agricultura e Industrias Agropecuarias, año 1944-1945*, Imprenta Dirección General de Prisiones, Santiago, pp. 22 y 54; Servicio Nacional de Estadística (1954a): *Agricultura e Industrias Agropecuarias, año agrícola 1948-1949*, Santiago, p. 22; Ídem (1954b): *Agricultura e industrias agropecuarias, año agrícola 1949-1950*, Santiago, pp. 12 y 14; Ministerio de Agricultura (1945): *Plan Agrario*, Imprenta Universitaria, Santiago, pp. 291, 295-297, 303, 305 y 312-313; Dirección de Agricultura y Pesca (1957): *La agricultura chilena en el quinquenio 1951-1955*, Ministerio de Agricultura, Santiago, pp. 79-143; Ídem (1963): *La agricultura chilena en el quinquenio 1956-1960*, Ministerio de Agricultura, Santiago, pp. 179-236; y Agricultura Austral, año XVIII, Nº 207, abril de 1950, p. 107. * Desde 1951 la madera está expresada en millones de pulgadas. La X se marca cuando no se tiene información y — en los que no hubo exportación.

Las exportaciones más importantes en valor fueron lana, frejoles, maderas, avena, cebada y fruta en general (en el cuadro sólo hemos destacado las manzanas, las más importantes) Las demás tenían escasa influencia en el valor total exportado.

Respecto a la evolución de los productos exportados, en los años previos a la Segunda Guerra Mundial se nota una recuperación de las exportaciones. La guerra produjo una baja en la mayoría de productos, como manzanas, vino, cebada, avena, frejoles y lentejas, mientras algunos, como arroz, guisantes, ajos, lana y carne, mantuvieron su demanda. En la postguerra la tendencia fue a un leve aumento de la salida de avena, lana, carne, vino, manzanas, pero con montos inferiores a antes de la guerra. Otros productos no mejoraron, siguiendo su caída, como los guisantes, lentejas y ovinos. Pocos productos lograron superar las posiciones previas a la guerra, aumentando su exportación, como fue el caso de la cebada, maderas y frejoles, y arroz por algunos años.

En los cincuenta hubo una caída de las exportaciones de la mayoría de los productos; como la cebada, avena, arroz, manzanas y frejoles, algunos incluso casi desaparecen, como el arroz, carne y ovinos. Pocos mantuvieron alguna importancia, pero inestable; maderas, frejoles, lentejas, ajos, lana y vino.

La caída general de las exportaciones durante la guerra y postguerra, la recuperación leve posterior y la nueva caída en la segunda mitad de la década de 1950, hizo que la participación de las exportaciones agropecuarias en el total de exportaciones descendiera en el periodo. Entre 1946 y 1950 el promedio anual de exportaciones agropecuarias fue de 44,2 millones de dólares, entre 1951 y 1955 fue de 45,9 millones de dólares anuales, y entre 1956 y 1960 fue de 35,2 millones de dólares anuales.[447] De esa manera, su participación en las exportaciones totales se redujo en esos años del 15,4, al 10,8 y a menos del 8%, respectivamente, tanto por la baja en el volumen exportado como por los menores precios. Así, su participación en el comercio exterior cayó a la mitad entre 1946 y 1960.

A pesar de su escasez, las exportaciones señaladas, lejos detrás de las mineras que abarcaban el 80% del total, eran las más relevantes del país, mucho más que las industriales, que a pesar de su crecimiento no lograron superarlas hasta 1955 por lo menos.[448]

[447] Dirección de Agricultura y Pesca (1957), op. cit., pp. 139-143; e Ídem (1963), op. cit., p. 210.
[448] Chile, por ejemplo, había sido antes de la guerra el mayor exportador de frejoles en Occidente. En 1940 fue el principal exportador mundial, pero después fue superado por Estados Unidos. Comisión Arancelaria de Estados Unidos, op. cit., p. 25.

Paralelamente las importaciones de alimentos e insumos agropecuarios crecieron. En 1946-1950 fueron 62 millones de dólares en promedio por año, en 1951-1955 llegaron a 101 millones de dólares anuales, y en 1956-1960 a 92,4 millones de dólares anuales. El país regularmente importaba alimentos y materias primas que no producía, como azúcar y aceites comestibles, fuera de té, café, frutas tropicales, etc., pero también otros que producía de manera insuficiente, como trigo y ganado, a los que se sumaban en algunos años leche y mantequilla, además de maquinaria agrícola y abonos. El peso de estas importaciones fue haciéndose mayor, hasta convertirse en uno de los gastos más onerosos; entre los cuarenta y los cincuenta eran entre el 26 y el 29% de las importaciones totales del país.

Según el cuadro Nº 46, los productos tradicionalmente más importados fueron la carne vacuna, trigo, aceites, azúcar y vegetales alimenticios. Otros aumentaron rápidamente su presencia como leche y maquinarias.

Cuadro Nº 46
Importación de productos agropecuarios y maquinaria agrícola, 1939-1960
(valor en miles de dólares)

Años	Trigo		Oleaginosas y Aceite		Lana		Carne vacuna		Carne ovina	
	ton	US$	ton	US$	ton	US$	ton	US$	ton	US$
1939	5.279	163	1.843	240	X	X	15.600	X	X	X
1946	3.462	194	6.108	3.255	2.718	1.093	80.082	12.059	9.183	1.967
1948	14.704	1.849	8.500	4.144	1.525	1.368	70.517	14.178	11.417	1.830
1950	69.767	4.089	601	250	1.570	2.062	25.570	5.731	3.011	412
1952	238.117	28.695	13.421	5.601	1.955	4.154	30.878	13.867	1.268	826
1954	218.923	19.276	17.630	6.783	3.258	6.211	13.651	8.396	1.014	362
1956	85.383	7.005	22.480	8.474	1.103	2.070	18.773	7.037	1.496	650
1958	44.299	3.851	19.726	7.602	404	547	24.757	6.495	176	49
1960	102.399	8.550	8.838	2.515	2.058	2.749	71.040	23.495	1.566	306

Años	Vegetales alimenticios		Azúcar y derivados		Leche y productos lácteos		Maquinaria agrícola	
	ton	US$	ton	US$	Miles de litros	US$	Número	US$
1939	17.008	2.647	140.127	4.077	X	X	X	X
1946	24.755	7.436	143.738	22.862	18,7	2,8	2.117	3.012
1948	13.955	5.576	152.396	20.667	433,1	67,5	4.546	6.111
1950	21.976	9.693	206.213	22.107	779,8	107,2	1.996	2.860
1952	27.444	13.918	142.233	19.873	5.700	455	5.801	7.380
1954	18.678	13.415	256.747	23.670	141.000∗	7.650	9.281	14.021
1956	23.864	14.594	79.408	6.944	13.200	457	7.138	9.367
1958	28.710	20.996	135.460	18.085	246.700	9.394	4.450	7.817
1960	25.974	16.757	123.286	10.426	126.200	4.104	5.921	11.224

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección de Agricultura y Pesca (1957): *La agricultura chilena en el quinquenio 1951-1955*, Ministerio de Agricultura, Santiago, pp. 79-143; Ídem (1963): *La agricultura chilena en el quinquenio 1956-1960*, Ministerio de Agricultura, Santiago, pp. 179-236; y Bustamante, Mario (1950): *El problema de la carne en Chile*, Imprenta Universo, Valparaíso, p. 129. Oleaginosas y aceite incluyen aceite de maravilla, de oliva y otros, aceites semielaborados y semilla de maravilla. Vegetales alimenticios incluyen principalmente té, café y yerba mate. En algunos años se convirtió el ganado en pie en carne, a razón de 400 kilos por vacuno y 22 kilos por ovino. La X se marca cuando no se tiene información. ∗ Corresponde al año 1955.

Las importaciones de trigo crecieron fuertemente.[449] A partir de 1935, fuera de las mencionadas en el cuadro, destacan las de 1938 (26.323 ton), 1942 (84.397 ton), l943 (34.148 ton), 1944 (34.931 ton), 1947 (111.123 ton), 1951 (78.176 ton), 1953 (85.383 ton), 1955 (206.056 ton) y 1959 (172.535 ton) Fueron considerables en algunos años de la década de 1940 y en toda la década de 1950, especialmente en la primera mitad de ella. Ello evidencia la deficiente producción nacional, pero también la dificultad de los agricultores chilenos para aumentar su cultivo dada la competencia del trigo extranjero. Extrañamente, hubo años en lo que junto a una gran importación hubo una exportación de trigo, lo que indica que las primeras no se guiaban por la escasez del producto sino por el interés estatal de mantener bajo el precio del trigo en el mercado nacional, fuera de los errores de cálculo respecto a la escasez o abundancia interna que cometía la Junta de Exportación Agrícola; en 1941 se importaron 13.398 ton, pero se exportaron 20.396 ton. En cualquier caso, las exportaciones de trigo eran una excepción; en 1949, tras una buena cosecha, se exportaron 22.228 ton, la última vez que se produjo tal situación.

Las importaciones de vacunos fueron altas en la década de 1940 y después se redujeron, para crecer nuevamente a fines de los cincuenta. Las de ovinos cayeron sistemáticamente y dejaron de ser relevantes. Las de azúcar se mantuvieron altas hasta la segunda mitad de los cincuenta, cuando disminuyeron por la aparición de una producción nacional. Las de lanas fueron escasas pero permanentes, pues la industria textil nacional requería lanas de calidad que el país no producía. Las de aceite, a diferencia del azúcar, fueron en alza y recién se aprecia una disminución en 1960, seguramente por el avance de los cultivos nacionales. También se mantuvieron altas las de té, café y yerba mate, que el país no producía. Crecieron mucho en los cincuenta y hacia 1960, detrás de los vacunos, eran la principal importación.

La importación de maquinarias tendió a crecer hasta 1954, cuando comienza una leve baja. En cada año se importaban principalmente tractores, arados y rastras. También, fertilizantes, herbicidas y otros productos químicos.

Productos de importancia tardía fueron la leche en polvo y mantequilla. En este caso, más que escasa producción interna hubo otras consideraciones, como favorecer el comercio exterior con Argentina y aprovechar las convenientes ofertas hechas por Estados Unidos. En ambos casos, el Estado chileno privilegió las buenas relaciones comerciales y políticas con esos países que la protección de su floreciente industria láctea y de los agricultores. Como resultado de los acuerdos con Estados Unidos, desde 1955 comenzó a llegar a Chile trigo, productos lácteos, aceites, algodón

[449] Jorge F. David Lebón, op. cit.

y tabaco. En el caso del trigo, algunas cantidades traídas superaban con creces el déficit de la producción local, y a precios poco convenientes, con lo que se demuestra que el Estado favorecía diversos intereses, pero no los agrícolas. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

Algo similar ocurría con el azúcar que llegaba del Perú, amparado en un acuerdo comercial. El interés nacional de exportar productos no agrícolas a ese país, prolongaba la dependencia del azúcar importado y postergaba el desarrollo de la industria azucarera nacional, que recién fue impulsada por el Estado en la segunda mitad de la década de 1950.

Si se mira el conjunto de las importaciones, las más regulares eran aquellas que el país no producía, como oleaginosas y aceite, té, café, yerba mate y azúcar. Las demás tenían variaciones anuales, según las necesidades, disponibilidad de divisas o nivel de precios internacionales. De las que había una importante producción interna, como trigo, leche y carne vacuna, sólo los vacunos se importaban con mayor regularidad. Respecto a estos productos nacionales, creemos que las importaciones agravaban sus dificultades y producían un circulo vicioso; baja producción nacional, importaciones, competencia de estos productos con los nacionales, más debilidad de la producción nacional, mayor necesidad de importaciones.

En la época se creía, en el Estado por ejemplo, que era el estancamiento agropecuario el que obligaba a importar, o así por lo menos se justificaban las importaciones, y que los productos extranjeros no afectaban la producción nacional. El caso más representantivo de ello eran las importaciones de ganado en pie desde Argentina, que competían en el mercado del centro del país con el ganado traído desde el sur. En los años más activos la importación llegó a constitutir el 25% de la oferta de carne vacuna en Chile, incluso en 1947, cuando se internaron 200 mil vacunos, ellos constituyeron el 50% de la oferta de carne vacuna. Concentradas esas internaciones en ciertas épocas del año, copaban el mercado nacional, dejando sin acceso a los ganaderos del sur u obligándoles a vender su ganado a menor precio, con los que los únicos beneficiados resultaban ser los engorderos del centro. Estos últimos eran menos afectados, pues podían dedicarse a engordar el ganado del sur o el argentino. Sólo en el invierno de cada año, el aumento del precio del ganado argentino o problemas de abastecimiento en Argentina, como en 1952, aminoraban la importación de vacunos.[450] Nunca en nombre de la protección de la ganadería nacional se impidió tal actividad. Más bien, el Estado estaba preocupado de surtir el mercado urbano nacional, principalmente el del centro, a bajo precio, y ello era favorecido por la carne argentina.

[450] Roberto Santana, op. cit., p. 16. Éste tiene ideas similares respecto al efecto de las importaciones en la depresión agropecuaria, pp. 10-13.

Algo similar ocurría a los mantequilleros del sur, con algunas importaciones del producto desde Argentina, que colapsaron el mercado nacional y desplazaron a los productores del sur. En el caso del trigo por lo menos se puede reconocer una necesidad objetiva, aunque inferior en algunos años a lo efectivamente importado. En general, la opción de recurrir a las importaciones implicaba un desinterés por favorecer y por proteger la producción nacional.

En cuanto a los otros productos, las importaciones de azúcar y aceites prolongaban la dependencia del país. El azúcar estaba subsidiada por una baja tasa de cambio, lo que favoreció su importación. Ello permitía venderla a bajo precio en Chile; entre 1940 y 1954 su precio bajó de 52,91 a 30,1 pesos los 25 kilos, lo que aumentaba su consumo y por consiguiente la importación.[451] Con esa competencia la producción nacional se limitó, hasta la segunda mitad de la década de 1950, a la refinación y elaboración del producto final. Aquí también la fácil importación postergó el desarrollo del cultivo de la betarraga por varias décadas. Recién en los cincuenta CORFO apoyó el cultivo de betarraga en Biobío, Valdivia y Llanquihue, lo que permitió en la segunda mitad de la década instalar industrias en esa zona y lograr la autonomía en los años sesenta. Hasta ese momento, fue más simple importar azúcar barato desde Perú. La producción de aceite tampoco fue favorecida y los cultivos e industrias del sector crecieron lentamente, frente a la competencia de las importaciones. Recién en los cincuenta comienza a producirse un cambio, seguramente por el alto costo que comenzaban a tener las importaciones. En todo ello se observa que la política de sustitución de importaciones promovida desde 1939 tenía una lectura restrictiva; valía para la industria manufacturera, bienes de consumo y de capital, pero excluía los alimentos, materia en la cual no hubo interés por reducir las importaciones y la dependencia consiguiente.

6.1.3 La participación del centro y el sur en la agricultura

En este parte tratamos la importancia de las provincias en la agricultura, especialmente la de las provincias del centro y sur del país, en los años 1936, 1945 y 1955.

En 1936 se realizó el censo agropecuario más completo de todos los realizados hasta esa fecha.[452] Se incluyeron 200 mil propiedades rurales, de las que 112.500 fueron consideradas de explotación principal, que tenían cultivo de cereales o de chácaras y ganado vacuno, 74.800 de explotación secundaria, con otros cultivos y otro ganado o industrias agropecuarias, y 14.700 sin

[451] Sociedad Nacional de Agricultura (1956): *Situación económica y social de la agricultura chilena. Observaciones contenidas en la Memoria de la institución correspondiente al año 1955*, Editorial Universitaria, Santiago, pp. 18-19.
[452] Dirección General de Estadística (1938), op. cit. Todas las referencias a 1936 corresponden a este censo.

explotación, ubicadas en la periferia urbana. De las propiedades con explotación principal, más de la mitad tenían 5 mil o más ha, sumando 13 millones de ha; las de 2 mil hasta 4.999,9 ha ocupaban 2,37 millones de ha; las de 1 mil a 1.999,9 ha abarcaban 1,72 millones de ha; las de 500 a 999,9 ha ocupaban 1,45 millones de ha; las de 200 a 499,9 ha sumaban 1,59 millones de ha; y las propiedades menores a 200 ha abarcaban 2,5 millones de ha. Ello mostraba que la propiedad rural en Chile estaba muy concentrada.

Considerando todas las propiedades censadas, había 606 de más de 5 mil ha, que ocupaban 14,5 millones de ha; 817 entre 2 mil y 4.999,9 ha, con 2,5 millones de ha; 1.342 entre 1 mil y 1.999,9 ha, abarcando 1,8 millones de ha; y 2.122 de 500 a 999,9 ha, con 1,5 millones de ha. En total, unas 4.847 propiedades mayores de 500 ha ocupaban 20,5 millones de ha. Entre 50 y 499,9 ha había 22.291 propiedades con 3,4 millones de ha, y menores de 50 ha eran 146.676, con 1,4 millones de ha.

La estructura de la propiedad contenía una propiedad mediana y grande dominante en superficie, junto a un numeroso minifundio.

En 1936 se calculó una superficie agrícola (cultivable, matorrales, bosques y praderas naturales) de 21,493 millones de ha. Según el cuadro Nº 47, las provincias de Malleco, Cautín y Valdivia (que incluía Osorno) aparecían entre las con mayor superficie agrícola, por sus abundantes recursos de bosques y praderas naturales. Especialmente, la provincia de Valdivia disponía de bosques naturales cuyas maderas tenían gran demanda nacional e internacional. También Santiago y Ñuble destacaban en superficie agrícola total. En cuanto a las tierras arables, los recursos se hallaban en el centro y sur del país. Cautín, lejos, superaba a cualquier otra provincia. En conjunto, Malleco, Cautín y Valdivia reunían el 33,7% de las tierras cultivables de Chile. Sólo la zona en torno a Ñuble competía con las provincias señaladas. Alrededor de Santiago las tierras arables eran mucho menores. Sin embargo, los recursos eran más explotados en el centro que en el sur. Santiago cultivaba el 40,8% de sus tierras arables, mientras Cautín sólo el 25,5%, Malleco el 23,6% y Valdivia el 17,7%. En todo caso, la mayoría de las provincias del centro no tenían un uso de la tierra superior al del sur. Fuera de Santiago, sólo O'Higgins tenía un uso mayor al sur, con el 53%. Esas diferencias, como ya hemos comentado, tenían que ver con el tipo de agricultura que practicaba el sur, con una dedicación similar a cultivos y crianza de vacunos. En el centro, en Santiago y O'Higgins, los cultivos y la ganadería eran más intensivos. En general, en todo el país el porcentaje de tierras arables efectivamente cultivadas era bajo, por lo que el sur (Malleco a Osorno) tenían el 31,1% de las tierras cultivadas.

Cuadro Nº 47
Uso de la tierra, 1936 (hectáreas)

Provincias	Superficie agrícola total	Superficie Arable total	De la anterior cultivada	Nº Propieda-des con cereales	De la arable destinada a cereales	Matorrales, renovales y praderas naturales	De las anteriores, bosques naturales
Tarapacá	22.654,7	8.904,7	4.884,3	280	88,4	12.887,8	1.649
Antofagasta	5.785	2.825,8	1.848,7	219	231,2	2.887,9	85
Atacama	502.718,6	20.353,9	11.844,8	538	3.029,1	480.717,2	4.035
Coquimbo	1.796.142,7	174.200,9	58.348,7	2.913	30.204,6	1.614.783,2	55.575
Aconcagua	447.365,3	81.906	37.652,3	1.941	16.686,1	361.602,5	11.743
Valparaíso	394.036,7	126.296,4	37.572,4	1.085	20.364,3	262.799,4	36.349
Santiago	1.103.711,2	340.693,2	139.098	1.553	79.066,5	743.797,1	272.705
O'Higgins	565.686,3	147.437,8	78.227,4	1.869	37.413,8	409.944	52.560
Colchagua	616.484,5	263.851,5	60.466	2.215	36.752,9	344.383,2	57.770
Curicó	334.260	132.693	37.560,3	1.064	19.609,2	196.538,3	65.173
Talca	611.166,8	223.435	62.408,9	1.872	37.309,6	271.520,4	90.722
Maule	435.175,9	196.763,1	27.911,4	3.203	17.702,2	229.829,8	39.734
Linares	558.319,6	234.234	61.414	3.000	41.018,9	309.508,3	43.093
Ñuble	1.127.289,8	599.942,7	118.461,2	9.578	83.094,7	503.303,8	114.005
Concepción	408.773,3	221.616,7	36.083,9	3.549	24.762,9	164.520,1	41.682
Arauco	384.849,3	201.703,7	32.793,6	1.491	27.097,8	178.812,6	133.857
Bio-Bío	783.688,6	404.270,5	86.194,3	2.950	60.381,5	368.605,9	176.260
Malleco	1.095.483,3	521.813,9	123.173,5	3.034	105.829,8	569.917,4	193.388
Cautín	1.216.463,5	768.956,3	196.460,8	8.334	175.584,4	439.642,4	239.692
Valdivia	1.996.383,6	589.427,7	104.772,1	6.487	92.370	1.395.133,5	884.432
Llanquihue	876.870,5	177.183,2	26.972,2	4.959	21.450,9	695.080,3	380.465
Chiloé	754.016,9	94.148,9	16.337,1	9.529	8.353,1	657.085,6	173.736
Aysén	593.238,4	6.256,7	719,7	179	521,1	586.755,9	67.151
Magallanes	4.863.160,7	25.116,9	70,1	-	-	4.838.009,7	446.529
Total	21.493.730	5.564.032,5	1.361.275,7	71.842	938.923	15.638.064	3.582.390

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección General de Estadística (1938): *Agricultura, 1935-1936, Censo*, Imprenta Universo, Santiago, pp. 107, 126-127 y 152-153.

El alto número de tierras destinadas a praderas artificiales, entre las arables, era considerado por algunos críticos de la agricultura como un desperdicio de recursos, más cuando el país tenía una masa ganadera que crecía muy poco. Sin embargo, si se observa con detenimiento muchas tierras arables destinadas a praderas, con la excepción de las tierras regadas del centro del país, tenían pocas posibilidades de rendir más con cultivos. Así, no era posible ampliar mucho más los suelos cultivables. Por otro lado, en el sur las praderas permitían un descanso a la tierra de los exigentes cultivos y recuperar su fertilidad, a la vez que sostenían el ganado.

Respecto a los cereales, el cuadro Nº 47 indica el número de propiedades destinadas a ellos. El mayor número de propiedades cerealeras estaba entre Malleco y Chiloé. En el centro destaca Ñuble. Ello reflejaba una limitante del sur, su menor variedad de cultivos, presionado tanto por el mercado como por las características del suelo, frente a un centro que tenía menos dependencia de los cereales, con cultivos variados. Considerando la superficie destinada a cereales, el peso del sur quedaba claro; Malleco, Cautín y Valdivia eran las primeras, con un 39,8% del total país, seguidas por Ñuble y Santiago. La importancia del sur había aumentado. Santiago, aunque no destacaba en el número de propiedades, sí lo era en superficie destinada a cereales, lo que indica que allí había un

grupo de grandes propiedades que concentraban estos cultivos. Compárese, por ejemplo, Santiago con Colchagua; esta última tenía menos de la mitad de la superficie cerealera con más propiedades.

En todo Chile, las propiedades de más de 500 ha destinaban 456.727,4 ha a cereales, lo que era más de la mitad de la superficie nacional sembrada con ellos. Aunque también el peso de las propiedades pequeñas y medianas era significativo; las propiedades entre 50 y 499,9 ha dedicaban 346.069,4 ha a cereales. De este modo, eran las propiedades medianas y grandes las que dominaban la producción de cereales. Sin embargo, en provincias como Linares y Chiloé la participación de los pequeños agricultores era considerable.

Cuadro Nº 48
Siembra y cosecha de cultivos seleccionados, 1936

Provincias	Trigo blanco		Avena		Papas		Lentejas		Guisantes	
	Ha	qm	Ha	qm	Ha	qm	Ha	qm	Ha	qm
Tarapacá	68	1.159	-	-	118	5.696	-	-	4	27
Antofagasta	126	734	-	-	1	9	-	-	-	-
Atacama	119	1.251	-	-	126	9.512	3	32	5	25
Coquimbo	7.372	56.022	16	281	2.128	143.093	1.238	7.307	14	102
Aconcagua	2.989	46.567	39	722	560	53.034	4.284	26.994	216	1.518
Valparaíso	7.782	79.476	83	491	1.030	116.362	2.839	14.309	502	2.705
Santiago	58.700	847.937	313	5.965	3.471	468.879	614	2.818	259	3.374
O'Higgins	27.618	510.327	131	2.091	1.881	243.341	120	784	23	217
Colchagua	32.842	420.180	294	5.478	928	118.561	599	3.268	257	1.572
Curicó	16.735	211.537	206	2.735	670	72.502	1.550	13.844	89	752
Talca	35.605	411.395	288	3.556	1.179	136.839	1.644	11.622	101	809
Maule	16.423	111.246	76	881	698	18.775	3.862	30.043	661	4.497
Linares	40.330	433.300	372	4.305	741	65.446	643	4.455	1.065	9.562
Ñuble	79.549	749.786	2.662	27.697	1.840	97.965	6.434	39.927	2.225	15.059
Concepción	21.462	157.380	1.605	14.092	1.153	39.277	1.350	9.127	923	6.163
Arauco	20.277	157.208	5.947	41.934	1.735	67.871	15	81	3.281	25.815
Bio-Bío	53.576	451.836	3.466	28.066	346	16.458	7.066	46.657	2.145	14.985
Malleco	80.872	791.062	22.729	246.934	846	44.173	5.944	48.851	2.852	24.661
Cautín	133.762	1.433.316	36.591	430.151	4.845	229.044	82	1.157	6.843	63.129
Valdivia	79.922	1.010.831	8.891	128.044	4.983	403.461	10	101	1.303	13.487
Llanquihue	18.557	269.455	2.273	31.728	5.459	509.026	1	7	27	253
Chiloé	7.616	90.528	555	7.526	7.879	560.907	1	3	26	278
Aysén	59	670	376	2.702	170	10.715	-	-	13	160
Magallanes	-	-	-	-	51	3.575	-	-	-	-
Total	719.739	7.849.496	86.913	985.379	42.838	3.434.521	38.299	261.387	22.834	189.150

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección General de Estadística (1938): *Agricultura, 1935-1936, Censo*, Imprenta Universo, Santiago, pp. 107, 112, 144,145, 130, 134-135, 155 y 164-165. Para la zona de Santiago a Concepción, los datos de trigo corresponden a la suma de trigo blanco y candeal, de allí que el total no calce con la suma de las provincias.

En cuanto a los principales cultivos, incluidos en el cuadro Nº 48, la importancia del sur estudiado era relevante. Se había incrementado en la producción de trigo, con el 40,9% de la siembra y el 41,2% de la cosecha. La producción de trigo se trasladaba al sur del país, y la participación de Cautín, Malleco y Valdivia era determinante en las existencias nacionales. Según la superficie cultivada, el 65% del total de Malleco se dedicaba a trigo, el 68% en Cautín y el 72,1% en Valdivia. De este modo, para estas provincias una mala cosecha o precios demasiado bajos

significaba un gran deterioro de su actividad agrícola. En Chile central, Ñuble y Linares llegaban a niveles similares, con 67,1% y 65,6%, mientras Santiago destinaba el 42,2% de sus tierras al trigo.

Sin embargo, se nota un rezago de los rindes en el sur; el promedio nacional era de 11 qm/ha, y sólo Valdivia superaba esa cifra, con 12,6 qm/ha. Malleco lograba 9,8 qm/ha y Cautín, 10,7 qm/ha. En el resto del país, destacaban los 18,4 de O'Higgins, los 15,6 de Aconcagua y los 14,5 de Llanquihue. Santiago tenía un rinde de 14,4 qm/ha. El resto del centro bordeaba los 12 qm/ha, excepto Ñuble, Maule y Linares con el más bajo del país, 6,7 qm/ha. Más al sur, eran también malos los rendimientos de Concepción (7,3) Arauco (7,7) y Biobío (8,4) Considerando lo anterior, los rindes del sur no eran tan malos.

En avena, la producción seguía concentrándose en el sur, mayoritariamente en Malleco, Cautín y Valdivia, con el 81,7% de la cosecha nacional. El centro tenía una producción mínima, aunque con altos rindes. Como hemos visto, la avena era un producto de exportación. En 1936 más de la mitad de la cosecha tuvo ese destino. La reducción posterior de las exportaciones fue un duro golpe para la economía del sur.

Las papas eran un cultivo extendido a lo largo del país, con gran producción en Coquimbo, alrededores de Santiago y en el sur. Entre Cautín y Chiloé estaba la mayor producción. Su alto rendimiento favorecía su cultivo. El centro llevaba la delantera en rinde; mientras el promedio nacional era de 74,9 qm/ha, entre Valparaíso y Talca se superaba los 100 qm/ha. Santiago tenía el máximo, con 135 qm/ha. El sur tenía rindes más bajos; Cautín apenas llegaba a los 47,3 qm/ha, Malleco a los 52,2 y Valdivia, bastante mejor, a los 80,9. Llanquihue con sus 93,3 qm/ha destacaba en esta zona. Dada su alta producción, Santiago dependía poco de la papa del sur, excepto en las malas cosechas. En la papa no se observaba una especialización regional. El sur, cuya producción superaba con creces la demanda local, debía competir en el centro con la papa allí producida, por lo que los precios de la papa del sur siempre eran bajos, especialmente cuando la cosecha del centro, que se realizaba antes, era abundante.

La lenteja, otro producto de exportación, se concentraba en torno a Valparaíso, al sur de Santiago, en Ñuble, Biobío y Malleco. Esta última provincia era la mayor productora nacional y también la con mejor rinde, el doble del promedio del país, con 14,1 qm/ha. El resto del sur no participaba en este cultivo.

Los guisantes eran un cultivo del sur, especialmente en Cautín. Entre Malleco y Osorno se producía el 53,5% del total nacional. En las tres provincias del sur los rendimientos eran buenos,

destacando los de Valdivia. Tradicionalmente, los guisantes también eran un cultivo de exportación, siendo transados mayoritariamente en Valdivia, donde se fijaba su precio nacional.

Respecto a otros cultivos, se destinaban 73.723,5 ha a frejoles, con una cosecha de 694.549 qm, la mayor parte en el centro del país, en los alrededores de Santiago. Sólo O'Higgins tenía 11.555 ha y producía 143.609 qm. En el sur su producción era pequeña. Otro tanto ocurría con el maíz; se sembraban 41.856 ha y cosechaban 522.323 qm, principalmente en el centro. Santiago era el mayor productor, con 5.258 ha y 134.300 qm. Tal cultivo estaba vinculado a las necesidades de la ganadería de engorda y lechería.

En frutales, la producción de manzanas se daba mayoritariamente en Santiago, 54.674 qm, O'Higgins, 41.423 qm, Malleco, 36.412 qm, y Valdivia, 27.221 qm. En otras frutas la participación del sur era reducida. La de melocotones se concentraba en Santiago, Valparaíso, Aconcagua y Coquimbo. En ciruelas, naranjas, damascos, cerezas y guindos se repetía el dominio de la producción del centro, especialmente de Santiago. En uva de mesa, las plantaciones se distribuían entre Coquimbo y Concepción. Sólo en peras aparecía Malleco, con 1.431 qm.

En la ganadería vacuna, señalada en el cuadro Nº 49, el sur tenía el mayor número de propiedades dedicadas ella. En el centro las existencias estaban en un número menor de propiedades. La mayor concentración de vacunos la tenían Valdivia y Cautín. Entre Malleco y Valdivia estaba el 34,4% del total nacional. Esta zona se había especializado en la producción de carne precoz.[453] Fuera del sur, había un número importante de ellos en Santiago, Coquimbo y Ñuble.

Del total de vacunos, hemos destacado en el cuadro mencionado las vacas y bueyes. En la distribución de vacas por provincias sobresale Santiago; un 34,8% del total de vacunos eran vacas. En el sur la cifra era menor; 28,4% en Valdivia, 25% en Cautín y 24,4% en Malleco. En Llanquihue, con el valor más alto del sur, el 32% de los vacunos eran vacas. Cautín, con el mayor número de vacunos, tenía menos vacas que Santiago. Esta situación indica el destino lechero de parte importante de los vacunos de Santiago. En el sur, el mayor contingente lo formaba el ganado de crianza para carne. Además, es notable la concentración de bueyes en el sur, donde la mala calidad de los caminos, la escasa mecanización en algunas zonas y las actividades forestales hacían aún imprescindible el aporte de los bueyes.

[453] Raúl Espinoza (1935): *El cultivo del lino en la provincia de Cautín*, tesis, Universidad de Chile, Santiago, pp. 7-8.

Cuadro Nº 49
Existencias de ganado por provincias y total país, 1936

Provincias	Vacunos					Del total	
	Propiedades	Total	vacas	bueyes	Puros	Mestizos	Criollos
Tarapacá	223	1.852	701	166	23	392	1.437
Antofagasta	37	509	227	80	1	118	390
Atacama	379	24.028	7.085	1.510	29	10.919	13.080
Coquimbo	2.004	138.162	45.229	12.475	977	60.937	76.248
Aconcagua	1.468	70.532	21.209	12.635	1.238	22.225	47.069
Valparaíso	1.679	69.473	23.274	9.100	624	40.170	28.679
Santiago	1.950	245.677	85.695	31.164	1.692	121.249	122.736
O'Higgins	2.629	122.886	35.502	20.754	911	66.863	55.112
Colchagua	2.976	113.425	32.989	22.171	477	50.337	62.611
Curicó	1.641	56.515	13.637	13.401	432	28.599	27.484
Talca	2.452	82.734	20.944	20.900	271	45.101	37.362
Linares	3.438	103.493	32.481	21.217	555	58.003	44.935
Maule	3.813	35.589	10.451	11.680	29	10.399	25.161
Ñuble	8.933	140.493	38.309	41.538	1.068	75.430	63.995
Concepción	4.139	61.561	18.676	18.683	376	24.428	36.757
Arauco	1.755	78.163	22.659	15.941	887	41.706	35.570
Bio-Bío	3.140	103.329	28.056	28.533	1.013	48.093	54.223
Malleco	3.304	160.743	39.347	43.936	886	68.083	91.774
Cautín	8.221	293.017	73.453	77.489	1.617	138.619	152.781
Valdivia	7.089	432.955	123.327	63.265	3.471	310.949	118.535
Llanquihue	5.081	150.792	48.404	17.508	1.143	107.211	42.438
Chiloé	8.065	46.026	13.941	9.444	193	22.336	23.497
Aysén	297	22.434	9.525	1.824	69	9.970	12.395
Magallanes	276	18.599	4.914	4.589	38	9.920	8.641
Total	74.989	2.572.987	750.035	500.003	18.020	1.372.057	1.182.910

Provincias	Ovinos				Porcinos
	Propiedades	Total	Esquilados	Lana qm	
Tarapacá	561	32.531	4.796	93	2.038
Antofagasta	246	17.234	5.540	73	427
Atacama	307	23.893	17.500	273	2.652
Coquimbo	933	166.429	101.582	1.751	13.011
Aconcagua	247	54.229	44.702	421	6.820
Valparaíso	292	43.744	29.321	573	6.007
Santiago	607	250.879	210.332	4.615	28.221
O'Higgins	257	36.227	19.570	374	36.668
Colchagua	1.589	264.474	215.942	3.526	27.052
Curicó	466	101.582	75.870	1.237	14.405
Talca	728	117.449	92.082	1.612	18.384
Linares	1.190	140.933	97.185	1.309	26.109
Maule	1.427	103.139	81.302	1.098	11.761
Ñuble	3.603	277.062	190.368	4.076	46.880
Concepción	744	31.714	20.126	343	17.179
Arauco	722	41.462	26.600	594	10.964
Bio-Bío	1.232	148.008	90.905	1.902	24.542
Malleco	1.576	170.171	115.575	2.332	32.458
Cautín	5.402	383.384	247.410	5.196	88.749
Valdivia	4.474	313.827	205.206	5.282	82.234
Llanquihue	4.189	104.596	67.095	1.292	42.949
Chiloé	8.261	131.910	97.408	1.427	29.195
Aysén	185	399.699	293.109	8.808	1.201
Magallanes	130	2.394.493	2.085.052	80.715	1.589
Total	39.368	5.749.069	4.434.578	128.922	571.495

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección General de Estadística (1938): *Agricultura, 1935-1936, Censo*, Imprenta Universo, Santiago, pp. 118, 120, 139, 142-143, 171-172 y 175-177. La producción de lana se aproximó a valores redondos.

En cuanto a la calidad del ganado vacuno, en el total país predominaba el ganado mestizo, aunque el criollo seguía siendo importante. En este aspecto la situación de Valdivia no tenía competencia en el resto del país, con un 72,6% de ganado mestizo y puro. Allí se producía un progreso único en Chile. En 1936 había 242 criaderos de ganado vacuno fino en el país, con 14.817 vacunos; Valdivia tenía 42 de ellos, con 3.726 ejemplares. Santiago contaba con 50, pero con menos vacunos, 3.049. En el sur estudiado también había otros 26 en Cautín, con 1.489 cabezas, y 17 en Malleco, con 881 vacunos. Fuera de Santiago, sólo Biobío, con 14 criaderos, competía con el ganado fino del sur estudiado. De este modo, en el sur había más y mejor ganado que en el centro del país. Aunque Cautín y Malleco seguían teniendo, como Santiago, una mayoría de ganado criollo.

La actividad ganadera vacuna, como ya hemos comentado, se había especializado; el sur era mayoritariamente criancero y el centro engordero. Aunque en los alrededores de algunas ciudades sureñas se hacía algo de engorda de ganado, traído de zonas más alejadas, la mayoría de los ganaderos se dedicaban a criar el ganado que después era llevado a Santiago para su engorda y venta en el mercado de esa ciudad.[454] De este modo, Santiago dominaba el mercado ganadero de Chile. En 1935 se habían rematado en todas las ferias del país 614.238 vacunos, de los que 36,6% lo fueron en Santiago, el 10,9% en Cautín, el 9,1% en Talca, el 8,8% en Ñuble y el 8,4% en Valdivia, entre las principales. Normalmente, el ganado era llevado por tren desde el sur, comprado en feria o no y rematado en Santiago, a veces más de una vez. En 1935 se transportaron por tren 331.989 vacunos.

El beneficio de vacunos en 1935 fue de 431.964 cabezas. La diferencia con los rematados indica que varios fueron transados más de una vez, entre la crianza, engorda y el matadero. Santiago concentró el 46,21% del beneficio, seguido por Valparaíso, 15%, y Concepción, 6,6%. En el sur se faenaban cantidades mínimas; en Valdivia el 4% del total nacional y en Cautín el 3,5%. Era claro que el ganado se faenaba en los lugares de mayor consumo. El ganado del sur era transportado vivo y beneficiado en las grandes ciudades. Sólo el beneficio vacuno en los campos era mayor en el sur que en el centro. Los campesinos del sur comían más carne que en el centro.

En las existencias de ovinos, fuera de Magallanes y Aysén, el sur también destacaba, especialmente Cautín y Valdivia. En el centro también había importante concentración de ellos. La explotación de ese ganado producía, fuera de Magallanes, un importante volumen de lana en Cautín y Valdivia. Como hemos visto, la lana fue un producto de exportación regular, por lo que su

[454] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1935-1936*, p. 42.

producción daba un ingreso destacado a las propiedades rurales. Nótese en el cuadro Nº 49 que la ganadería ovina era practicada en el sur en un número amplio de propiedades, lo que indica que era un ganado de pequeños propietarios. En el centro había algunas provincias como Santiago, en las que los ovinos se concentraban en pocas grandes propiedades, mientras en otras ocurría como en el sur, con la ganadería ovina estaba en manos de medianos y pequeños agricultores, como en Colchagua y Ñuble.

Como en el mercado de la carne vacuna, Santiago también tenía un papel destacado en el de la carne ovina. Aunque en este caso, Magallanes solo beneficiaba más ovinos que todo el resto del país; en sus cinco frigoríficos se faenaron 1.055.456 animales, sin contar los 280.611 beneficiados en las graserías de esa región. Ya en 1936 parte de esa carne, la mayor cantidad iba al extranjero, se vendía en Santiago.[455]

En el resto del país se beneficiaron 1.018.973 ovinos. La mayoría no pasaba por feria e iba directamente al matadero; el 42,2% de ellos lo fueron en Santiago, seguido por Valparaíso, con 7,8%, y Cautín, con 5%.

En porcinos, el sur contaba con los mayores contingentes, especialmente situados en Cautín y Valdivia. Lejos más atrás estaban las existencias de Santiago y alrededores. Dado el mayor consumo de carne porcina, que hemos comentado, en los años siguientes ese recurso fue importante para la economía sureña.

En el cuadro Nº 50, sobre la actividad lechera, se puede notar algunas diferencias del centro y sur. En éste hay un mayor número de propiedades que se dedican a la lechería, especialmente entre Cautín y Llanquihue. Al revés, en Santiago la actividad se concentraba en pocas propiedades. Valdivia, Santiago y Llanquihue tienen los mayores contingentes de vacas. La producción del sur no era relevante; entre Malleco y Osorno se producía el 22,7%. A la fecha del censo, en plena temporada lechera del sur, la dedicación de vacas a la ordeña era máxima. Sin embargo, la producción anual era diferente entre las provincias, por la lechería permanente del centro y la de temporada en el sur. Santiago, con menos vacas que Valdivia, producía mucho más que ésta, o que Llanquihue, con un número ordeñado similar. El fenómeno se repite si comparamos Cautín con O'Higgins o Valparaíso. En todo caso, la lechería permanente sólo se practicaba con gran rendimiento en Santiago y provincias cercanas.

La lechería de temporada en el sur seguiría siendo la práctica común por mucho tiempo. En Osorno, la zona más avanzada del sur en esa actividad, por 1940 sólo había lechería permanente en

[455] Agricultura Austral (en adelante, AA), año IV, Nº 40, mayo de 1936, p. 133.

un radio no mayor a 15 km de la ciudad, para sostener el consumo de ella. Más allá todo era lechería de temporada. No era rentable la permanente, por falta de demanda y costos de transporte. La lechería era una actividad secundaria, detrás de la crianza de vacunos.[456]

Cuadro Nº 50
Producción lechera, establos y silos, por provincias y total país, 1936

Provincias	Propie-dades	Total Vacas	Ordeñadas 8 de abril	Leche anual hectólitros	Mantequilla quintales	Queso quintales	Establos Capacidad vacas	Silos Capacidad m2
Tarapacá	29	136	123	1.666	2	19	69	-
Antofagasta	12	86	78	975	-	-	200	-
Atacama	55	2.817	2.019	28.581	786	1.503	394	6.306
Coquimbo	266	10.686	8.115	138.691	1.269	1.251	4.221	24.089
Aconcagua	230	7.351	4.534	95.454	245	1.090	3.812	26.769
Valparaíso	262	12.231	8.475	135.414	91	78	7.216	44.213
Santiago	631	46.051	32.006	515.999	1.510	5.035	37.144	166.529
O'Higgins	436	15.053	11.463	176.110	963	8.607	10.170	47.092
Colchagua	282	7.733	5.858	68.539	1.094	2.088	4.331	17.154
Curicó	218	3.027	2.557	24.098	303	580	2.333	7.020
Talca	269	4.188	3.622	32.214	67	594	3.383	4.923
Linares	437	11.845	9.683	54.383	91	4.027	9.480	7.456
Maule	137	1.018	790	7.137	4	247	1.193	250
Ñuble	461	8.121	6.288	54.933	419	2.038	7.971	13.947
Concepción	301	5.233	3.745	56.546	419	36	6.038	19.318
Arauco	391	3.315	2.645	21.133	32	721	1.013	425
Bio-Bío	327	5.833	4.133	38.135	713	908	6.550	14.617
Malleco	533	5.954	4.653	35.091	275	757	6.938	8.274
Cautín	1.495	16.694	13.369	89.862	1.319	2.462	16.848	8.987
Valdivia	2.646	64.151	51.368	394.104	15.810	7.087	25.209	23.301
Llanquihue	2.153	35.706	32.520	271.487	13.990	1.844	23.050	1.003
Chiloé	792	3.437	2.926	17.806	440	847	13.463	1.638
Aysén	116	1.708	1.566	6.551	6	129	808	10
Magallanes	85	1.081	739	12.773	31	1	863	160
Total	12.564	273.455	213.275	2.277.682	39.879	41.949	192.697	443.481

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección General de Estadística (1938): *Agricultura, 1935-1936, Censo*, Imprenta Universo, Santiago, pp. 118, 140 y 172.

El sur tenía una producción excedentaria de leche, por lo que era el productor principal, casi único, de mantequilla en el país. En queso la producción del centro era destacada, entre Santiago y Colchagua, seguido por Valdivia.

En cuanto a las instalaciones para lechería, Santiago destacaba por la capacidad de sus establos, que podían recibir a todas las vacas existentes. En el sur, Valdivia y Llanquihue tenían menos capacidad de la necesaria, mientras que Malleco y Cautín tenían una suficiente. En silos, el desarrollo de una lechería permanente e intensiva se manifestaba en la concentración de silos mayores en Santiago y provincias aledañas. En el sur, sólo en Valdivia tenían cierto desarrollo, aunque insuficiente. La falta de instalaciones era otra razón por la cual en el sur no podía existir más que una lechería de temporada.

[456] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1939-1940*, pp. 64-65.

Por otro lado, una actividad que el sur dominaba claramente era la producción de maderas. La mayor parte de los bosques del país estaban allí. En 1936 había 737 aserraderos en Chile, los que produjeron 23,34 millones de pulgadas de madera. Valdivia, con 233 aserraderos, produjo 8,48 millones de pulgadas, seguido por Cautín, con 193 aserraderos y 7,27 millones de pulgadas, y Malleco, con 55 aserraderos y 1,99 millones pulgadas. Las tres provincias aportaban el 76% de la producción nacional.

En el uso de maquinarias y vehículos de transporte, por 1936 no había grandes diferencias respecto a las características descritas para años anteriores. Se contabilizaron 139.346 arados de fierro americanos, de los que la mayor cantidad estaba en Cautín (18.963), Ñuble (13.452), Santiago (12.666) y Valdivia (12.171) Seguían siendo importantes los arados de palo, que llegaban a 108.634 en todo el país; el sur tenía el mayor número de ellos, con 15.265 en Valdivia y 14.310 en Cautín. Le seguían Ñuble, con 12.018, y Coquimbo, con 10.734. En Santiago su número era escaso, 3.930. Cifras parecida a la de Santiago había en las demás provincias del centro. En trilladoras, había 5.073 en el país, la mayoría en Valdivia (941), Cautín (718), Llanquihue (420) y Malleco (399) Santiago, a pesar de su importante producción, tenía 382.

En la agricultura nacional coexistían las máquinas y utensilios modernos con los más tradicionales, aunque por provincias, el sur claramente era el más mecanizado. En el sur sólo escaseaban los camiones y los tractores. En el país había 1.634 camiones y 1.557 tractores, la mayoría en el centro. En camiones, Santiago tenía 391, Valparaíso 145 y O'Higgins 125, entre los principales. En el sur su presencia era menor; 73 en Valdivia, 53 en Malleco y 42 en Cautín. Los tractores también se ubicaban más en el centro; Santiago con 361 y O'Higgins con 147 tenían la mayor cantidad. Sobre 100 había en Colchagua, Talca y Linares. En el sur, había 93 en Valdivia, 52 en Malleco y 45 en Cautín. Por el contrario, las carretas eran el vehículo del sur. De 139.642 en todo el país, Cautín tenía 25.114, Valdivia 20.193 y Malleco 12.659. En Santiago había 7.349 y en el resto de las provincias del centro entre 2 y 4 mil. Sólo Ñuble, en el término meridional de Chile central, tenía mayor número, 15.294.

El uso de carretas estaba relacionado a los malos caminos del sur. Por 1935, un estudio señalaba respecto a Cautín: "Las vías de comunicación de la provincia de Cautín no corresponden a las necesidades de una zona tan vasta, rica y productora como lo es esta parte de nuestro territorio que aún conserva el nombre de "La Frontera"".[457] Parte importante de las propiedades rurales de las provincias del sur estaban aisladas de las ciudades y de las estaciones de trenes más cercanas. Un

[457] Raúl Espinoza, op. cit., p. 14.

estudio de un fundo al interior de la provincia de Cautín, que estaba a 60 km de Temuco, señalaba que esa propiedad estaba aislada del resto de la provincia durante el invierno y otoño, por los malos caminos. El tráfico era imposible en esos meses incluso para los animales.[458]

Por último, del año 1936 destacamos la composición y distribución provincial de la mano de obra rural, especialmente la presencia de inquilinos y peones.

El cuadro Nº 51 muestra que respecto a 1930 el número de trabajadores totales baja, seguramente porque esta vez no se contaron los trabajadores por cuenta propia, sólo los asalariados. Santiago tenía el mayor número de ellos, seguido a distancia por Cautín, Ñuble y Valdivia. En general, de Santiago al sur estaba la mayor parte de la mano de obra rural, la que se concentraba en un pequeño número del total de propiedades existentes. Los empleados aumentaron al triple, comparado con 1930, quizás más por mejor recolección de información que por crecimiento real, lo que indica la modernización de las actividades rurales, que incluye administradores, capaces, mayordomos, choferes, mecánicos, etc. La mayor cantidad estaba en Santiago, Ñuble, Cautín y Valdivia.

Cuadro Nº 51
Personal ocupado en las faenas agrícolas, por provincias y total 1936
(propiedades y tipo de trabajadores)

Provincias	Propie-dades	Empleados	Propie-dades	Inquilinos	Propie-dades	Peones familia de inquilinos	Propie-dades	Peones afuerinos	Total personal
Tarapacá	61	109	157	280	38	109	250	575	1.073
Antofagasta	16	38	21	42	22	51	33	134	265
Atacama	59	112	97	652	106	867	194	1.113	2.744
Coquimbo	552	1.427	681	5.666	634	5.550	630	4.580	17.223
Aconcagua	280	913	434	4.077	373	4.176	443	3.219	12.385
Valparaíso	359	1.105	358	3.802	367	4.377	499	3.813	13.097
Santiago	1.143	4.077	1.263	13.161	889	13.799	1.036	10.618	41.655
O'Higgins	519	1.752	739	6.260	567	6.735	678	5.556	20.303
Colchagua	545	1.907	694	5.073	532	6.467	560	6.383	19.830
Curicó	356	930	563	3.246	345	3.568	338	3.041	10.785
Talca	594	1.928	764	5.626	528	7.406	557	8.082	23.042
Linares	762	1.984	1.190	5.448	652	7.002	598	5.482	19.916
Maule	418	941	893	2.817	405	1.919	197	1.182	6.859
Ñuble	1.244	2.955	2.411	9.191	1.385	9.440	1.144	7.409	28.995
Concepción	530	1.184	1.030	3.474	639	3.786	651	4.324	12.768
Arauco	182	408	688	3.106	327	2.263	200	1.003	6.780
Bio-Bío	474	1.398	947	4.486	596	5.204	530	4.712	15.800
Malleco	579	1.604	940	5.508	620	5.219	551	5.036	17.367
Cautín	1.025	2.403	1.934	11.891	989	7.648	1.221	7.089	29.031
Valdivia	1.035	2.022	2.338	10.141	1.191	7.326	1.235	6.106	25.595
Llanquihue	304	595	994	3.147	555	2.366	573	2.284	8.392
Chiloé	206	387	179	467	173	664	429	1.641	3.159
Aysén	21	94	24	227	14	360	31	529	1.210
Magallanes	100	325	22	118	21	69	108	886	1.398
Total	11.364	30.598	19.361	107.906	11.968	106.371	12.686	94.797	339.672

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección General de Estadística (1938): *Agricultura, 1935-1936, Censo*, Imprenta Universo, Santiago, pp. 121, 143 y 177-178.

[458] Javier Avendaño (1939): *Monografía cultural del fundo "La Colmena",* tesis, Universidad de Chile, Santiago, p. 43.

Los inquilinos eran cerca de un tercio del total de trabajadores asalariados; Santiago, Cautín, Valdivia y Ñuble se repartían los mayores contingentes. Según el número de propiedades, se puede ver que en Santiago había más inquilinos por propiedad que en el sur. En Santiago y O'Higgins había un menor número que en 1930.

Los trabajadores aportados por el inquilino eran importantes. Generalmente, cada inquilino debía entregar, por acuerdo con el patrón, trabajadores cuando se le requiriera. A ellos se sumaban otros por voluntad propia. Con ellos, la fuerza laboral surgida del inquilinaje se duplicaba, sumando al inquilinos y los peones aportados por él, provenientes de su misma familia. Juntos constituían el 63% de toda la mano de obra rural asalariada. Se aprecia que la práctica estaba más extendida en la zona central; en cada provincia entre Aconcagua y Ñuble, excepto Valparaíso y Maule, los peones que provenían de la familia del inquilino eran más del doble que ellos. Esto era menos evidente y frecuente en el sur. Sólo en Malleco parecía repetirse el esquema del centro. Llanquihue, con escaso número de inquilinos, era la frontera sur del inquilinaje.

Frente a los inquilinos y peones familiares del anterior, los peones afuerinos eran menos que cada uno de ellos por separado en la mayoría de las provincias, excepto en Talca y de Chiloé al sur. El número de afuerinos, trabajadores temporales, era importante en Santiago, Talca, Cautín, Colchagua y Valdivia. En términos relativos, su número también era destacado en Malleco.

En cuanto a la especificidad de la mano de obra sureña, hay que destacar el aporte de los indígenas, que en muchas partes era la principal fuente de trabajadores. Como señalaba un estudio de fines de la década de 1930, sobre la parte norte de la provincia de Cautín: "El obrero agrícola está formado por indígenas en su mayoría propietarios de tierras que no trabajan y que arriendan a otros colonos de la región; son estos los que forman la población rural y los que ejecutan las distintas labores agrícolas. Este es uno de los motivos porque no existe el sistema de inquilinaje, salvo en raros casos".[459] Así, las comunidades indígenas del sur, obligadas por la falta de tierras y su pobreza, ofrecían su mano de obra en las propiedades cercanas de chilenos y extranjeros.

En los años siguientes, las políticas estatales y los propios cambios económicos consolidaron algunas tendencias ya manifestadas en 1936. El sur siguió aumentando su importancia en cultivos y ganadería, especialmente por el mejor desempeño de las provincias de Valdivia y Osorno. Malleco y Cautín, con algunas excepciones, fueron las más afectadas en el sur por las dificultades de la agricultura nacional, disminuyendo algunos cultivos y producción general, así como manteniendo

[459] Ídem, p. 40.

bajos rindes. Esto sin desconocer su importancia en superficie cultivada y existencias de ganado, que las mantuvieron, especialmente a Cautín, en el grupo de las más importantes del país. Sin embargo, se notaba la diferencia entre ellas y Valdivia y Osorno, lejos las que mejor sortearon los problemas de la agricultura nacional, presentando una expansión inédita en el país en muchos aspectos. Sus rendimientos llegaron a ser de los mejores de Chile y su ganadería la más eficiente y rentable. Ambas lograron a través de sus industrias agropecuarias (molinos, cecinerías, lecherías y frigoríficos, entre las principales) limitar el peso nacional de Santiago, en la comercialización de productos agropecuarios, mejorando su posición en el mercado nacional.

Cuadro Nº 52
Siembra y cosecha de cultivos seleccionados, año agrícola 1944/45

Provincias	Trigo		Avena		Papas		Guisantes		Lentejas	
	Ha	qm	Ha	qm	Ha	qm	Ha	qm	Ha	qm
Tarapacá	68	1.159	-	-	118	5.696	4	27	-	-
Antofagasta	126	734	-	-	1	9	-	-	-	-
Atacama	77	808	-	-	149	8.581	5	24	-	-
Coquimbo	11.222	94.006	15	174	2.037	135.228	6	43	912	6.383
Aconcagua	5.845	81.253	12	260	705	55.648	168	1.097	1.745	16.135
Valparaíso	10.280	100.132	42	588	1.018	92.318	908	4.275	1.597	10.751
Santiago	35.160	402.083	467	6.389	8.825	596.248	287	2.430	211	1.426
O'Higgins	12.339	168.896	208	2.585	2.672	340.983	23	119	41	303
Colchagua	23.515	237.778	196	1.880	2.255	213.240	173	2.079	909	2.778
Curicó	11.835	132.637	136	2.458	874	124.573	58	516	952	8.289
Talca	24.530	217.904	406	4.171	1.891	246.986	55	417	1.080	8.472
Maule	17.444	120.763	63	682	975	20.035	943	5.842	2.052	19.086
Linares	35.925	306.746	658	5.239	987	68.764	637	5.065	445	3.523
Ñuble	83.748	716.535	3.036	33.373	2.583	120.636	1.570	6.951	3.022	18.562
Concepción	20.441	144.587	1.884	15.465	1.158	42.687	899	5.097	611	4.601
Arauco	16.224	179.014	5.584	86.114	1.612	94.504	3.737	27.477	21	150
Bio-Bío	55.123	500.161	5.290	43.422	434	25.464	1.500	12.284	1.368	10.905
Malleco	86.849	1.038.974	19.164	188.628	1.004	47.061	2.441	22.019	1.892	21.755
Cautín	142.830	1.534.391	44.345	390.529	5.142	263.064	5.906	50.211	69	467
Valdivia	63.187	934.629	10.439	77.567	3.463	217.890	1.590	13.655	-	-
Osorno	51.641	903.368	6.486	79.917	1.881	254.262	348	1.838	7	41
Llanquihue	34.701	611.104	4.384	62.016	6.597	675.611	19	174	-	-
Chiloé	7.506	99.108	314	6.249	7.014	779.400	-	-	-	-
Aysén	50	670	376	2.702	170	10.715	13	160	-	-
Magallanes	-	-	-	-	51	3.575	-	-	-	-
Total	754.139	8.617.008	102.505	1.010.405	53.616	4.443.178	21.380	161.800	16.934	133.607

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección General de Estadísticas (1946): *Agricultura e Industrias Agropecuarias, año agrícola 1944-1945*, Santiago de Chile, pp. 1 y 16.

Algunos de los cambios anteriores ya eran apreciables en 1945. Según el cuadro Nº 52, con los principales cultivos del año agrícola 1944-1945, respecto a 1936, el cultivo de trigo manifestaba una reducción de la siembra en todas las provincias de Chile central. Claramente, la producción de trigo había perdido interés entre ellas. Había otros cultivos más rentables; por ejemplo, en Aconcagua en 1949, en orden de rentabilidad, antes del trigo estaba la uva de exportación, frutas,

cañamo, tabaco y alfalfa.[460] En Santiago la producción de trigo había caído a la mitad. Sólo en Linares y Ñuble el trigo seguía siendo importante.

La producción de trigo había pasado al sur. Desde Malleco a Llanquihue el cultivo había aumentado, más en Valdivia y Osorno (provincia desde 1940), que en Malleco y Cautín. En Valdivia y Osorno la siembra creció el 43,7% y la cosecha un 81,8%. Llanquihue tuvo un crecimiento aun mayor, casi duplicando la siembra y más que doblando la cosecha.

Lo anterior apoya uno de los planteamientos de esta tesis; desde los años treinta, cada vez más, los problemas agrícolas nacionales fueron especialmente problemas del sur. En el caso del trigo, los más interesados en su desarrollo, o los más afectados, según la situación, eran los agricultores sureños. En 1945, el 45,6% de la siembra nacional y el 51,1% de la cosecha estaba entre Malleco y Osorno. Si se sumaba a Llanquihue, el peso del sur era más decisivo en el principal cultivo del país.

Además, hay una caída del rinde en el cultivo de trigo en Chile central, especialmente entre Talca y Ñuble, y en Concepción. Las provincias de Maule y Concepción, con rendimientos de 6,9 y 7 qm/ha mostraban un gran deterioro del cultivo. Las demás del centro tenían rendimientos regulares; Valparaíso tenía 9,7 qm/ha y Santiago 11,4 qm/ha. Destacaban en esta zona O'Higgins y Aconcagua, con 13,6 y 13,9 qm/ha.

El sur tenía un desempeño diverso. Cautín presentaba el más bajo rinde, con 10,7 qm/ha, aunque dentro del promedio nacional, y Malleco había mejorado un poco, con 11,9 qm/ha. Desde Valdivia al sur estaban los mayores rendimientos del país; Valdivia 14,7 qm/ha, Osorno 17,4 qm/ha y Llanquihue 17,6 qm/ha. Ello era el resultado de un notable mejoramiento de las semillas, del uso de abonos, de los cuidados, de la mecanización y de la estrecha práctica de cultivos y ganadería.

De este modo, la baja producción nacional se daba por la menor siembra y la caída de los rindes de Chile central, como resultado del uso de peores tierras y menores cuidados en el cultivo.

La siembra de avena había aumentado de Arauco al sur, excepto en Malleco. Sin embargo, los rendimientos habían caído. En Cautín bajaron a 8,8 qm/ha. A pesar de ello, ésta continuaba siendo lejos la provincia que más producía, seguida por Malleco. Valdivia y Osorno habían duplicado la siembra, comparándola con la provincia de Valdivia de 1936, pero la cosecha no había tenido igual progresión. El rinde de Valdivia era muy bajo, 7,4 qm/ha, mientras el de Osorno era

[460] AA, año XVI, Nº 200, septiembre de 1949, p. 464.

mucho mejor, con 12,3 qm/ha. Los mayores rendimientos los tenían Chiloé (19,9), Arauco (15,4) y Llanquihue (14,1)

El cultivo de papas había crecido de Santiago al sur. En Chile central destacaba el aumento de siembra en Santiago, O'Higgins, Colchagua y Talca, aunque el rinde de Santiago estaba entre los peores. En el sur, el crecimiento de la producción fue moderado desde Malleco a Osorno, menor al del centro. Los rendimientos de Malleco, Cautín y Valdivia eran bajos, inferiores al promedio nacional. Sólo Osorno tenía uno de los mejores rindes del país. Sobresaliente era el incremento del cultivo en Llanquihue y Chiloé, pues a pesar que caía la siembra mejoraban los rendimientos.

El aumento de la producción nacional de papas contrastacaba con el estancamiento de otros cultivos. La producción del centro era cada vez mayor y suficiente para sostener parte importante de su consumo, por lo que los excedentes del sur estaban en peor situación que antes, sin contar el mayor costo de trasladar el producto por unos mil km (desde Llanquihue) para su venta en el centro. Por 1947 se calculaba que entre Valdivia y Chiloé apenas se consumía en la zona el 10% de la producción de papas, por lo que se requería transportar gran parte de la producción al centro y norte del país, pues las exportaciones eran muy eventuales.[461]

La producción de guisantes había caído levemente desde 1936, pero su distribución provincial mostraba cambios interesantes. La de Santiago se había reducido, por menor rinde, la de Valparaído había crecido casi al doble y la de Linares y Ñuble había bajado a cerca de la mitad. En el sur, la producción se había reducido un poco en Malleco y Cautín, pero seguían siendo las principales productoras. Valdivia y Osorno habían aumentado algo su producción. En total, entre Malleco y Osorno estaba el 54,2% de la producción nacional.

Más afectadas por la restricción del comercio exterior fueron las lentejas, cuya producción se había reducido a la mitad. La producción había disminuido mucho en Maule, Ñuble, Biobío, la más perjudicada, y Malleco, y muy poco en Valparaíso, seguramente por su mejor posición para exportar.

De los otros cultivos, no mencionados en el cuadro comentado; la producción de frejoles se mantenía estable, con 81.978 ha y 675.857 qm. De su producción, concentrada en Chile central, con una pequeña participación de Malleco y Cautín, seguía enviándose cerca de la mitad al extranjero.[462] Por otro lado, se sembraban 52.570 ha de cebada, la mitad cervecera y el resto forrajera, y se cosechaban 840.128 qm, especialmente en Santiago, O'Higgins y Valparaíso. La siembra de maravilla había crecido a 20.731 ha y se producían 280.501 qm, en su mayoría en

[461] AA, año XIV, Nº 174, julio de 1947.
[462] Dirección General de Estadísticas (1946), op. cit., pp. 1, 13, 16, 26-27, 30-34, 47 y 50-51.

O'Higgins, seguido por Linares, Santiago y Colchagua. De maíz se sembraban en el país 47.713 ha y cosechaban 571.097 qm, en su mayoría en Santiago y O'Higgins. El sur seguía pesando poco en este cultivo, aunque había aumentado la producción en Malleco y Cautín; en algo más de 2 mil ha se cosechaban cerca de 20 mil qm. Por otro lado, seguía aumentando la producción de arroz, con 44.316 ha y 1.604.848 qm, de la que una cuarta parte se exportaba. Talca, Linares, Colchagua y Ñuble producían la mayor parte.

Como se ve, si bien el centro redujo su producción de trigo, ello se compensó por la mayor producción de maíz, arroz y maravilla. En el sur destacaba la pequeña pero importante cosecha de formio, en Valdivia; en 1941 se habían producido 12 ton de fibra para la elaboración de cuerdas, que permitía cubrir parte de las 50 ton que demandaba el país.[463]

Por 1945, el ganado vacuno se había reducido a 2.347.907 cabezas, de las que el 35,4% estaban entre Malleco y Osorno. El número de vacunos había bajado en la mayoría de las provincias, pero especialmente en Coquimbo, Santiago, O'Higgins, Cautín y Valdivia. La baja mayor estaba en las provincias que más aportaban al consumo nacional. Por el contrario, el número de vacunos subía en Talca, Maule, Ñuble y Malleco. A pesar de ello, Cautín y Valdivia seguían siendo las que mayores contingentes tenían.

Más que por un mayor consumo, la disminución de vacunos se producía por la competencia de las internaciones de ganado argentino, que afectaba la rentabilidad de la crianza. El consumo de vacunos se mantenía estancado respecto a 1936. Los malos precios hacían que el negocio fuera poco atractivo y los ganaderos se deshacían de su ganado adulto para mejorar sus ingresos, vendiendo más carne, pero a la vez limitando la reproducción del ganado. Desde 1943-1945 el consumo estuvo muy bajo, para recién aumentar por 1950. Estos años fueron los peores para la ganadería vacuna.[464]

La llegada de ganado argentino afectaba principalmente a los ganaderos del sur, que perdían acceso al mercado del centro, pues los bajos precios del ganado importado les impedían competir en esa zona. Por fines de 1949, por ejemplo, los del sur no podían llevar ganado más allá de Concepción, pues en la zona central el mercado estaba copado.[465]

El mercado de la carne seguía dominado por Santiago. En 1945 se remataron 524.202 vacunos en ferias del país, de los que 134.447 lo fueron en Santiago, 44.328 en Cautín y 40.626 en

[463] Renato Bussi (1941): *Monografía económico-cultural del fundo "Puello", provincia de Cautín*, tesis, Universidad de Chile, Santiago, p. 137.
[464] Servicio Nacional de Estadística (1954a), op. cit., pp. 30 y 36; e Ídem (1954b), op. cit., p. 8.
[465] AA, año XVI, Nº 201, octubre de 1949, pp. 532-534.

Malleco, las principales plazas de comercio. En Valdivia se remataron 20.949 y en Osorno 28.564. De ovinos se remataron en todo Chile 568.534, de los que 461.953 lo fueron en Santiago. De porcinos, se remataron 136.411 en el país, de los cuales 117.620 se vendieron en Santiago.

El beneficio de vacunos fue de 520.845 cabezas, la mayoría en las principales ciudades. En Santiago 234.826, en Valparaíso 70.312 y en Concepción 31.747. Más atrás venían Valdivia, con 14.054, O'Higgins, con 11.357, y Cautín, con 11.353. Los ovinos faenados, fuera de Magallanes, llegaron a 1.381.557 cabezas, de las que 551.616 lo fueron en Santiago, 107.805 en Valparaíso, 64.358 en Concepción y 55.885 en Cautín. Además, en Magallanes se beneficiaron otros 906.324, de los que se enviaron al resto del país, como carne congelada, 224 mil unidades en 1945 y unas 295 mil en 1946. De este modo, entre el 20 al 25% de la carne faenada en Magallanes iba al mercado nacional.[466]

En la molinería el peso de Santiago era importante, pero no tan determinante como en la carne. En 1944 había 756 molinos industriales en Chile, 33 de ellos estaban en Santiago. En todo el país se molieron 6.378.210 qm de trigo, de los que el 28,5% se molió en Santiago. El resto se traía del sur. Valdivia, Concepción y Cautín eran los principales centros molineros del sur, procesando el 9%, 8,7% y 7,3%, respectivamente, de la molienda nacional. En orden de producción, seguían O'Higgins, Osorno y Malleco, con el 7,2%, 6,1% y 5,2%. El sur estudiado tenía el 27,8% de la molienda del país. El producto obtenido, harina y otros subproductos, se transportaba al resto del país.

Un rubro en que el sur dominaba sin contrapeso era la producción de maderas. A comienzos de la década de 1940, Cautín, Valdivia y Malleco, en ese orden, producían el 71,7% de la producción nacional. Cautín tenía las mejores condiciones de transporte para ello, aunque Valdivia concentraba los mayores recursos. En Cautín había tres ramales ferroviarios que iban desde la línea longitudinal, que unía a la zona con el centro del país, hacía la cordillera de los Andes y a la costa.[467] En esta provincia la explotación forestal era depredadora, extrayéndose las mejores especies. Dados los altos costos de transporte, sólo se utilizaban las mejores maderas y el resto del bosque se quemaba. Allí posteriormente se sembraba trigo o pastos, con excelentes rindes iniciales.

Los efectos de la pérdida de rentabilidad de la agricultura se manifestaban en diferentes aspectos. En 1939, un estudio de un fundo de Cautín notaba el escaso uso de abonos.[468] De 621 ha

[466] Calculamos el número de cabezas de ovinos dividiendo las toneladas de carne por 22 kilos.
[467] Jirkal, Juan (1939): *Estudio forestal y maderero de la provincia de Cautín*, tesis, Universidad de Chile, Santiago, pp. 12-13 y 47-54.
[468] Claudio Mery (1939): *Monografía económico-cultural del fundo Cuyimco, provincia de Cautín*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.

totales, se cultivaban 327 con trigo y avena, y otras con cultivos de chácaras (papas, guisantes, frejoles, etc.) Los suelos no se abonaban suficientemente, ni se hacía una adecuada rotación. Ello no se debía al desconocimiento técnico del dueño, ni del administrador y demás empleados, sino que a un frío cálculo económico: "Dicho modo de trabajar tiene en parte su explicación, pues el propietario, por causas que no es del caso indicar, ha decidido explotar por cinco años de esta manera y después de este plazo venderlo o bien dedicarlo a crianza".[469] El dueño, para maximizar sus utilidades, reducía sus costos y explotaba la tierra sin preocuparse de su conservación. Ya habría tierras nuevas que comprar en otros lugares. A pesar de ello, los rendimientos de trigo no eran malos, llegando a 19,3 qm/ha. En verdad, una explotación "racional", como llamaban los expertos al cultivo científico de la tierra, no tenía asidero económico en un contexto adverso, como lo eran los bajos precios de venta de los cultivos y el alza sostenida de los costos de producción.

De otro fundo en Cautín, por 1941, un estudio comentaba que había una alternancia de cultivos, pero se hacía en forma desordenada: "Según esto se vería una rotación, pero el caso más frecuente es que un cultivo se repita por los efectos del mayor precio de la avena o del trigo".[470] El resultado a corto plazo era una baja en los rendimientos. En la última cosecha de ese fundo el rinde de trigo fue de 9,1 qm/ha, inferior al de los años anteriores. También los rendimientos de la avena y guisantes eran bajos, 9 y 10 qm/ha.

Por ello, todas las soluciones técnicas eran una visión sesgada del problema agropecuario, pues suponían una ignorancia en el agricultor y desconocían la pérdida de rentabilidad económica de la agricultura. Lo adecuado para el agricultor, para su bolsillo, no era generalmente lo necesario para la fertilidad de la tierra.

Uno de los problemas más serios del sur por 1950, especialmente en Malleco y en parte de Cautín, era la erosión de los suelos, que también tenía su origen en el interés de los agricultores por maximizar beneficios.[471] En Malleco, durante las últimas décadas se había venido talando indiscriminadamente el bosque para hacer cultivos, sin considerar la pendiente de los terrenos, ni protegerlos de la escorrentía de aguas y del viento. Eran suelos pobres, que no eran abonados, utilizados para cultivar trigo. El problema de la erosión se manifestó rápidamente. Hacia 1950 se cultivaba trigo en esos suelos con pésimos rindes, de 6 a 10 qm/ha. Con esos rendimientos, el cultivo tenía una utilidad mínima y la que se obtenía era a costa de la destrucción de la

[469] Ídem, p. 38.
[470] Renato Bussi, op. cit., p. 42.
[471] Francisco López, op. cit.

tierra. Por este año se calculaba que todo el centro de la provincia de Malleco tenía una erosión de moderada a severa.

El problema no era técnico, sino la pobreza de los propietarios de esas tierras. Por ejemplo, en la comuna de Los Sauces, en Malleco, de 746 predios, que abarcaban 70.060 ha, 546 de ellos tenían menos de 50 ha de superficie. Entre ellos, un 25% eran de indígenas, los que ocupaban los peores terrenos. En esta situación, para todos esos pequeños propietarios terminar con el monocultivo del trigo era imposible.

En 1955, fecha del último censo agropecuario realizado dentro del periodo estudiado, la agricultura llevaba más de 20 años bajo una fuerte intervención estatal en la economía, subordinada en todo a la promoción del crecimiento industrial, con escasas posibilidades de exportar y dirigida fundamentalmente a proveer las necesidades del mercado nacional. Un mercado controlado fuertemente por Santiago, lo que afectaba principalmente a la agricultura sureña. La resistencia a esas condiciones por parte de los agricultores, como veremos en el capítulo siguiente, más los cambios políticos y económicos nacionales, mejoraron la situación de la agricultura en los cincuenta.

El sur se había consolidado como la principal zona agrícola del país. Había logrado desarrollar una industria lechera en todas las ciudades de importancia, que se constituyó en una alternativa rentable para muchos agricultores. En Osorno, donde mayor crecimiento tuvo la actividad lechera, se había instalado una planta de la Nestlé en 1945, que permitió el aumento de la lechería permanente.[472] En 1946 ya hubo lecherías que funcionaron todo el año, estimuladas por un poder comprador estable. Ello provocó cambios en la crianza de los terneros, aumentando la crianza artificial, como se hacía hace tiempo en Santiago. La planta Nestlé avanzó rápidamente en su capacidad de procesamiento, de 7 millones de litros anuales a 16 millones de litros, entre 1945 y 1948.[473] Se elaboraba principalmente leche condensada. Más tarde, a fines de 1949, Nestlé inauguró en Osorno una planta pulverizadora de leche. En ese momento fue la mejor del país. Junto a otra planta del mismo tipo en Graneros (O'Higgins) se podía producir el doble del consumo de leche en polvo del país por esos años.[474]

Además, a mediados de la década de 1950 en Valdivia había dos plantas lecheras, para elaborar queso y mantequilla, otra en La Unión y en Loncoche, entre las principales, fuera de varias

[472] AA, año XIV, Nº 176, septiembre de 1947.
[473] AA, año XVI, Nº 194, marzo de 1949.
[474] AA, año XVII, Nº 202, noviembre de 1949.

pequeñas en algunos pueblos. En Temuco, la antigua planta lechera, que databa de 1929, fue ampliada en 1958.[475]

Por otro lado, en Osorno se había instalado, después de varios años de dilaciones, un matadero frigorífico.[476] El proyecto databa de los años treinta y desde 1944 promovió en Osorno una sociedad para construirlo, la que se constituyó en 1947. El frigorífico estuvo terminado por 1952, pero recién comenzó a funcionar en 1957, con un tercio de su capacidad por la falta de instalaciones,. Su sola historia permite comprender cuánto molestaba a Santiago que el sur pudiera independizarse de la comercialización de carne dominada por el centro. Mientras no hubo frigoríficos en el sur, todo el periodo estudiado hasta fines de los años cincuenta, el ganado debía ser trasladado vivo al centro y allí faenado. La existencia de frigoríficos en la zona permitiría que fuera más eficiente la distribución de la carne, evitando el traslado de peso muerto y las pérdidas de peso y vida de los animales en el largo trayecto hacia el centro. Además, permitiría el desarrollo de una industria cárnica en la zona de producción, sin contar con que se podría aprovechar mejor el ganado, matándolo en épocas de gordura y enviarlo al centro cuando se requiriera, y lograr un precio de la carne más favorable para los productores del sur. Estos argumentos, tan lógicos, fueron desestimados en el centro hasta la década de 1950, cuando fueron tibiamente asumidos.

Por último, también comenzó a desarrollarse desde fines de los años cuarenta una industria maderera de importancia en Valdivia, con la instalación, por cierto promovida por CORFO, de una planta impregnadora de maderas.[477] En los cincuenta la instalación de nuevas industrias de la madera continuó en Valdivia.

Lo anterior fue un respaldo para el crecimiento de la agricultura en el sur, durante los años cincuenta. Sin embargo, los precios agropecuarios seguían bajos, mientras los fletes, los insumos, los salarios rurales, etc., habían aumentado sus costos. Además, los caminos del sur seguían siendo los peores del país, lo que perjudicaba la comercialización de los productos. Fuera de ello, el contexto económico nacional se agravó en los cincuenta, con lo que la agricultura tuvo muchos obstáculos para incrementar su producción. En ese sentido, 1955 marca un momento bajo en la economía agraria nacional.

---

[475] Julio Westermeyer (1955): *Explotación ganadera en la provincia de Valdivia*, tesis, Universidad de Chile, Santiago, p. 37; Pedro Castro, op. cit.; y Jorge Cortés (1958): *Explotación ganadera en la provincia de Cautín*, tesis, Universidad de Chile, Santiago, p. 87.

[476] AA, año XIV, Nº 173, junio de 1947; Ídem, año XX, Nº 229, febrero de 1952; y Dirección de Agricultura y Pesca (1963), op. cit., p. 121.

[477] AA, año XVIII, Nº 204, enero de 1950.

Según el cuadro Nº 53, respecto a 1936, el total de tierras arables registraba una pequeña baja, aunque había cambios importantes en el uso de la tierra. Los cultivos (anuales, de chácaras, hortalizas y plantas industriales) tenían un leve aumento, mientras los frutales y viñedos habían reducido la superficie, por la baja de los frutales, a pesar de que los viñedos habían crecido algo. Por el contrario, las plantas forrajeras casi habían triplicado su superficie. Así, sumando éstas con los pastos (praderas en terrenos cultivados en los últimos diez años), los recursos para la ganadería constituían la parte más importante de todas las tierras arables: un 61,2% de las tierras cultivadas. Lo paradójico de esto era que la ganadería era el sector más ineficiente en producción y las existencias de ganado y carne eran deficitarias para las necesidades del país, por lo que las importaciones de ganado argentino eran regulares, aunque en los cincuenta tendían a disminuir.

Cuadro Nº 53
Uso de tierras arables, por provincias y total país, 1955
(hectáreas)

Provincias	Cultivos	Barbechos	Pastos	Forrajeras	Frutales y viñas	Total arables
Tarapacá	2.453	587	3.646	2.780	933	10.399
Antofagasta	771	63	150	1.469	49	2.502
Atacama	5.278	1.389	3.660	5.496	2.662	18.486
Coquimbo	59.423	7.212	77.792	21.185	10.598	176.210
Aconcagua	36.022	5.678	27.317	14.789	4.559	88.365
Valparaíso	30.120	12.749	40.033	9.540	5.326	97.768
Santiago	108.087	26.337	114.803	50.517	24.020	323.764
O'Higgins	57.527	5.141	23.889	31.465	14.241	132.263
Colchagua	65.796	27.159	122.915	17.852	6.925	240.647
Curicó	30.781	9.213	43.642	9.612	7.541	100.790
Talca	65.116	24.916	114.442	22.123	17.167	243.763
Maule	30.438	16.846	87.269	248	6.216	141.016
Linares	71.287	23.317	128.677	17.174	13.417	253.871
Ñuble	122.489	63.644	306.636	25.747	18.628	537.144
Concepción	32.538	30.437	90.264	6.208	13.339	172.785
Arauco	22.383	12.645	115.542	907	593	152.071
Bio-Bío	73.188	38.722	189.851	21.909	8.224	331.893
Malleco	108.799	76.351	244.894	22.316	2.617	454.977
Cautín	211.986	141.995	381.926	65.797	6.908	808.611
Valdivia	80.179	70.877	326.828	41.136	5.639	524.659
Osorno	37.109	41.587	177.120	55.395	3.179	314.390
Llanquihue	29.995	20.445	164.062	15.369	4.007	233.878
Chiloé	16.277	6.818	66.421	4.078	2.869	96.462
Aysén	2.115	1.108	15.648	6.900	317	26.087
Magallanes	559	205	42.460	17.355	1	60.579
Total	1.300.716	665.441	2.909.887	487.367	179.975	5.543.380

Fuente: Dirección de Estadística y Censos (1960a): *III Censo Nacional Agrícola Ganadero, Resumen General del País*, tomo VI, Imprenta Roma, Santiago, pp. 7-9.

En el total de tierras arables se ve la importancia del sur. De Concepción al sur estaba el 57,3% de ellas. Entre Malleco y Osorno el 37,9%. Cautín era lejos la provincia agrícola principal. Sin embargo, la dedicación relativa de tierras a cultivos era menor en el sur que en el centro, por lo que el peso del sur estudiado bajaba en ellos al 33,6% del total nacional. Con todo, Malleco y

Cautín estaban entre las provincias que más tierras cultivaban. Dadas las características de la agricultura sureña, con rotaciones largas en Valdivia y Osorno, la mayor parte de los terrenos estaban en barbecho (no cultivados en el último año) Eran el 49,7% del total de tierras en barbecho del país.

La importancia nacional del sur en pastos era notoria. Allí estaba la mejor base para la ganadería. El sur seguía sosteniendo la crianza nacional de vacunos. Sin embargo, en el centro también había alto número de tierras destinadas a la ganadería, como en Ñuble y Talca, y en menor medida en Santiago.

En forrajeras, el sur mostraba un avance, especialmente entre Cautín y Osorno, lo que permitía una menor dependencia de los pastos naturales y mayor eficiencia en la producción ganadera, permitiendo crianza y engorda independiente de los rigores climáticos, tan frecuentes en el sur. En el centro, Santiago seguía siendo gran productor, con lo que sostenía su actividad lechera y engordera.

En frutales y viñedos, la actividad se concentraba mayoritariamente en el centro del país. El sur sólo destacaba por su producción de manzanas, la mayor de todo Chile, pero no contaba con la variedad frutícola del centro, que se daba en Santiago y provincias aledañas, y en Ñuble.

La estructura de la propiedad de la tierra seguía diferenciando al centro del sur.[478] En el primero era más importante el minifundio y la gran propiedad, mientras en el segundo, con un número abundante de pequeñas propiedades, inferiores a 50 ha, destacaba el mayor número de propiedades medianas y grandes. Por ejemplo, Valdivia y Santiago tenían un número similar de propiedades rurales, 8.026 y 8.664, respectivamente, pero diferente distribución de propiedades. En Valdivia había 4.967 propiedades menores de 50 ha, 2.515 entre 50 y 499,9 ha y 544 de 500 ha y más. En Santiago había 7.426 propiedades de menos de 50 ha, 914 entre 50 y 499,9 ha y 324 de 500 ha y más. La repartición de Valdivia se repetía de una manera similar en Osorno. En Malleco y Cautín era mayor el porcentaje de pequeñas y medianas, y menor el de las grandes.

Otro aspecto que diferenciaba al sur, era que allí casi todas las explotaciones estaban en manos de sus dueños; en Malleco el 90%, en Cautín el 87% y en Valdivia y Osorno, el 84,9% en cada una. En Chile central era más frecuente el arriendo de tierras; en O'Higgins el 68,4% de las tierras estaban en manos de sus dueños y en Ñuble el 76,3%. Santiago tenía un porcentaje mayor, con 84,4%.

[478] Dirección General de Estadísticas (1960a), op. cit., tomos IV, V y VI. Todas las referencias al año 1955 corresponden a este censo.

En el censo de 1955 también se hizo una encuesta sobre empleados e inquilinos en el 10% de las propiedades entre Aconcagua y Llanquihue. Quedó claro que el inquilinaje seguía siendo importante en Chile central, frente al menor peso que tenía en el sur, aunque era más frecuente en Valdivia y Cautín. Las tierras cultivadas por inquilinos, como regalías (tierras dadas como parte del salario), eran mayores entre Santiago y Ñuble, que en el sur.

En el sur predominaba otro tipo de trato entre trabajadores y patrones, la mediería, hecha tanto con inquilinos como con trabajadores afuerinos, generalmente gente residente en tierras cercanas, especialmente en Malleco y Cautín. En Malleco había 37.698 ha en mediería, frente a 5.562,2 ha dadas a empleados e inquilinos, y en Cautín 40.306,8 ha en mediería y 5.962 ha entregadas a empleados e inquilinos. Aquí la mediería permitía un uso mayor de las tierras mapuches y de no indígenas. Unos colocaban la tierra y los otros los granos, la maquinaria, o los animales y la fuerza de trabajo. Los productos obtenidos (cultivos, ganado o maderas) eran repartidos por partes iguales. En Valdivia y Osorno la mediería perdía importancia.

Cuadro Nº 54
Siembra y cosecha de algunos cultivos, provincias y total país, 1955

Provincias	Trigo		Avena		Papas		Lentejas		Guisantes	
	Ha	qm	Ha	qm	Ha	qm	Ha	qm	Ha	qm
Tarapacá	149	2.065	-	-	209	10.332	-	-	8	64
Antofagasta	226	2.534	-	-	4	128	-	-	1	4
Atacama	1.297	15.592	-	-	332	21.489	15	91	7	38
Coquimbo	24.840	207.928	135	916	3.036	188.978	963	10.090	58	497
Aconcagua	15.342	242.620	14	221	994	83.384	1.507	12.203	111	939
Valparaíso	11.443	123.655	165	2.024	936	73.378	1.360	6.427	644	2.157
Santiago	42.542	625.416	469	6.515	5.149	574,704	1.599	6.259	368	2.334
O'Higgins	18.157	353.899	439	8.128	4.135	525,251	19	146	52	307
Colchagua	35.027	475.981	-	-	1.546	159.100	27	119	208	697
Curicó	13.252	166.294	63	757	939	80.007	1.207	7.988	104	758
Talca	30.369	344.409	1.157	14.278	3.177	369.080	1.547	10.877	173	1.220
Maule	18.854	126.135	112	924	1.290	47.351	2.138	15.515	1.570	5.625
Linares	35.871	348.373	513	7.399	1.065	70.654	393	3.930	420	3.302
Ñuble	79.236	854.400	2.163	23.526	3.580	215.628	4.432	24.020	1.188	8.415
Concepción	18.944	136.039	1.548	12.341	2.132	87,463	634	3.880	526	3.819
Arauco	11.930	103.209	3.540	31.564	2.406	161.812	23	242	993	7.184
Bio-Bío	48.652	564.979	3.951	45.121	905	56.377	4.165	29.797	552	3.852
Malleco	80.094	895.347	13.414	128.487	2.231	110.527	2.249	21.925	1.521	10.873
Cautín	148.390	2.175.345	44.795	616.765	10.509	641.514	826	8.734	2.487	30.274
Valdivia	57.821	1.247.418	8.426	142.182	5.024	482.822	26	235	944	15.071
Osorno	36.524	846.572	7.001	125.655	2.386	342.905	9	45	283	4.760
Llanquihue	22.227	546.458	4.660	107.263	7.377	998.042	1	17	77	1.418
Chiloé	6.485	93.783	967	13.272	7.899	612.308	2	9	-	-
Aysén	381	4.677	728	12.464	617	42.556	3	22	142	1.640
Magallanes	2	28	-	-	416	26.220	-	-	-	-
Total	758.055	10.503.156	94.260	1.299.802	68.294	5.982.010	23.145	162.571	12.437	105.248

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección de Estadística y Censos (1960a): *III Censo Nacional Agrícola Ganadero, Resumen General del País*, tomo VI, Imprenta Roma, Santiago, pp. 22, 26, 35, 37, 38 y 41. Los valores de hectáreas fueron aproximados a números redondos.

En cuanto a los cultivos, según el cuadro Nº 54, por 1955 la producción de trigo su mejor resultado histórico desde 1910, a pesar que la siembra no fue superior a la que se venía haciendo desde 1935, lo que indicaba un progreso importante en el rendimiento, que llegaba a 13,8 qm/ha en el promedio nacional. La producción del sur era determinante; entre Malleco y Osorno se sembró el 42,5% del total nacional y se cosechó el 49,1%, a pesar que en todas las provincias se sembraba menos que en 1936 y 1945. Los mejores rendimientos hacían que la producción se mantuviera alta en el sur. Los rindes de la zona eran excepcionales; después de Llanquihue, con 24,5 qm/ha, venía Osorno, con 23 qm/ha y Valdivia, con 21,5 qm/ha. Eran los mejores del país. En el centro sólo O'Higgins, con 19,4 qm/ha, se acercaba a esos valores.

En Chile central se distinguían dos zonas productoras; una entre Aconcagua y Colchagua, con mayores rendimientos, aunque moderados. Santiago tenía un rinde de 14,7 qm/ha. La otra zona, de Curicó a Ñuble, con bajos rendimientos, especialmente en Talca, Linares y Maule. En el sur, Concepción y Arauco también tenían rindes bajos. En estas provincias estaba la ineficiencia productiva que impedía al país producir lo necesario y provocaba importaciones.

En el sur estudiado se distinguían como las más eficientes Valdivia y Osorno, frente a las dificultades que enfrentaban Malleco y Cautín. Malleco quedaba atrás frente a las demás provincias del sur, con su rinde de 11 qm/ha. Ya hemos comentado el problema de la erosión en esta provincia, que hacía muy difícil aumentar la producción y la productividad. Una agricultura mal planteada, de explotación excesiva del suelo sin los cuidados necesarios, no era fácil de modificar. A Malleco le faltaba un desarrollo ganadero que equilibrara el excesivo cultivo del trigo, que hubiera permitido recuperar la riqueza del suelo, como se daba en Valdivia y Osorno, y en parte de Cautín. Ésta provincia estaba en una mejor situación, pero también tenía en algunas zonas problemas similares a los de Malleco. Según un estudio de 1958, el 25% de las tierras de Cautín tenían algún grado de erosión.[479] Esas tierras estaban generalmente en manos de pequeños propietarios o de algunas comunidades indígenas, impelidos por su pobreza a explotar sus tierras en una rotación corta (trigo, pradera), con escaso abono, lo que provocaba una rápida pérdida de fertilidad.[480]

Sin embargo, hay que reconocer que Cautín había tenido un mejoramiento en sus rindes y que su volumen de producción era notable. Además, allí los cultivos eran más variados y había una mayor integración entre cultivos y ganadería. Dicho sea de paso, en esta provincia parte importante

[479] Jorge Cortés, op. cit., pp. 38 y 66-67.
[480] Según Alejandro Palacios y Patricio Pinto (1964): *Estudio socioeconómico de la agricultura indígena en la provincia de Cautín*, tesis, Universidad de Chile, Santiago, p. 11, por 1956, el porcentaje de tierras erosionadas en Cautín era el 28,5%.

de la producción la hacían los mapuches, lo que desmentía las acusaciones de algunos personajes que señalaban una supuesta ineficiencia productiva. Dado el aporte provincial a la producción nacional ello era falso; a comienzos de los años sesenta, estaba en manos de indígenas el 85% de todas las explotaciones agrícolas, el 25% de las tierras y aportaban el 47% de la superficie de cultivos anuales.[481] Sin embargo, algunas comunidades indígenas tenían serias dificultades en sus actividades agrícolas; en Nueva Imperial, en la costa de la provincia de Cautín, por 1957, de 35 mil ha que se cultivaban con trigo, 20 mil ha eran de indígenas. Ellos carecían de maquinarias, de abonos y de semillas seleccionadas, por lo que sus rendimientos no superaban los 10 qm/ha.[482]

Aunque el sur estudiado en esta tesis no comprende a la provincia de Llanquihue, valga registrar su importante avance hacia 1955. Junto con Valdivia y Osorno estaba a la cabeza del desarrollo agrícola nacional en los rubros principales; trigo, ganado vacuno y leche. Menos espectacular, pero también destacado, era el crecimiento de la agricultura en Chiloé y Aysén. Si la región de Malleco a Osorno tenía problemas relativos de acceso al mercado nacional, en el caso de las otras provincias mencionadas aquí tal problema era mucho más grave y no resuelto en el periodo estudiado.

En general, es interesante ver cómo el sur se enfrentaba a las adversidades económicas respondiendo con un mejoramiento productivo. Tal desempeño era notable, comparado con la situación privilegiada de acceso al mercado que tenían las provincias del centro del país. Dentro de una discriminación general a la agricultura, los agricultores sureños habían respondido con mayor eficiencia y organización que los del centro. La respuesta era la menos lógica y la más difícil que se hubiera esperado, pero quizás la única posible para desarrollar la agricultura del sur.

En el cultivo de la avena se produjo un progreso similar al del trigo; con menos ha sembradas se producía más que en 1945. El sur seguía siendo el principal productor. Entre Malleco y Osorno se producía el 77,9% del total nacional. Destacaba el rendimiento de Cautín, Valdivia y Osorno, fuera del de Llanquihue. También Malleco estaba a la zaga en este cultivo. A estas alturas, la avena había dejado de ser principalmente para exportación y predominaba su uso como forraje en la ganadería nacional.

En papas, había un aumento de la siembra y cosecha nacional, respecto a 1945. El sur había incrementado su participación en la producción nacional. En el centro hubo retroceso del cultivo en Santiago, Colchagua y Curicó, pero aumento en O'Higgins, Talca y Ñuble, aunque menor al del sur.

---

[481] Ídem, p. 18.
[482] Pedro Leñan (1962): *La comunidad indígena chilena y el cooperativismo agrícola*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Santiago, p. 19.

Entre Malleco y Osorno se producía el 26,3% del total nacional, pero si sumamos desde Malleco a Chiloé, allí estaba el 53,2% de la producción total. Malleco y Cautín incrementaban su producción, pero con bajos rindes, Valdivia subía a más del doble la suya, con un buen rinde, y Osorno tuvo un crecimiento menor, pero con el mejor rinde del país, 143,7 qm/ha. Llanquihue, la mayor productora, tenía también un rendimiento notable, de 135,2 qm/ha. Chiloé mantenía una gran producción, pero con un rinde muy bajo, la mitad que el de Osorno. En el centro tenían buenos rendimientos O'Higgins, Talca y Santiago. De este modo, el mayor peso del sur era por aumento de la siembra, por el mejor rinde de Valdivia y Osorno, y por la baja del cultivo en el centro.

El mejor rendimiento de los cultivos en Osorno estaba relacionado con las rotaciones más largas que allí se practicaban, de 4 a 7 años, que alternaban barbecho, trigo, avena y empastadas por dos a cinco años.[483]

La producción de lentejas seguía estando en su mayoría en Chile central y en Biobío y Malleco, en el sur. Malleco perdía la condición de primera provincia productora, con una caída importante de su rinde. Cautín, antes inexistente en este cultivo, aparecía ahora con una modesta pero relevante producción.

La producción de guisantes había bajado; se producía menos que en 1945, que ya fue un año bajo. El cultivo no se recuperaba, tras la falta de exportaciones. Ello afectaba al sur, como principal productor. En 1955, Malleco y Cautín cosechaban cerca de la mitad de lo que en 1945, mientras Valdivia y Osorno mejoraban su producción. Excepto Ñuble, que aumentaba su cultivo, los guisantes tendían a desaparecer de Chile central.

En cuanto a los demás cultivos, se había sembrado 60.924 ha de cebada en el país, con una cosecha de 979.029 qm, especialmente en Santiago y O'Higgins. El sur estudiado había incrementado su producción, con el 19,6% del total nacional. Valdivia y Osorno produjeron 65.358 y 80.120 qm, con los mejores rendimientos del país, 21,5 y 23,8 qm/ha. De centeno había una pequeña producción nacional, con 6.682 ha sembradas y una cosecha de 69.086 qm, el 62,5% del cual se producía en el sur. Las mayores productoras nacionales eran Cautín y Valdivia, con 22.153 y 11.491 qm.

El maíz era un cultivo importante, con 59.843 ha sembradas en todo Chile y una cosecha de 923.418 qm, la mayoría en el centro, principalmente en Santiago y O'Higgins. El aporte del sur era escaso. Con el arroz ocurría otro tanto, con 33.516 ha sembradas y 901.718 qm cosechados. La producción había bajado respecto a 1945. Talca, Linares, Colchagua y O'Higgins

[483] Julio Westermeyer, op. cit., p. 22-23.

cultivaban la mayor parte. En frejoles se repetía el dominio del centro, de las 63.998 ha sembradas y 630.326 qm de cosecha, la mayoría se producía en Ñuble y entre Santiago y Talca. Malleco y Cautín tenían un escaso aporte.

Entre los cultivos llamados industriales destacaba la maravilla, con 28.332 ha sembradas y una producción de 401.655 qm, obtenidas entre Santiago y Ñuble. En el sur, Malleco tenía una pequeña producción. En lino, la mayor parte de la pequeña producción nacional estaba en el sur, especialmente en Osorno y Cautín. El raps estaba comenzando a cultivarse, con producción de Ñuble al sur, pero escasa. Cautín, con 718 qm era la principal productora. También aumentaba la producción de remolacha, para proveer a la industria azucarera nacional recién creada, con planta en ese momento sólo en Los Angeles (Biobío) Se sembraban 1.393 ha y se cosechaban 301.051 qm. La producción estaba en Biobío, Ñuble y Cautín. El formio, con 263 ha y 3.328 qm, sólo se cultivaba en Valdivia.

Entre las plantas forrajeras estaba la alfalfa, con una siembra de 83.602 ha y cosecha de 1.738.269 qm de pasto seco y 8.011 qm de semilla. La mayoría de la producción estaba en el centro, en Santiago, O'Higgins y Aconcagua, y en Coquimbo. También el trébol, con 201.780 ha sembradas y cosecha de 1.647.876 qm de pasto seco y 22.323 qm de semilla. Este forraje se producía en su mayoría en el sur. Osorno era la mayor productora del país, seguida por Ñuble, Malleco, Cautín, Biobío y Valdivia. En el centro destacaba la producción de O'Higgins, Talca y Colchagua.

Ello indicaba que la ganadería estaba en mejores condiciones que antes. En el sur, fuera del trébol, había aumentado la producción de pasto ovillo, el tercer cultivo forrajero del país. Entre Malleco y Osorno se producía el 73,2% de la producción nacional de este forraje. En general, en el sur estudiado se sembraban más pastos que en el resto del país; estaba el 78% del pasto fromental, la mayoría en Cautín, y el 76,5% del cultivo llamado "mezcla de pastos", principalmente en Osorno, que tenía la mitad de la siembra nacional. Todo ello señalaba una menor dependencia en el sur de los pastos naturales, con su inestable disponibilidad según condiciones climáticas, y daba a la ganadería mayor oportunidad para completar la engorda, que antes se hacía mayoritariamente en el centro, y poder vender en el resto del país ganado gordo en diferentes momentos del año. A pesar de los avances en el sur todavía muchos ganaderos dependían principalmente de los pastos naturales; un mal invierno, como el de 1957, dejó sin forraje y acabó con una cifra de entre 35 a 40 mil vacunos. En verdad, dada la gran cantidad de animales, cualquier avance en la producción de forraje era escaso y entre mayo y octubre de cada año la escasez de pastos afectaba a toda la actividad

ganadera.[484] Por lo demás, la producción de forraje era cara y su uso dependía de los precios de la carne. A veces, incluso, los ganaderos del sur preferían vender el pasto, que alimentar a sus animales.

Una práctica muy frecuente en el sur era el cultivo asociado de algún pasto con trigo, así al cosechar el trigo, el suelo no quedaba en barbecho sino que inmediatamente se utilizaba como pradera. En 1955 se contabilizaron 55.645 ha de cultivos asociados, principalmente trigo con trébol. Cautín era la provincia donde más se realizaba, pero también se hacía en Valdivia y Osorno. En el tipo llamado por el censo "otras formas de cultivo asociado", Osorno era la que tenía más de la mitad de los cultivos del país, seguida por Llanquihue. La práctica, aunque menos extendida, también se daba en el centro.

En frutales, el sur seguía dominando la producción de manzanas. De 2.455.284 árboles en producción, entre Malleco y Osorno estaba el 46%, destacando las existencias de Cautín y Valdivia. En los demás frutos, la producción se concentraba en Santiago, O'Higgins, Coquimbo y Aconcagua. En melocotones, Cautín tenía una producción moderada, pero importante a nivel nacional. En ciruelos también tenían producción Cautín y Valdivia. En viñas no había cambios destacados, las que se repartían entre Santiago y Ñuble, y en Concepción y Biobío, en el sur. La mayor producción estaba en Linares y Santiago.

En el uso de abonos, el mayor consumo lo tenían algunas provincias del centro y el sur. El salitre se consumía más en Santiago, Talca, O'Higgins y Malleco. Era el único abono en el que el uso del centro era mayor al del sur. En abonos fostatados el consumo del sur era el más alto del país, especialmente en Cautín, Valdivia y Osorno. Malleco estaba mucho más atrás. Santiago, pero a gran distancia del sur, tenía el mayor consumo en el centro. En otros abonos, Valdivia y Osorno seguían teniendo los primeros puestos a nivel nacional, aunque en el centro también había buen consumo en Santiago, O'Higgins, Talca y Ñuble.

Fuera del mayor uso de abonos, en el sur también había más preocupación por la selección de semillas. En 1955 el mayor número de establecimientos purificadores de semillas estaba allí. Había 74 en Valdivia, 67 en Cautín, 40 en Malleco y 38 en Osorno. En el centro, sólo Santiago y Colchagua tenían un número importante de ellos, 38 y 30, respectivamente.

En el cuadro Nº 55 se nota que el número total de vacunos seguía siendo el mismo que en 1936, aunque su composición había cambiado, con más vacas y menos bueyes. También había cambiado su distribución provincial; en todo el norte y Chile central su número se había reducido,

[484] Jorge Cortés, op. cit., p. 12; y Julio Westermeyer, op. cit., pp. 13-24.

principalmente entre Aconcagua y Colchagua, esto es, alrededor de Santiago, y menos entre Curicó y Ñuble. Sólo Maule mantenía una cantidad similar. En el sur, disminuían en Concepción y Arauco, y aumentaban de Biobío hasta Magallanes, excepto en Malleco, donde la ganadería seguía perdiendo peso. Ésta provincia seguía dedicándose principalmente a cultivos y reeemplazaba la ganadería por la actividad forestal; por 1955 ya tenía 64 mil ha con bosques artificiales.

Cuadro Nº 55
Ganado bovino, ovino y porcino, por provincias y total país, 1955

Provincias	Bovinos			Ovinos			Porcinos
	Total	Vacas	Bueyes	Total	Esquilados	Lana anual qm	
Tarapacá	3.198	1.091	195	57.117	10.872	183	2.055
Antofagasta	1.482	457	20	27.125	11.748	197	2.641
Atacama	18.118	6.051	527	15.557	10.574	251	2.347
Coquimbo	90.529	31.371	6.913	228.568	130.958	2.536	19.046
Aconcagua	50.258	18.144	4.941	55.609	47.199	1.329	8.466
Valparaíso	57.792	22.372	3.860	57.224	44.053	1.053	8.927
Santiago	170.547	72.412	11.276	311.646	291.023	8.233	36.057
O'Higgins	80.706	28.027	6.846	25.971	17.906	388	25.828
Colchagua	73.881	24.083	9.580	235.517	207.635	4.678	20.444
Curicó	45.264	13.117	6.715	86.681	80.153	1.683	18.330
Talca	75.805	19.958	12.071	138.120	105.878	2.407	16.007
Maule	35.805	10.605	11.214	71.447	61.715	991	13.332
Linares	80.588	26.287	12.824	80.560	61.535	1.113	30.432
Ñuble	136.017	40.730	31.928	228.266	183.262	3.663	66.315
Concepción	52.974	16.731	15.521	20.512	14.255	262	20.153
Arauco	66.112	21.076	12.865	27.748	21.083	455	15.622
Bio-Bío	104.192	36.404	18.176	71.222	53.967	1.085	28.313
Malleco	132.678	39.167	30.227	101.327	71.851	1.635	43.657
Cautín	340.924	99.714	72.214	338.947	261.460	5.441	138.164
Valdivia	291.720	96.520	38.550	171.781	134.965	3.105	53.274
Osorno	207.716	75.439	20.049	109.741	83.090	2.104	45.384
Llanquihue	180.641	65.174	20.250	125.070	95.357	2.237	50.598
Chiloé	83.657	28.689	13.522	147.023	138.689	2.893	31.497
Aysén	94.238	41.141	3.916	576.957	442.260	14.815	5.084
Magallanes	36.734	12.090	4.733	2.476.790	2.055.527	78.614	2.579
Total	2.511.576	846.850	368.933	5.786.526	4.637.015	141.351	704.552

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección de Estadística y Censos (1960a): *III Censo Nacional Agrícola Ganadero, Resumen General del País,* tomo VI, Imprenta Roma, Santiago, pp. 104, 107 y 108.

Por el contrario, en Cautín, Valdivia y Osorno la ganadería vacuna se había incrementado, especialmente en Cautín. En total, entre Malleco y Osorno estaba el 38,7% de los vacunos del país. También los vacunos habían aumentando más al sur, en Chiloé y Aysén.

Nótese que la caída del total de vacunos en el centro no afectó demasiado al número de vacas. En todas las provincias la disminución de vacas fue leve, incluso en Ñuble aumentaron. La reducción afectó más a los machos. El número de bueyes se redujo mucho más, excepto en Maule y Ñuble, disminuyendo entre la mitad y dos tercios. Era el resultado de la mayor mecanización y de la matanza de más machos que hembras bovinas; los bueyes eran preferidos para ese fin, por la mayor carne que rendían.

En el sur la situación era diferente. El número de vacas había crecido desde Biobío a Magallanes. En Malleco se mantenía un número similar que en 1936, pero en Cautín, Valdivia y Osorno su crecimiento fue grande. Eran las tres provincias con más vacas de Chile. Sólo Santiago competía con el sur en este aspecto. Más al sur, todas las provincias tuvieron un destacado aumento de vacunos, en especial Aysén. Tampoco habían disminuido tanto como en el centro los bueyes. Sólo Malleco tuvo una reducción notable en la zona estudiada, mientras el resto mantenía sus existencias. Los malos caminos, la actividad forestal y la limpieza de terrenos seguían justificando la presencia de los bueyes como animal de tiro. En provincias como Llanquihue y Aysén su número incluso había aumentado.

En ovinos la evolución era diferente. Se mantenía el número total existente en 1936, aunque habían disminuido en todo el país, excepto de Llanquihue a Magallanes. En el centro la excepción era Santiago, que había aumentado en 61 mil cabezas, seguramente por la buena demanda que su carne tenía y porque su crianza se hacía en terrenos más pobres que el bovino. Entre Malleco y Osorno su número se redujo, más en Malleco que en el resto. Desplazado por el vacuno y por las mayores ventas que se hicieron para satisfacer el consumo del centro. Como era ganado de los campesinos más pobres, se puede deducir de su disminución un empobrecimiento de ese grupo de propietarios. A pesar de ello, sin contar el extremo sur, Cautín seguía teniendo la mayor concentración de ovinos del país.

Aunque habían menos, los ovinos del sur se esquilaban más que antes y la producción de lana seguía siendo similar a la de 1936, excepto en Malleco. En Cautín se producía más que antes. En el centro, sólo Santiago producía más lana que en 1936.

Los porcinos habían aumentado en todo el país, descontando a las provincias de O'Higgins y Colchagua. El crecimiento más destacado lo tuvo Cautín, lejos la provincia con más porcinos, seguida por Ñuble, Valdivia, Llanquihue, Osorno y Malleco. Entre Malleco y Osorno estaba el 39,8% del total nacional. Los cerdos eran un ganado del sur; si sumamos las existencias que había entre Malleco y Chiloé, allí estaba el 51,4% del total del país. Evidentemente, desde esta zona se satisfacía el creciente consumo nacional de porcinos.

El cuadro Nº 56 resume la actividad lechera en 1955. Extrañamente, respecto a los cálculos que se hacían en Chile después del censo de 1936, el número de vacas lecheras y la producción anual era muy inferior a esos valores. Como explicación de tal diferencia, fuera de una estimación demasiado alta en los años anteriores, también pudo ocurrir una reducción de la lechería. Sin contar que en el censo de 1955 no se haya hecho una buena encuesta lechera. Sin embargo, comparando

con el año 1936, el más seguro, hubo una reducción de vacas lecheras en todo el país, excepto en Curicó, Biobío, Ñuble y de Valdivia al sur. En el centro, la disminución de Santiago fue importante. Destacaba el aumento de vacas lecheras en Biobío y de Llanquihue al sur. A pesar de la menor cantidad total de vacas lecheras, había un aprovechamiento mayor de ellas que en 1936, con más vacas ordeñadas (al día del censo) En varias provincias del centro se ordeñaba un número levemente mayor que en 1936, siendo Ñuble donde más había crecido. En el sur sobresalía el aumento de ordeña de Biobío. En el sur estudiado, había bajado en Malleco y Cautín, y subía levemente en Valdivia y Osorno.

Cuadro Nº 56
Vacas lecheras y producción provincial y total país, 1955

Provincias	Vacas		Producción anual (hl y qm)		
	Lecheras	Ordeñadas	Leche	Mantequilla	Queso
Tarapacá	185	183	499	422	200
Antofagasta	338	223	4.233	1	53
Atacama	2.630	2.094	40.008	866	1.098
Coquimbo	7.735	7.500	125.716	1.752	2.792
Aconcagua	5.419	4.543	88.749	546	507
Valparaíso	11.344	9.792	299.073	397	1.021
Santiago	33.339	28.772	795.356	1.267	4.087
O'Higgins	12.420	11.353	247.929	221	4.865
Colchagua	6.394	5.401	130.737	250	2.763
Curicó	3.123	3.018	32.493	128	1.748
Talca	4.140	3.732	35.712	120	680
Maule	718	712	5.670	7	10
Linares	5.753	5.597	64.638	125	1.846
Ñuble	9.304	7.958	86.692	281	1.936
Concepción	4.605	4.079	89.964	488	623
Arauco	2.377	2.374	13.484	48	522
Bio-Bío	14.951	12.502	267.416	122	1.756
Malleco	4.291	3.801	23.071	193	542
Cautín	12.909	11.351	116.689	698	1.737
Valdivia	24.273	21.592	281.524	1.701	2.933
Osorno	41.265	33.407	444.593	1.373	3.677
Llanquihue	39.463	34.377	387.669	5.587	1.537
Chiloé	5.186	4.842	38.075	348	1.014
Aysén	4.926	4.414	31.940	158	276
Magallanes	2.947	2.740	96.696	-	84
Total	260.035	226.357	3.748.626	17.099	38.307

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección de Estadística y Censos (1960a): *III Censo Nacional Agrícola Ganadero, Resumen General del País*, tomo VI, Imprenta Roma, Santiago, pp. 112 y 113.

A pesar del leve aumento de la ordeña en el país, el rendimiento se había incrementado, por lo que la producción había subido en 147 millones de litros entre 1936 y 1955. Un crecimiento mucho menos espectacular que lo que las cifras oficiales de los años anteriores indicaban. En la mayoría de las provincias se notaba un aumento importante de la producción. En el centro había gran producción entre Valparaíso y Colchagua. Santiago era el principal productor del país. En el sur destacaba Biobío. Malleco había bajado su producción, pero Cautín, Valdivia y Osorno la

habían aumentado mucho, especialmente las dos últimas. Osorno era la segunda productora nacional, pero con un rinde inferior al de Santiago, a pesar de tener un número similar de vacas ordeñadas. Detrás de Osorno, destacaba Llanquihue.

En cuanto a la producción lechera, la de mantequilla había caído a menos de la mitad de la del año 1936, en especial por la menor producción de Valdivia, Osorno y Llanquihue. Entre 1936 y 1955 habían surgido otras opciones para la utilización de la leche, con plantas que fabricaban leche en polvo y condensada. También había aumentado el consumo urbano de leche fresca, lo que explicaba la menor leche destinada a mantequilla. El sur seguía siendo el principal productor de mantequilla. Allí estaba el mayor número de plantas elaboradoras; en Llanquihue había 577, en Osorno 125, en Valdivia 113, en Cautín 73 y en Malleco 24. En el centro, Ñuble con 29 tenía el mayor número, seguida por Santiago, con 24. La producción de queso también se había reducido, aunque menos que la de mantequilla. El sur había perdido importancia en la elaboración de este producto, con la excepción de Biobío y Chiloé, mientras el centro seguía teniendo gran producción. A pesar de ello, el mayor número de plantas para fabricar queso, pero pequeñas, lo tenía el sur; había 49 en Valdivia, 33 en Cautín, 24 en Osorno y 6 en Malleco. Fuera de las 30 de Llanquihue y las 33 de Chiloé. En el centro, el mayor número lo tenía Colchagua, con 24.

El crecimiento de la actividad lechera, destacado pero no sobresaliente, estaba limitado por una serie de carencias. Muchos agricultores se preocupaban más de aumentar el número de vacas, que de su calidad. Había problemas de alimentación, falta de instalaciones lecheras y en el sur persistía la lechería de temporada. La actividad no progresaba más por la falta de capitales, para promover las industrias necesarias, y por la escasa rentabilidad que otorgaba, además de la inestabilidad del sector. Recordemos que en los cincuenta hubo importaciones de productos lácteos que afectaron la venta de los productos nacionales. También la actividad, dada la caducidad de los productos fabricados, requería buenos caminos y medios de transporte, los que eran insuficientes en el país, especialmente en el sur.[485]

Creemos que después de los avances auspiciosos de la lechería en los años cuarenta, por acciones particulares y apoyo estatal, el sector comenzó a estancarse, por aumento de los costos de producción y por los bajos precios relativos con otros productos, que antes habían favorecido a la leche sobre la carne y los cultivos, pero que en los cincuenta se deterioraron. La capacidad instalada en el país resultó ser inferior a la oferta que hacían los agricultores. Por mediados de la década de 1950 había plantas pasteurizadoras de leche en La Serena, Viña del Mar, Santiago, Rancagua,

[485] Raúl Iturriaga, op. cit., pp. 42-43.

Talca, Concepción y Valdivia; plantas desecadoras de leche en San Fernando, La Unión y Osorno; y elaboradoras de leche condensada en Los Andes, Los Angeles y Osorno, además de una completa planta de productos lácteos en Graneros. Por 1959, las 31 plantas lecheras en operaciones tenían una capacidad para 1,865 millones de litros diarios, pero sólo recibían 882 mil litros, con lo que ocupaban sólo el 47% de su capacidad. Recién a fines de los cincuenta la baja que experimentó el sector comenzó a superarse.[486]

Cuadro Nº 57
Maquinaria agrícola y vehículos de transporte, provincias y total país, 1955

Provincias	Arados de fierro	Cosechadoras	Trilladoras	Tractores	Carretas	Camiones y camionetas
Tarapacá	242	3	8	28	55	75
Antofagasta	147	4	5	23	70	73
Atacama	1.062	37	19	140	410	142
Coquimbo	4.004	113	102	694	957	430
Aconcagua	4.703	65	119	539	1.129	310
Valparaíso	4.632	52	113	485	1.038	437
Santiago	14.636	233	312	2.193	2.503	1.147
O'Higgins	9.978	90	233	1.164	2.386	527
Colchagua	8.906	75	230	759	2.345	290
Curicó	6.242	56	129	461	1.898	255
Talca	10.045	99	198	730	3.920	353
Maule	5.299	22	36	69	4.560	119
Linares	11.397	78	215	603	5.461	393
Ñuble	19.253	119	381	635	14.017	523
Concepción	5.841	39	97	248	6.635	235
Arauco	3.372	32	123	60	4.917	71
Bio-Bío	9.040	160	344	643	9.212	346
Malleco	10.624	227	324	730	8.721	372
Cautín	32.440	449	778	1.312	27.576	708
Valdivia	10.911	527	478	1.060	16.046	742
Osorno	6.341	446	420	758	7.524	606
Llanquihue	6.758	378	400	703	3.887	437
Chiloé	5.716	33	110	19	3.243	78
Aysén	684	35	20	35	761	89
Magallanes	608	77	17	86	934	227
Total	192.881	3.449	5.211	14.177	130.205	8.985

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección de Estadística y Censos (1960a): *III Censo Nacional Agrícola Ganadero, Resumen General del País*, tomo VI, Imprenta Roma, Santiago, pp. 122-124.

Según el cuadro Nº 57, la situación de la maquinaria agrícola y vehículos de transporte había cambiado un poco desde 1936. El sur seguía estando más mecanizado que el centro, como muestran las existencias de arados de fierro, cosechadoras y trilladoras. Lejos Cautín llevaba la delantera en esos artículos, y Valdivia y Osorno estaban entre las provincias principales. En el centro, Santiago y Ñuble eran las que mejor estaban.

En vehículos de transporte, los tractores estaban principalmente en Santiago, O'Higgins, Cautín y Valdivia. El sur había aumentando su número; entre Malleco y Osorno estaba la mayor cantidad de ellos, lo que indicaba una menor dependencia del buey en las faenas agrícolas. Sin

[486] Dirección de Agricultura y Pesca (1957), op. cit., pp. 156-157; e Ídem (1963), op. cit., pp. 134-137.

embargo, la presencia de carretas mostraba la dualidad productiva del sur, con una alta concentración de ellas en Cautín y Valdivia. Los camiones y camionetas, fuera de Santiago, habían aumentado más en el sur. Cautín, Valdivia y Osorno seguían a Santiago en el número de ellos. Esto indicaba un cambio importante en la movilización de productos en la zona, para las distancias cortas entre el fundo y la estación de trenes o el mercado urbano local.

El número de vehículos motorizados había tenido un gran crecimiento en los años anteriores; sólo entre 1946 y 1950 hubo un crecimiento del 24% de las existencias. Algunas provincias incrementaron especialmente su número. Biobío y Osorno aumentaron en 84% sus camiones, cada una, y Ñuble un 72%.[487]

En el uso de maquinarias, el sur también destacaba porque allí, además de contar con el mayor número de ellas, era más frecuente su arriendo, con lo que su uso se generalizaba. En Chile central no había más de un 10% de propiedades que arrendaban maquinarias, excepto Ñuble (14,6%) y Santiago (12,2%) En el sur era menos importante en Malleco y Cautín, con un 10,8% y 13,3% de propiedades que las arrendaban, mientras en Valdivia lo hacía el 28,3% de las propiedades y en Osorno el 30,7%. En Llanquihue era el 20,9%. Ello indicaba un alto grado de mecanización de las siembras y cosechas. La razón que estaba detrás de ello era la necesidad, por la inestabilidad del tiempo atmosférico, especialmente de hacer rápidas cosechas; cualquier gasto que agilizara esa actividad y la guarda de los productos era en el sur la diferencia entre la ganancia y la pérdida.

También, por 1955 se notaba una avance en las construcciones rurales del sur. En bodegas, después de Santiago, aparecía Cautín entre los que más edificios tenían. En galpones, Cautín era la primera, seguida por Llanquihue, Osorno, Ñuble y Valdivia. En establos para vacas, después de Santiago, Cautín tenía la mayor capacidad instalada, seguida por Biobío, Valdivia y Osorno. Ello mostraba un progreso en uno de los aspectos que más afectaba la conservación de productos e insumos y la guarda de animales en el sur. Sólo en silos las instalaciones del sur seguían siendo escasas, lejos de las existentes entre Valparaíso y Colchagua, aunque también se apreciaba una mejora entre Cautín y Osorno. Ello perjudicaba la conservación de las cosechas y forrajes, y señalaba la mayor dependencia de las praderas y bosques para la alimentación del ganado y la necesidad de vender rápidamente sus cosechas, afectando la posibilidad de esperar mejores precios posteriores.

[487] Egbert de Vries et al, op. cit., p. 204.

La situación de la agricultura sureña en 1955, entre Malleco y Osorno, mostraba su gran importancia nacional, convertida en el núcleo agrícola del país. Aunque Malleco tenía un menor crecimiento, el volumen de la actividad en Cautín, que la convertía en la primera provincia agrícola del país, más la eficiencia productiva de Valdivia y Osorno, daban al sur estudiado un peso notable en la agricultura nacional en los años cincuenta.

6.1.4 Precios agropecuarios y el transporte de productos

Para concluir este análisis de la agricultura entre 1935 y 1960, veremos aquí la evolución de los precios y algunas cuestiones respecto al transporte de productos agrícolas.

Uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la agricultura en este periodo fue la mala evolución de los precios agropecuarios. La intervención estatal en el trigo, carne y leche, entre los principales, tanto en el precio como en la comercialización (cuotas de exportación, control de la distribución, límite en la matanza de animales, etc.), fue determinante para que los precios se mantuvieran bajos. Por otro lado, la existencia de una economía fuertemente centralizada, la caída del comercio exterior, entre otros factores, hicieron que los precios al por mayor pagados a los productores se mantuvieron estancados, en términos reales, lo que impedía un aumento en la producción. Los más afectados por esta situación fueron los productores del sur, ya que los bajos precios nacionales eran aún más bajos en esa zona, respecto al centro del país, y por los mayores costos de producción, pues sus insumos y salarios eran los más altos del país.

En el cuadro Nº 58 se aprecia la evolución de los precios reales de algunos productos. El trigo blanco puesto en Santiago tuvo después de 1938 un precio siempre inferior, hasta 1955. Los años 1939-1941 reflejan la intervención del Gobierno del Frente Popular, que bajó los precios e incluso los mantuvo congelados por algunos años. El efecto que ello tuvo en las siembras fue notorio. Después los precios oficiales subieron levemente, especialmente a fines de los años cuarenta, con el fin de incentivar, aunque tímidamente, una alicaída producción. El Estado, como veremos, creía que manteniendo precios bajos pero dando otras ayudas, como créditos y subsidios a los fletes y abonos, podía compensar a los agricultores. Las ayudas no fueron del nivel esperado y necesario, por lo que el daño provocado al sector fue considerable.[488] Así, los bajos ingresos reales obtenidos en la producción de trigo provocaron en el mediano plazo una fuerte descapitalización de la agricultura, especialmente en la sureña, la principal productora. No era extraño que los

[488] Por ejemplo, entre 1946 y 1953 los precios agropecuarios crecieron menos que los insumos, lo que aumentó los costos de producción. Dirección de Agricultura y Pesca (1957), op. cit., pp. 190-191.

agricultores buscaran mejorar sus ingresos reduciendo sus costos, con menor uso de abonos y salarios más bajos para los trabajadores, con lo que en muchas zonas, los rindes iban a la baja o no crecían, como ocurría en varias provincias del centro del país y en Malleco, por el sur. Por si fuera poco, también estaba el efecto del trigo importado, subsidiado por el Estado, que permitía mantener los precios bajos e inhibía un aumento de la producción nacional.

Cuadro Nº 58
Precios al por mayor de productos agropecuarios, 1938-1955
(valor real, pesos por 100 kilos)

Años	Trigo blanco Santiago	Madera raulí Santiago**	Guisantes Valdivia	Lentejas Angol	Papas Valparaíso	Buey en pie Santiago*	Vaca en pie Santiago*	Mantequilla Valparaíso
1938	116,1	12,0	118	163	36,1	2,52	2,52	1.926
1939	94,3	12,2	154	241	35,5	2,44	2.44	2.287
1940	87,2	11,5	182	165	51,7	2,43	2,48	1.964
1941	87,1	9,9	148	104	48,6	2,35	2,35	1.976
1942	100,0	8,9	102	91	39,8	2,29	2,25	1.622
1943	94,5	7,9	106	136	38,8	2,28	2,28	1.650
1944	92,4	14,2	117	159	61,3	2,46	2,42	1.595
1945	90,4	18,5	140	174	65,3	2.35	2,81	1.641
1946	95,7	18,0	164	220	37,4	2,28	2,22	1.485
1947	101,0	18,2	143	176	62,1	2,31	2,28	1.509
1948	108,2	20,5	121	149	54,5	2,72	2,61	1.755
1949	101,0	23,7	97	143	46,1	3,07	2,91	2.027
1950	89,4	23,4	101	176	64,8	3,09	2,86	2.039
1951	86,3	23,8	116	177	94,0	2,88	2,74	1.619
1952	97,3	23,9	122	194	67,6	3,26	3,02	1.764
1953	94,8	23,2	126	271	69,4	3,37	3,25	1.915
1954	84,6	27,1	114	202	50,0	4,09	3,78	2.081
1955	79,7	46,9	119	157	52,8	4,37	4,17	2.367

Fuente: Sociedad Nacional de Agricultura (1956): *Situación económica y social de la agricultura chilena...,* Editorial Universitaria, Santiago, pp. 71-73. * precio por kilo. ** precio por pulgadas.

Para comprender por qué a pesar de los malos precios del trigo, y descontando otras ayudas del Estado para compensar ello, la producción se mantuvo, cuando podía haberse desplomado, e incluso hubo mejoras en los rindes, en el caso del sur la explicación estaba en que el trigo era una de los pocos cultivos que podían realizarse con alguna rentabilidad y porque era consustancial al tipo de explotación agrícola mantener cultivos y ganadería en conjunto. Así, mientras el precio del trigo cayó, el de la carne mejoró desde fines de los cuarenta, con lo que una producción compensaba las pérdidas de la otra.

En el caso de la carne, la intervención estatal en el precio no parece que hubiera perjudicado al sector, pues después de haber precios estancados su mejoría concide con la intervención del Estado entre 1948 y 1954.[489] Pero la cuestión no es tan simple, ya que el mismo Estado tomaba medidas contradictorias; si bien el precio fijado era mejor, a la vez favorecía las importaciones de ganado argentino que afectaban a los productores nacionales, con lo que los mejores precios no

[489] Jorge Cortés, op. cit., p. 121.

llegaban tanto a los productores nacionales como a los importadores, pues la competencia en el mercado era mayor. Además, había limitaciones a la matanza de animales, que perjudicaban más a los del sur, pues reducían su acceso al mercado central. También, los mayores costos de producción hacían que la producción de carne no fuera rentable, a pesar de un mejor precio. Por último, hasta comienzos de los cincuenta, el precio de la leche subió mucho más que el de la carne, con lo que los ganaderos se interesaron por pasar a la crianza de ganado lechero.

La existencia de una explotación agrícola variada, con producción de cultivos y ganado de carne y leche, sería la razón porque los agricultores del sur tuvieron un mejor desempeño productivo, pues podían disponer de fuentes de ingresos diversas que se compensaban unas a otras.

El precio de la mantequilla fue inestable y en los cincuenta seguía siendo similar al de 1939. Ello explica, sumado a la mayor demanda de leche fresca por las plantas instaladas en todo el país, que la producción cayera en estos años. Por el contrario, las papas mejoraron rápidamente su precio. Por 1945 era casi el doble al de 1938, aunque después cae, para volver a subir en los cincuenta. Tal evolución positiva favoreció el aumento de producción, que ya hemos destacado. La madera tuvo bajos precios hasta 1945 y desde allí aumentaron. Ello se manifestó en una recuperación del sector en el sur, aunque sus altos costos de producción reducían la rentabilidad a las especies más cotizadas en el mercado, como lo era el raulí.

Los precios de guisantes y lentejas, puestos en el sur, muestran gran inestabilidad. Los guisantes tienden a la baja y ello terminará reduciendo las siembras. En 1955 su precio era el mismo de 1938. Las lentejas tuvieron precios levemente superiores, pero muy inestables y no fomentaban su producción.

De este modo, los precios agropecuarios se mantuvieron estancados o con leves mejorías, excepto la carne, maderas y papas, en algunos momentos. Los años cuarenta fueron de depresión y los cincuenta de recuperación de los precios. Ello provocó que la agricultura viviera sus peores años en los cuarenta y que mejorara algo en los cincuenta.

Por 1952, el informe de Egbert de Vries, jefe de una misión del Banco Mundial y la FAO en Chile, establecía una relación directa entre los bajos precios del trigo y la carne con la caída de la producción.[490] A pesar de la mejoría de los precios agropecuarios en los cincuenta, su crecimiento siguió estando por detrás del alza general de precios; carne, leche, lana y vinos, entre otros, fueron los que menos crecieron en esta década, mientras mejoraron más trigo, frejoles y papas, entre otros. En la segunda mitad de la década de 1950 los precios crecieron menos que en el primer lustro.

[490] Egbert de Vries et al, op. cit., pp. 122-126; y Dirección de Agricultura y Pesca (1963), op. cit., pp. 148-173.

1957-1959 fueron los peores años de la década para los precios agropecuarios. En estos años, los precios de los productos intervenidos, como el trigo, crecieron más que los precios libres, como el de la carne. En 1960 el precio de la carne y la leche eran inferiores al existente en 1952.[491] También continuó el desfase entre los precios agropecuarios y los de insumos, que crecieron más. Aunque había diferencias; los precios de los combustibles, maquinarias y semillas crecieron más, los de salarios, forrajes y abonos lo hicieron menos.[492]

Cuadro Nº 59
Precios al por mayor de productos agropecuarios, 1948-1950
(pesos)

Productos		1948	1949	1950
Trigo blanco del centro, Mapocho		373,49	403,67	416,37
Trigo blanco del sur, Talcahuano		345,41	376,31	388,11
Trigo blanco del sur, Valdivia		340,80	374,04	383,87
Guisantes, Valdivia		417,50	388,17	470,83
Lentejas, Angol		516,25	573,33	820,0
Papas, Valparaíso		188,20	184,45	301,58
Papas, Santiago		179,22	194,51	296,14
Buey en pie	Santiago	9,41	12,29	14,42
	Concepción	9,54	11,81	14,35
	Temuco	8,19	10,58	12,51
	Osorno	7,83	10,61	12,83
Vaca en pie	Santiago	9,01	11,63	13,32
	Concepción	9,41	10,92	13,0
	Temuco	8,16	10,19	11,89
	Osorno	7,90	10,41	12,21
Carne de buey	Santiago	14,12	19,72	21,97
	Valdivia	13,29	16,54	19,01
Carne de vaca	Santiago	14,23	19,72	21,97
	Valdivia	13,77	16,54	19,30
Carne de cordero	Santiago	19,16	26,05	26,95
	Valdivia	17,99	23,29	25,0
Carne de cerdo	Santiago	23,51	31,39	30,19
	Valdivia	20,62	26,65	28,68
Harina flor	Santiago	253,31	281,16	290,78
	Concepción	242,50	268,07	281,02
	Valdivia	220,97	242,94	254,85
Madera raulí	Santiago	70,83	95	109,17
	Frontera	41	50	66,67

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Servicio Nacional de Estadísticas (1954): *Comercio interior y comunicaciones, año 1950*, Santiago, pp. 8-13 El trigo es por 100 kilos, las papas precio saco de 70 kilos, la carne precio por kilo, la harina flor es precio por saco de 46 kilos y la madera es por pulgada puesta carro de ferrocarriles.

En el cuadro Nº 59 están los precios nominales de algunos productos entre 1948 y 1950, un periodo que puede considerarse de recuperación de precios. Fuera de que en general los precios agropecuarios se mantuvieron bajos en el periodo estudiado, había una diferencia de ellos entre el centro y el sur, más bajos siempre en el sur, tanto en los precios intervenidos como en los libres. En

[491] Equipo Chileno-Californiano (1965): *La comercialización de productos agropecuarios en Chile*, Programa de Cooperación entre Chile y California, Santiago, p. 111.
[492] Pierre Crosson, op. cit., pp. 10-12.

el trigo los precios iban bajando desde Santiago al sur. El centro se aseguraba por intervención estatal precios más bajos para el productor del sur. Esto generalmente no se recuerda al señalar los bajos precios de la agricultura; si ya estaban en general deprimidos, mucho más lo eran para el sur. En el caso de la harina, parte importante de la cual se producía en el sur, la diferencia de precios entre centro y sur incluso era mayor. Ello a pesar que los costos de producción, porque el trigo del sur era más húmedo, eran mayores en los molinos del sur.

Los precios de los guisantes estaban muy bajos en estos años, mientras los de las lentejas experimentaron una notoria alza. Los precios de las papas muestran diferencias entre ciudades tan cercanas como Valparaíso y Santiago; la primera recibía papas del sur por barco, especialmente de Llanquihue y Chiloé, mientras la segunda las recibía por tren de todo el sur. Seguramente, la mayor producción de Santiago, y las papas llegadas por tren, hacían que en la capital los precios fueran más bajos que en Valparaíso, como en 1948 y 1950. Por el contrario, Valparaíso era un mercado donde la demanda estaba siempre alta, porque de allí se enviaba papas al norte del país.

Otro caso evidente de bajos precios en el sur era el de la madera, con precios cerca de 40% inferiores en Cautín (La Frontera) que en Santiago. Ello desincentivaba la producción maderera y sólo permitía a algunos, sorteando muchos obstáculos, llegar con sus productos a Santiago.

En la carne vacuna se repetía el mismo fenómeno. En los años señalados en el cuadro los precios estaban fijados por el Estado, el que respetaba las diferencias de precios tradicionales entre centro y sur. Los precios se fijaban en función de Santiago, el principal mercado consumidor. Como ya hemos dicho, el ganado era llevado vivo a Santiago y allí faenado. Por un buey (de 700 kilos, por ejemplo) se pagaba 1.106 pesos menos en Osorno que en Santiago y por una vaca (de 400 kilos, por ejemplo) 444 pesos menos. Los costos de transporte no explicaban la diferencia. En 1949 la diferencia pagada subía a 1.176 y 480 pesos para esos casos, y en 1950 se redujo un poco. Según el momento, el mercado de Concepción podía ser mejor que el de Santiago para los del sur, pero esa opción estaba limitada por la menor demanda. Nótese la diferencia que se producía entre el pago de un kilo de vacuno en pie, supongamos comprado en Osorno y beneficiado en Santiago, con el precio de un kilo de vacuno faenado; su valor casi se cuadruplicaba, y todavía faltaban las alzas de los intermediarios y vendedores a público. Ello indica que la política del Estado de precios bajos para el productor, para favorecer el consumo de la población, no tenía como resultado precios finales bajos. La carne subía de precio al consumidor, pero al productor se le seguía pagando poco. Los únicos ganadores eran los intermediarios, que iban aumentando su cuota dentro del precio a público.

Las diferencias de precios de la carne vacuna entre centro y sur se redujeron algo con precios libres. Sin embargo, entre 1956 y 1960 el fenómeno se mantuvo. El kilo de carne faenada en Santiago era el doble de cara que el kilo de vacuno en pie en Osorno.[493]

Mientras en 1932-1936 los productores de carne recibían el 47,6% del precio final de la carne consumida en Santiago, los procesadores el 22,5% y los vendedores el 29,9%, en 1952-1955 la parte de los productores había bajado a 42,5%, la de los procesadores subía a 35,6% y la de los vendedores bajaba a 21,9%. El deterioro de los ingresos de los ganaderos siguió cayendo; para 1956 se calculaba que los productores recibieron el 39,5% del precio final, los procesadores el 33,4% y los vendedores el 27,1%.[494] Tal participación se mantenía igual por 1960. En los cultivos ocurría otro tanto; para 1962, el agricultor recibía entre un 25 y 35% del precio final, en promedio.[495] Todo ello agravaba los ya bajos precios agropecuarios.

Uno de los problemas que más impedía un mejor precio para los ganaderos del sur era el complejo proceso de comercialización de los vacunos. El ganado que iba a Santiago pasaba por una multitud de manos que iban subiendo el precio; al productor local seguía el comisionista, el comerciante, el engordero, otros comerciantes, otros engorderos, el matadero central y el carnicero, hasta llegar al consumidor. Este sistema era claramente el responsable que el productor recibiera un precio tan bajo por su ganado, sin contar la intervención estatal. Los beneficios se repartían entre los diferentes intermediarios y al final del proceso el público terminaba pagando muy cara la carne.[496]

Por otro lado, los precios que comentamos son promedios anuales, mientras que las oscilaciones mensuales de los precios eran importantes; la época en que más vendían los ganaderos del sur era entre septiembre y febrero, cuando más escasez de forrajes había y los precios eran más bajos. En el resto del año, ya el ganado en manos de los engorderos del centro, entre mayo y octubre los precios mejoraban, pero ese mejor precio no era aprovechado por el ganadero del sur, que estaba en plena crianza.

Para evitar los bajos precios pagados a los crianceros del sur, muchos ganaderos de la zona comenzaron en los años cincuenta a dedicarse a la engorda de ganado, que después llevaban directamente al matadero en Santiago, mejorando su participación en el negocio de la carne. La práctica era notoria en Osorno y en Cautín a fines de esa década. Quizás ello estuvo, en el caso de Osorno, relacionado también con la aparición del matadero-frigorífico, que permitía faenar carne en

[493] Dirección de Agricultura y Pesca (1963), op. cit., p. 125.
[494] Markos Mamalakis (1965), op. cit., p. 126; y Jorge Cortés, op. cit., p. 124.
[495] Roberto Santana, op. cit., pp. 25-26.
[496] Jorge Cortés, op. cit., pp. 109-111.

la misma zona. A principios de los sesenta, Temuco, capital de la provincia de Cautín, también tuvo su propio frigorífico. Sin embargo, estos cambios no eran masivos en los años cincuenta, y la mayoría de los ganaderos del sur seguía dependiendo del poder comprador de los engorderos del centro del país.[497]

La carne de cordero y porcino tenía un mayor precio que la de vacuno, lo que favorecía el consumo de ésta. Como en todos los demás productos, también se aprecia en estas carnes las diferencias de precios entre el centro y el sur.

La comercialización de productos agropecuarios estaba controlada por Santiago. Los precios se fijaban a partir de esa ciudad; desde allí al sur bajaban, fueran precios oficiales o libres. Allí estaba el mayor mercado consumidor y el mayor poder comprador. Un aspecto propio de las diferencias climáticas del país, que favorecía a Santiago, era el diferente tiempo de las cosechas, antes en el centro que en el sur, por lo tanto, cuando se empezaban a ofrecer los cultivos del sur el mercado central estaba bien provisto por las cosechas del centro y norte (como en las papas) y los precios estaban a la baja.[498]

Santiago, con alguna participación de Valparaíso y Concepción, dominaba la distribución y el consumo de los productos agropecuarios. En el caso del trigo, no era raro que el grano se llevara del sur al centro y que después, convertido en harina y otros subproductos, volviera al sur. Otro tanto ocurría con diversas materias primas de la industria. En el caso de la carne, el centro, a través del Estado, dilató por décadas la instalación de frigoríficos en el sur, debiéndose trasladarse los animales vivos al centro, donde se realizaba la engorda y matanza. En 1956 se calculaba que este ineficiente sistema de transporte de ganado vivo hacía que los animales perdieron en el trayecto un 10% de su peso y que el consumo efectivo de carne no fuera más del 45% del total de peso transportado. El propio ministerio de Agricultura consideraba a fines de los cincuenta que entre Osorno y Santiago se perdía entre un 12 al 18% del peso del animal.[499] Todo ello, sin considerar la cantidad de tierras que se dedicaban en el centro a engorda de animales traídos del sur, que podrían haberse destinado a fines más productivos.[500] Esta dependencia del sur era el peor escenario, pues en Santiago debían competir con el ganado llegado de Argentina, mucho más barato. Por muchos años, el valor del ganado argentino sirvió como referencia para fijar el precio de la carne en

[497] Ídem, op. cit., pp. 74-77.
[498] Roberto Santana, op. cit., pp. 25-26.
[499] Raúl Iturriaga, op. cit., p. 52; y Jorge Cortés, op. cit., p. 119.
[500] Jorge Cortés, op. cit., p. 211.

Santiago, lo que afectaba particularmente al sur de Chile. Por último, Santiago, de camino a Valparaíso, era también tránsito obligado para muchos productos de exportación.

En esta conformación de un mercado nacional controlado por Santiago fue importante el papel de los medios de transporte. El desarrollo caminero, uno que integrara más fácilmente a las zonas agrícolas del sur con el centro, fue casi nulo. Había una carretera longitudinal que corría de norte a sur, pero que todavía hacia 1950 estaba en pésimas condiciones al sur de Talca. Ella no fue una vía adecuada para el envío de productos del sur hasta los años sesenta.[501] En 1960 dicha carretera sólo estaba en buen estado hasta Los Angeles (Biobío) Todo el resto del sur quedaba al margen del transporte caminero a larga distancia.

Ello se debía a que las inversiones camineras se habían concentrado en el centro del país. En el sur, los caminos transversales, que unían las ciudades con el resto de la provincia, eran de mala calidad en su mayoría, con inexistentes caminos pavimentados. Como ya hemos señalado, en el sur dominaba el camino de ripio y de tierra.

Las limitaciones que ello generaba en la comercialización de productos agropecuarios era grande. En 1959, un experto de la FAO señalaba respecto a los agricultores del sur: "Durante ciertas estaciones del año estos agricultores no pueden llevar sus productos al mercado a pesar de que la demanda es suficientemente grande y podrían obtener un precio apropiado. Asimismo, centros de población importantes, como Santiago, se ven privados de ciertos productos agrícolas por la falta en la zona de caminos de acceso ya sea al mercado o los ferrocarriles. No se puede esperar un crecimiento de la producción en esta zona a menos que se provean servicios de transporte adecuados".[502]

La construcción de caminos algo más avanzó en la década de 1950 que en las anteriores, aunque siguió siendo escasa. Hubo un promedio anual de 134 km pavimentados, pero que se concentraron en Chile central. Recién después del terremoto de mayo de 1960, cuyo epicentro estuvo en Valdivia y provocó gran daño en la región, hubo una mayor preocupación por la situación caminera del sur.

Para cualquier experto, el problema vial del país era notorio. Un estudio de CEPAL destacaba que a principios de los sesenta el 45% de la red vial estaba entre Aconcagua y Malleco, a pesar que esa zona era sólo el 17,5% de la superficie total del país. El estudio concluía: "El sistema chileno de carreteras no satisface todavía de forma eficiente las necesidades de transporte actuales. Pese al incremento relativo de las carreteras pavimentadas y estabilizadas, subsiste un porcentaje

[501] Instituto de Economía (1964), op. cit., p. 141.
[502] D.J. James (1959): *Informe al Gobierno de Chile sobre la comercialización agropecuaria*, FAO, Roma, p. 34.

considerable de caminos de tierra, gran parte de los cuales se tornan intransitables durante la temporada de lluvias".[503] Para el sur, la frase final era casi un eufemismo, pues entre Malleco y Osorno llueve entre 8 a 10 meses del año. Una provincia como Cautín, la principal en la agricultura nacional, contaba en 1958 con 40,8 km de caminos pavimentados, 713,7 km de ripio y 1.954,9 km de caminos de tierra.[504]

Dado lo anterior, además del deterioro de la marina mercante (en los años cincuenta el transporte marítimo era menor que en 1925-1929), el transporte de productos del sur al centro se efectuaba mayoritariamente por tren.[505] En el cuadro Nº 60 se incluye el movimiento de los principales productos agropecuarios por tren, entre 1939 y 1950. En el caso del trigo y bovinos, más de la mitad de todo el consumo nacional era transportado por trenes. Se calcula que por 1959 casi el 40% del trigo transportado provenía de Concepción y de Malleco-Cautín, del que el 50% iba al centro del país. Otro 50% del trigo transportado provenía de Valdivia-Llanquihue, del que un 40% iba también al centro. En el caso de la harina, el 62,7% de lo transportado provenía de Valdivia-Llanquihue.[506] El transporte de trigo variaba anualmente, según las necesidades del centro.

Cuadro Nº 60
Productos agropecuarios transportados por ferrocarriles, 1939-1950
(toneladas)

años	Trigo	Avena	Papas	Harina y féculas	Maderas	Vacunos*	Ovinos y cabríos*	porcinos*	Leche, queso y mantequilla
1939	543.687	127.158	176.268	184.967	682.675	419.318	819.000	164.683	9.570
1940	422.921	62.136	136.083	160.114	525.982	424.056	866.850	183.848	7.682
1941	409.009	36.197	132.178	160.975	663.879	406.163	915.175	154.816	6.921
1942	425.709	36.049	157.423	139.218	636.956	416.903	829.225	188.120	7.549
1943	428.996	36.868	161.306	160.064	702.130	435.745	939.775	178.708	10.644
1944	490.401	53.891	143.777	162.440	629.290	452.339	904.238	189.213	12.052
1945	500.060	52.340	145.429	168.025	596.544	438.356	900.560	161.094	13.035
1946	424.302	52.435	158.597	150.141	708.760	422.256	784.393	165.844	9.478
1947	429.265	46.504	141.549	130.135	651.899	436.000	675.000	166.000	8.138
1948	451.875	52.030	123.237	147.740	598.736	429.000	573.000	136.000	6.908
1949	434.665	50.037	83.400	136.509	605.095	207.102	31.818	11.204	1.250
1950	390.347	43.166	69.157	124.205	666.661	200.990	34.519	7.452	1.382

Fuente: Elaborado por el autor con datos de Dirección General de Estadísticas (1946): *Agricultura e Industrias Agropecuarias, año agrícola 1944-1945*, Santiago de Chile, p. 49; y Servicio Nacional de Estadística (1954b): *Agricultura e Industrias Agropecuarias, año agrícola 1949-1950*, Santiago, p. 33. * Cabezas transportadas.

[503] CEPAL (1965): *El transporte en América Latina*, Nueva York, p. 23. Una crítica similar hacían Robert Brown y Carlos Hurtado R-T (1963): *Una política de transportes para Chile,* Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago, p. 1, respecto al aislamiento en que quedaban las zonas agrícolas del sur durante gran parte del año por los malos caminos.
[504] Jorge Cortés, op. cit., pp. 29-30.
[505] Raúl Iturriaga, op. cit., p. 82. Entre 1947 y 1950 el trigo transportado por cabotaje oscilaba entre 4 a 6 mil ton anuales. Eulogio Pérez-Cotapos, op. cit., pp. 32-33. A pesar de la menor importancia del transporte marítimo, desde el puerto de Corral (Valdivia), por 1950, salían 101.500 ton y llegaban 62.300 ton. El 79% de su tráfico eran productos agrícolas.
[506] Roberto Santana, op. cit., pp. 41-42.

Las papas, parte de las cuales iban por barco desde Llanquihue-Chiloé a Valparaíso, transportadas por tren eran una parte importante de la cosecha total. Como en el trigo, se observa un menor traslado de papas en 1949-1950. Las maderas eran transportadas mayoritariamente por tren hasta Santiago, de las que una parte seguía camino a Valparaíso para su exportación. En el caso del ganado, el tren era el medio principal para su envío al centro del país. Si se compara las cantidades transportadas con la matanza anual, se verá que gran parte del ganado consumido venía del sur (en un sentido lato) del país. Parte de ese ganado iba a consumo directo y otro a engorda; por 1958, el 41% de los vacunos y el 25% de los porcinos transportados iban a engorda. El valor del flete del ganado vacuno aumentó su participación en el precio final; mientras en 1945-1949 correspondía a un 6,5% del kilo de novillo en pie, en 1957 era el 18,1%.[507] Como en el caso de otros productos, también se aprecia una caída en envío de ganado en los años 1949-1950. En cuanto al ganado, la reducción en el número transportado puede deberse a las limitaciones de matanza establecida por el Gobierno, que afectaron mayoritariamente al transporte de ganado desde el sur.

En los años siguientes continuó enviándose ganado vivo al centro. En 1952, desde Malleco a Osorno se enviaron a Santiago 131.300 cabezas y en 1959, 144.500. El funcionamiento del frigorífico de Osorno desde 1957, permitió por primera vez el envío de carne enfriada desde el sur, a razón de 10 mil cabezas por año. La cifra como se ve representaba una pequeña parte del transporte de ganado vacuno total del sur al centro.[508] Para esa fecha estaba en proyecto construir otro frigorífico similar en Temuco.[509] Se calculaba que podría faenar unos 80 mil vacunos al año, que era la cifra que se creía se enviaba desde la región a Santiago por 1956, y también procesar unos 88.600 ovinos y 29.300 porcinos, que hasta ese momento también se enviaban vivos al centro.

Como hemos señalado, la construcción de frigoríficos contaba con la oposición del centro, abierta o encubierta, pues eliminaría de la cadena de producción a muchos engorderos, comerciantes y al matadero de Santiago. El de Osorno, poco apoyado por el Estado, apenas en 1957 funcionaba con un tercio de su capacidad por falta de instalaciones. Los frigoríficos de Temuco, Victoria y otros, seguían siendo sólo proyectos a principios de los años sesenta.

La dependencia del ferrocarril, de propiedad estatal desde Santiago al sur, como principal medio de transporte tuvo sus dificultades. La capacidad ofrecida no era la suficiente, ni adecuada para los productos transportados. Por otro lado, la competencia de los camiones en distancias cortas y medias redujo los ingresos del ferrocarril, con lo que la empresa funcionaba en malas condiciones

[507] Jorge Cortés, op. cit., pp. 120-121.
[508] Dirección de Agricultura y Pesca (1963), op. cit., pp. 120-121.
[509] Raúl Iturriaga, op. cit., p. 85.

y debía subir sus fletes. Por muchos años, desde fines de la década de 1930, los fletes del sur fueron subsidiados, aunque con los bajos precios de los productos seguían siendo altos en términos relativos, por lo que la empresa de ferrocarriles funcionaba a pérdida, lo que afectaba su servicio.[510] Entre Santiago y Puerto Montt, el transporte de carga decayó entre 1945 y 1960, desde 6.013 miles de ton en 1945, a 5.403 miles de ton en 1950, subió a 6.110 miles de ton en 1955 y volvió a caer a 4.415 miles de ton en 1960.[511] En este último año se transportaron 404 mil cabezas de ganado (348 mil vacunos, 15 mil ovinos y 18 mil porcinos), 963 mil ton de productos agrícolas (459 mil ton de trigo y 59 mil ton de papas, entre otros) y 626 mil ton de maderas. Comparadas con las cifras que están en el cuadro ya comentado, la mayor baja correspondía al ganado y a papas. El deterioro del ferrocarril afectaba principalmente al sur, su principal usuario, que estaba condenado a usar este medio como principal forma de envío de sus productos al centro. El mayor costo de sus fletes terminó agravando la ya escuálida rentabilidad de los agricultores del sur.

6.2 Las políticas estatales y las demandas del sur

En esta parte final revisamos las políticas estatales para la agricultura, caracterizada por: una creciente intervención en la actividad agrícola, a través del control de precios de los productos principales y de la comercialización; por una mayor actividad, respecto al periodo 1910-1935, en la promoción de la producción agropecuaria, mediante instituciones especiales y los ministerios; y por la elaboración de planes de fomento del sector, muchos de ellos surgidos de propuestas y acciones de organismos internacionales. Todo ello en el contexto de discriminación de la agricultura y preocupación principal por el desarrollo del sector industrial, con las limitaciones que imponía la política económica y la evolución económica nacional e internacional.

La política estatal hacia el agro adoleció de continuidad, de coherencia y de claridad en diversos momentos, fue también escasa y tardía, considerando la dimensión de los problemas y las necesidades de la agricultura, sin desconocer algunos avances y logros. Como proponemos, también fue especialmente favorable y atendió primeramente a los intereses agrícolas y económicos generales del centro del país, mientras se postergaban o desconocían los del sur. En una lectura desde los intereses del sur, creemos que las políticas agrarias fueron generalmente diseñadas al margen de las demandas, e incluso contra ellas, de los agricultores del sur.

---

[510] Robert Brown y Carlos Hurtado R-T, op. cit., pp. 92-93; y José Luis Federici (1965): *Tarifas, entradas y gastos de la Empresa de Ferrocarriles del Estado,* Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago, p. 5.
[511] CEPAL (1965), op. cit., pp. 52-92.

En esta parte, junto con analizar los aspectos principales de las políticas y proyectos estatales para el agro, estudiamos las quejas, opiniones y demandas de los agricultores del sur, representadas por sus sociedades agrícolas principales; la Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno (SAGO), la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco (SOFO) y, en algunos momentos, por la Sociedad Agrícola y Ganadera de Valdivia (SAVAL, fundada en diciembre de 1944) Destacamos que los del sur se fueron distanciando de los agricultores del centro, representados por la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), y llegaron a formar una fuerza gremial propia de todo el sur, pues las políticas estatales los afectaban especialmente a ellos, mientras la SNA lograba resguardar mejor los intereses del centro. La relación entre los agricultores del centro y sur tuvo altos y bajos; en momentos predominó la unidad gremial nacional, según las conveniencias y producto de la afinidad política, y en otros se distanciaron, pues los del sur comprendían que la comunidad de intereses gremiales nacionales no los favorecía. Sin embargo, el contexto político nacional caracterizado por las presiones sociales contra la agricultura y el auge de la derecha, hizo que la unidad nacional entre agricultores fuera retomada, sin que desaparecieran las diferencias entre ambos grupos de agricultores.

Para el estudio de todo lo anterior hemos preferido un tratamiento cronológico; los temas se van repitiendo en cada punto y los títulos destacan el aspecto principal que domina en cada momento.

6.2.1 La política de fijación de precio del trigo, 1935-1938

Desde los años treinta el problema principal de la agricultura fue la política de fijación de precio del trigo. El Gobierno comenzó estableciendo un precio mínimo, a través de la Junta de Exportación Agrícola (en adelante, la Junta), y en función de ello se transaba trigo en todo el país. Sin embargo, desde un comienzo la política de precios favoreció al centro, perjudicando claramente al sur.

La política de fijar precio al trigo era una práctica difícil, pues el mercado triguero era muy complejo.[512] La Junta comenzó estableciendo en 1931 precios mínimos, pues se pretendía evitar la caída del sector, pero cuando los precios de mercado comenzaron a subir por 1933, la Junta fijó un precio máximo, que en la realidad fue vulnerado y se pagaron precios superiores. En 1934 se volvió a la política que sería tradicional hasta 1939, de establecer precios mínimos. Pero como los precios

[512] Claudia Cortés, op. cit., pp. 37-77; y Jorge F. David Lebón, op. cit., pp. 283-312.

oficiales eran inferiores al precio de mercado, la Junta veía normalmente desconocida su decisión por lo que, como ya hemos señalado, debió incursionar en la compra de trigo para evitar un alza de precios. Desde octubre de 1935, la facultad de compra de la Junta, que en un principio era sólo para destinar lo comprado a exportaciones, fue dirigida hacia la venta de trigo en el país. Desde esa fecha, además, se estableció que se fijarían precios mínimos para el trigo y máximos para la harina y el pan.

La atribución de la Junta de importar y exportar trigo, comprando y vendiendo según la necesidad, supuestamente permitiría tener un mercado triguero estable y satisfacer las necesidades del país, pero las decisiones y conocimiento que el manejo de tal mercado requería no estaban suficientemente desarrolladas, además de las presiones políticas y económicas que recibía la Junta, ya fuera para autorizar exportaciones o importaciones. Su desempeño estuvo plagado de errores. Era difícil hacer respetar los precios mínimos y tal organismo usaba de las importaciones y exportaciones con ese fin, muchas veces obteniendo resultados adversos a los propósitos iniciales. En 1936, un año destacado de exportación de trigo, excepto los de 1941 y 1949, la Junta vendió en el extranjero 417.941 qm de trigo y 18.207 qm de harina. En el futuro lo normal fueron las permanentes importaciones, que permitían satisfacer la demanda nacional frente a una producción interna que no crecía, pero también contribuir a mantener los precios oficiales bajos, quitándole presión al mercado.

La SAGO y la SOFO tenían una posición crítica a la política triguera del Gobierno.[513] En 1936, SOFO consideraba bajo el precio oficial, pues no atendía los costos de producción y no incentivaba a los agricultores a producir más. Desde esos años, reiteradamente, SAGO y SOFO hicieron ver al Gobierno la necesidad de un "precio remunerativo". Señalaban a la Junta que si se seguía con una política de precios bajos, la producción interna caería y las importaciones serían mayores. Pedían que los precios se fijaran anticipadamente, no más allá de septiembre de cada año, que se estableciera una escala mensual de precios, que fuera aumentando el valor del trigo durante el año para favorecer la venta rápida de sus cosechas, pues los productores requerían recuperar su capital. También, que la Junta tuviera poder comprador efectivo para mantener los precios estables. Por último, y no menos importante, que el reglamento que anualmente elaboraba la Junta para las transacciones de trigo considerara la realidad del sur, con un trigo más húmedo que el del centro; los descuentos que el reglamento fijaba por suciedad, humedad y peso específico (relación

[513] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1935-1936*; y Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1935-1936*.

peso/volumen) hacían que el precio real que recibía un agricultor del sur fuera mucho más bajo que el precio mínimo oficial.

Esto significaba que la política de fijación de precios afectaba más a esa zona que al centro, pero a pesar de los reclamos pocos cambios se hicieron en este aspecto. Esta no era la única diferencia establecida, la principal era la fijación de precios del trigo por zonas. Por ejemplo, para 1936, con un precio oficial similar al de 1935, el reglamento de transacciones del trigo estableció diferentes precios en el país. El trigo se pagaría a 60 pesos los 100 kilos (adelante, todos los precios del trigo corresponden a la misma unidad) puesto en Providencia (Santiago) y en Ovalle (norte), disminuyendo hacia el sur. En la base (ciudad que se usaba como referencia en cada zona) Talcahuano (Concepción) se pagarían 54,5 pesos, en Lebu (Arauco) 54 pesos y en Valdivia y Puerto Montt, 53,75 pesos. En cualquier otro punto del país se pagaba el valor de la base de referencia menos los gastos de transporte, bodegas y seguros. Así, un agricultor de Osorno, a 100 km al sur de Valdivia, recibía la base de Valdivia menos los costos de traslado a ese lugar. En cada base, los precios eran pagados puesto el trigo en la estación de trenes de la ciudad, así que cualquier entrega en otro lugar significaba reducción del precio por traslado.

Sin que aparezca en la información oficial explicación alguna de esta estructura de precios favorable al centro, suponemos que –según decía la Junta- al considerarse los costos de producción del trigo se valoraban como más altos los del centro, por el mayor valor de la tierra, pero si se hubieran considerado los costos completos reales, comunicados regularmente por SAGO y SOFO, se habría debido valorar a favor del sur los mayores costos de abonos y maquinarias, que siempre eran más caros en el sur. En definitiva, las razones verdaderas eran otras; con ello se ordenaba el mercado triguero en función de los intereses centrales, facilitando el traslado del trigo sureño al centro del país, para beneficio de comerciantes y molineros, y se pagaba más por su trigo a los agricultores del centro. También se favorecía a los consumidores del centro que recibían un producto a bajo precio. La diferencia de precios entre centro y sur dejaba a éstos sin obtener cuantiosos ingresos; para una producción de 3,2 millones de qm, por ejemplo, entre Malleco y Osorno, una diferencia de 6 pesos significaba unos 20 millones de pesos anuales que los agricultores del sur perdían.

Para el año de 1936, SAGO calculaba que en el sur los costos de producción, con un rinde alto de 15 qm/ha, puesto en el fundo eran de 34,5 a 47,7 pesos por qm. Si se consideraba los costos

de traslado al lugar de venta, los castigos aplicados al precio oficial por defectos del trigo, el precio pagado en Osorno era, con suerte, levemente superior a los costos.[514]

En el caso de los descuentos hechos al precio oficial, el reglamento señalado también era perjudicial al sur. Se establecía que el trigo transado no debía tener más de un 15% de humedad, para optar al precio oficial. Entre 15 y 18% de humedad se le descontaba un porcentaje del precio, hasta el 5%, y sobre 18% de humedad el trigo debía ser vendido a precio libre. También se fijaban máximos de impurezas, granos partidos y peso específico. Si se sumaban todos los castigos aplicados se podía llegar a un precio real entre 5 y 10% menos del oficial.

En el sur, por lo lluvioso del clima lo regular era que el trigo tuviera un 17% humedad, en promedio, por lo que casi todos los trigos eran castigados y una parte terminaba vendiéndose a precio libre, mucho más bajo. Para SAGO, en 1936 el 70% de los trigos de Valdivia y Osorno tenían exceso de humedad. Otro tanto, y peor, ocurría en Cautín.[515]

Claramente, los descuentos establecidos al precio oficial eran exagerados, pues se sabía que los trigos secados convenientemente, o aireados, tenían posteriormente la misma calidad que los más secos. Incluso los molineros, cuando el trigo era muy seco, acostumbraban a mezclar trigos secos y húmedos. De tal manera, esas disposiciones sólo se entienden como una nueva forma de bajar los precios, rebaja que caía totalmente en el sur, pues los trigos del centro calzaban, ex profeso, con los requisitos establecidos por el reglamento. Las sociedades agrícolas sureñas lograron pocos cambios en esta materia, a pesar de reclamar contra ello reiteradamente.

La medida obligaba a que se instalaran secadores de granos en el sur, para adecuarse a las exigencias de la Junta, lo que sólo estaba al alcance de los agricultores más importantes y las sociedades agrícolas. Como las inversiones necesarias eran considerables se comenzó a pedir al Estado que habilitara esos secadores en la región. La respuesta gubernamental tardó en llegar. Mientras tanto, el trigo sureño siguió siendo pagado a menor precio; la cosecha de 1937, por ejemplo, fue hecha en medio de fuertes lluvias, que llevaron a que un tercio de todo el trigo de Valdivia, Osorno y Llanquihue se perdiera por exceso de humedad.[516]

Por esos años, la labor del ministerio de Agricultura era escasa, dado su mínimo presupuesto. Se reducía en el sur a sostener algunas escuelas agrícolas, estaciones genéticas para mejorar semillas y a ofrecer el servicio de limpieza de semillas para la siembra de trigo, con algunos

[514] AA, año IV, Nº 46, noviembre de 1936, pp. 472-474.
[515] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1935-1936*; y Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1935-1936*.
[516] AA, año V, Nº 51, abril de 1937.

camiones.[517] Ya en 1936 el ministerio de agricultura proyectaba instalar algunos frigoríficos en el sur, construir algunos secadores de granos y aumentar el servicio de selección de semillas, pero más allá de las ideas el ministerio no tenía recursos para concretar nada. Por lo demás, eran ideas que las propias sociedades agrícolas del sur hacían llegar al Gobierno, como era el caso de los frigoríficos y los secadores de granos.[518]

Otro problema que preocupaba al sur por estos años era el mercado de la carne. Escaseaba la carne vacuna y el Estado volvía a recurrir a las importaciones de ganado argentino, que perjudicaban a los ganaderos nacionales. Para SAGO y SOFO dichas internaciones terminaban perjudicando más a la producción interna de ganado. Además, el Gobierno controlaba la matanza de vacunos en Santiago y pretendía restablecer una medida aplicada en 1931, la prohibición de beneficiar hembras bovinas de menos de 4 años, para controlar el consumo y aumentar las existencias nacionales. La SOFO creía que se podían tomar otras medidas, como impedir que en el centro se llevaran al matadero anualmente unos 60 mil terneros, pues los lecheros no criaban ese ganado, lo que afectaba el aumento de los vacunos. Creía, también, que se debían tomar medidas que conciliaran los intereses de crianceros, engorderos y lecheros, y no las existentes que afectaban al sur.[519]

La SAGO, por enero de 1937, consideraba que la solución de la escasez de carne vacuna estaba al alcance de la mano.[520] Se debía impedir la importación y establecer un plan de fomento de las plantas forrajeras y créditos para construir silos y almacenes de forrajes, para comprar forrajes, aumentar praderas y limpiar terrenos. También, que se construyera un frigorífico en Osorno, que permitiera aprovechar eficientemente el ganado del sur. Posteriormente, la SAGO en diciembre de 1939 seguía creyendo que se debían acabar las importaciones de ganado: "Sería un error económico trascendental obtener la baja de los productos, afectando directamente las fuentes de producción, como en el caso de la internación de ganado argentino, pues el resultado sería desviar la iniciativa particular hacia otros aspectos de la explotación agropecuaria, haciéndonos fatalmente tributarios del extranjero, de un producto que podemos obtener con exceso en nuestras propias fuentes de producción nacional".[521] Una constante de los planteamientos de las sociedades agrícolas del sur era señalar que el país era capaz de producir el ganado vacuno necesario, pero para ello requería mejores condiciones. En el centro esa opinión no era compartida por muchos.

[517] AA, año IV, Nº 40, mayo de 1936.
[518] AA, año V, Nº 48, enero de 1937.
[519] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1935-1936*.
[520] AA, año V, Nº 48, enero de 1937.
[521] AA, año VI, Nº 71, diciembre de 1938.

Las propuestas del sur distaban bastante de la visión que tenía la SNA. Mientras SAGO y SOFO demandaban una intervención efectiva del Estado en el fomento agropecuario, con más inversiones y solución de los problemas del sector, la SNA era reticente a ello. Como lo planteara José Ignacio Huidobro, a nombre de ella, en una exposición ganadera en Osorno, en noviembre de 1936, el problema del trigo debía ser resuelto por el libre mercado.[522] Sin mencionarlo explícitamente, rechazaba la fijación de precios y cualquier otra forma de ingerencia del Estado. Como hemos visto, la SNA había intentado ya que la Junta se extinguiera. Respecto a la carne, sí era partidario que el Estado interviniera en la mejoría del ganado. Esto es, haciendo una labor técnica, que era como entendían la acción estatal. Por ese momento, el ministerio de Agricultura estaba en plena sintonía con la SNA, pues uno de sus consejeros, Fernando Möller, era ministro.

Entre esas dos posiciones, la que se impondría fue la de la SNA, por lo que no es extraño que la labor del Estado fuera débil en la solución de los problemas del agro.

Otra cuestión planteada por la SAGO y SOFO desde los años 1936-1937 fue el de las pésimas condiciones de los caminos del sur, la escasez de carros ferroviarios en época de cosecha y la falta de nuevas vías férreas. Esta sería la demanda del sur menos atendida de todas. Ya en marzo de 1936, la SAGO y la SOFO pedían en el Parlamento una reforma a la ley de caminos, que diera mayor autonomía a las provincias en las decisiones sobre obras por realizar y que permitiera que se gastaran en cada provincia los fondos obtenidos por la contribución de bienes raíces.[523]

Por otra parte, como hemos señalado, desde 1933 las sociedades agrícolas (SNA, SAGO y SOFO) tuvieron la concesión de explotación y distribución del guano existente en el norte del país.[524] La concesión les permitía controlar la provisión de guano para las necesidades de la agricultura. En junio de 1936 entraron al consorcio las sociedades Agrícola del Norte y Agrícola del Sur, con participaciones menores, con lo que se reunían allí todas las sociedades agrícolas importantes del país. El negocio les permitía exportar guano, subsidiar el precio interno y decidir el destino del guano. Debido a ello, el 60% del guano blanco se destinaba al sur, para la producción de papas, y un tercio del guano rojo. A mediados de 1937 el Gobierno decidió poner término al consorcio y entregó la explotación a una comisión de fertilizantes, dependiente del ministerio de Agricultura, dejando fuera a las sociedades agrícolas de tan importante negocio. Más tarde, en diciembre de 1939 se crearía un consejo de fertilizantes, encargado de la producción, y en 1944 se creó la Sociedad Chilena de Fertilizantes, para el mismo fin. Perdida la influencia en la producción,

[522] AA, año V, Nº 48, enero de 1937.
[523] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1935-1936*.
[524] AA, año V, Nº 49, febrero de 1937; e Ídem, año V, Nº 55, agosto de 1937.

en 1945 las sociedades agrícolas perdieron su participación en la distribución del guano, quedando como única autorizada para hacerlo la Caja de Crédito Agrario.[525]

En el último año del Gobierno de Alessandri, según el reglamento de la Junta de enero de 1938, dictado cuando ya la cosecha estaba por recorgerse, se fijó el precio del trigo en 95 pesos en Providencia.[526] El precio bajaba a 89,5 pesos en Talcahuano y a 88,75 pesos en Valdivia y Puerto Montt. Se disponía, también, un aumento del precio entre abril y octubre del 1% mensual. Los puntos diferentes a la base recibirían el precio valor base menos el costo del transporte carro completo y valor de descarga. La nueva figura, carro completo, favorecía a los grandes productores. Los que se vendieran en bodegas y molinos tendrían un descuento de 1,2 pesos. Por otro lado, los castigos se hicieron más estrictos; se exigía humedad del 15%, peso específico de 80 kilos por hectolitro, 2% de impurezas y 1% de granos partidos. Entre 15 y 17% de humedad (antes el máximo era 18%) y entre 80 y 75 kilos de peso (antes 70 kilos) se fijaba la tolerancia de los castigos. Después, trigos con menos de 75 kilos de peso específico, más de 17% de humedad, más de 10% de impurezas y más de 8% de granos partidos, se transaban libremente.

Como se ve, la fijación de precios no tuvo mayores variaciones, a pesar de las demandas del sur, incluso se hicieron más estrictas las exigencias de calidad del trigo, con lo que se dejaba a gran parte del trigo del sur fuera del precio oficial y sujeto a los especuladores. Por supuesto, tampoco en estos años se había avanzado nada por el Estado para instalar secadores de granos en el sur.

6.2.2 La acción del Estado y la reacción de los agricultores, 1938-1945

El cambio político que se produjo en 1938 generó una modificación importante en las políticas estatales hacia la agricultura, dentro de la promoción industrial que iniciara el Gobierno del Frente Popular.[527]

Apenas asumido el nuevo Gobierno, para cumplir con su lema electoral "Pan, techo y abrigo", el presidente de la República dio instrucciones al ministro de Agricultura, Arturo Olavarría, para que bajara el precio del trigo, la harina y el pan. La medida no era fácil, pues traería la crítica inmediata de los productores afectados. Más cuando ya los precios existentes eran bajos. El ministro

[525] Romualdo Roldán, op. cit., p. 73; y Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1946-1947*.
[526] AA, año VI, Nº 62, marzo de 1938.
[527] Para esta parte, Jaime Valenzuela (1989): "La agricultura y la política agraria durante el gobierno del Frente Popular (1938-1941)", *Estudios Sociales*, Nº 61, Trimestre 3, pp. 119-149, CPU, Santiago; Arturo Olavarría, op. cit., pp. 356-386; Jorge F. David Lebón, op. cit., pp. 291-315; Oscar Arrellano, op. cit., pp. 130-130; y Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1938-1939*.

comenzó acordando con los panificadores bajar el precio del pan de 2,1 a 1,7 pesos el kilo. Después le tocó el turno a las sociedades agrícolas.

El Gobierno ya tenía tomada la decisión política, pero quería atraerse la voluntad de los agricultores, aunque el momento, cuando estaba a punto de comenzar la cosecha, le daba al Gobierno la posibilidad de presionarlos para que aceptaran un acuerdo. El ministro partió pidiendo a las sociedades en diciembre de 1938, que le hicieran llegar un estudio con los costos de producción en cada zona.

La SAGO indicó un costo de producción para Valdivia, Osorno y Llanquihue de 60 pesos por qm, pero considerando un rinde alto. La propuesta de SAGO era parcial, pues no consideraba la variedad de rendimientos en esa zona y sólo atendía a la realidad de algunos grandes productores. La propia SAGO reconocería después su error. Por el contrario, la SOFO propuso un precio de 115 pesos por qm, puesto en Providencia.

Las sociedades agrícolas fueron invitadas a reunirse con el ministro. Previo a ese encuentro, la SNA, SAGO, SOFO, Agrícola del Sur y otras de Biobío, Malleco y Ñuble, se reunieron para acordar un planteamiento conjunto al Gobierno; se decidió plantear un costo medio de producción de Ñuble a Llanquihue de 80 pesos por qm, puesto en cualquier estación, con un rinde de 15 qm, que era alto.

En la reunión, el ministro les preguntó si se debía fijar el precio, por cuánto tiempo y cuál era el costo de producción. SAGO planteó que se fijara precio, que fuera respetado por todos, que se decretara pronto y que en el futuro se hiciera con la antelación debida, para que los agricultores conocieran sus posibilidades. La opinión de las sociedades agrícolas no fue valorada por el Gobierno. La decisión de fijar un precio bajo ya estaba tomada, y el 3 de enero de 1939 la Junta, controlada por el Gobierno, desoyendo a las sociedades agrícolas, estableció un precio para el trigo para las cosechas de 1939 y 1940, de 85 pesos base Providencia. El precio subiría en dos pesos más entre mayo y diciembre. El precio del sur seguía siendo inferior; en Valdivia y Puerto Montt, 78,75 pesos, lo que para Osorno era unos 75,8 pesos. Ello significaba, también, bajar el precio respecto a la temporada anterior, pues en vez de ser precio mínimo, el precio oficial pasaba a ser precio máximo. Según la Junta, ese precio daría rentabilidad suficiente a los agricultores. A cambio de un precio rebajado, la Junta prometía que el Gobierno impulsaría un programa de fomento de la producción de trigo, que daría créditos, reduciría tarifa de fletes y aumentaría la producción de abonos y los vendería a bajo precio.

Con el precio fijado, el Gobierno no hacía más que establecer el precio de mercado. Según un informe del mercado del trigo, de enero de 1939, preparado por el corredor de trigo Ignacio Olivares, de Santiago, en ese momento el trigo nacional valía en la capital unos 82 a 83 pesos, mientras el trigo argentino puesto en la misma ciudad costaba 70 pesos.[528]

La medida no gustó a las sociedades agrícolas del sur. La SAGO escribió varias veces al ministro de Agricultura, por enero, que ese precio era reducido para el sur.[529] La decisión del Gobierno fue atenuada por la abundante cosecha de 1939, la máxima recogida en el país hasta 1948, por lo que en condiciones de libre mercado seguramente el precio ese año no habría subido más allá del oficial. Por otro lado, el precio internacional del trigo estaba más bajo que el interno, con lo que tampoco se podía esperar un mayor precio en el país. SAGO le dejó en claro al ministro que el precio fijado significaba para el sur, con los descuentos y otros gastos, no más de 65 a 66 pesos puesto en el fundo, lo que daba una rentabilidad mínima. Sólo la excepcional cosecha de ese año hacía aceptable el precio oficial, pero ello no se volvería a repetir. SAGO aceptaba el precio, pero en el entendido que habría otras medidas de fomento.

A pesar de todo, SAGO seguía creyendo en la necesidad de que el Estado fijara precio al trigo, pues ello corregía las distorsiones del mercado, aunque también pedía que se fijaran los precios de las materias primas y otros productos que intervenían en los costos de producción. Con el inseguro clima del sur, siempre era mejor contar con un precio oficial que estar a merced del mercado libre, aunque insistían en que hubiera un precio remunerativo, que se hiciera cumplir y que se mantuvieran estables.

SAGO también hizo ver al ministro que el trigo del sur era perjudicado por las exigencias de calidad fijadas por la Junta. Mientras el trigo del centro no tenía más de 10 a 11% de humedad, el del sur siempre tenía más de 15%. Pidieron que ello fuera considerado al fijar los precios.

Muchos agricultores, opuestos al bajo precio fijado para dos temporadas, amenazaron que no venderían su trigo al precio oficial. El Gobierno respondió amenazando que lo importaría y mantendría bajos los precios. El propio ministro Olavarría recordaba más tarde que la medida le había traído el rechazo de los productores de trigo y que un día llegaron a su oficina varios senadores radicales, todos agricultores, para convencerlo de subir el precio del trigo.[530] Pero el Gobierno no cedió.

---

[528] Informe mensual del mercado del trigo, 9 de enero de 1939, Ignacion Olivares, en Fondo Ministerio de Agricultura (en adelante, MA), vol. 457, Archivo Nacional (en adelante, AN)

[529] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1938-1939*; y Carta de SAGO al ministro de Agricultura, 6 de enero de 1939, MA, vol. 457, AN.

[530] Arturo Olavarría, op. cit., p. 368.

El asunto se transformó rápidamente en problema político y la oposición, la derecha, lo utilizó para criticar al Gobierno. El diario El Mercurio del 7 de enero de 1939, acusó al Gobierno de descuidar a los agricultores del sur, los que tenían mejores cultivos, pero con altos costos en abonos, maquinarias y salarios. Por todo ello, advertía: "No existiendo garantía de un precio remunerativo sobre las cosechas por haber, ningún agricultor sensato se va a arriesgar a invertir cuantiosas sumas en maquinarias indispensables ni mucho menos abonos para recolectar trigos que den un rendimiento que no deja un margen razonable de utilidad".[531] Creía que con el precio fijado se sembraría menos y se gastaría menos en abonos. Sin precios remunerativos no se llegaría jamás a producir trigo suficiente y los agricultores no serían culpables por ello.

Un agricultor de Cautín, Teodoro Jequier, a título personal, escribió al presidente de la República el 10 de febrero de 1939, pidiéndole que se subiera el precio del trigo, pues el fijado significaba en su zona no más de 68 a 70 pesos efectivos, en un momento en que también la avena y el ganado tenían bajos precios, lo que significaba un daño muy grande para los agricultores.[532]

El Gobierno acalló las críticas ofreciendo compensaciones a los agricultores. Inmediatamente se bajó el precio del flete de trigo por ferrocarriles hacia Santiago en un 50%. También se decidió que la Caja de Crédito Agrario comprara hasta 500 mil qm, para regular el mercado, evitando que el precio cayera por la falta de compra de los molineros, dada la abundante cosecha. En definitiva, la promesa de dar otros apoyos y fomentar la producción no se cumplió.

La SOFO fue más allá que la SAGO en su rechazo y, conocido el precio fijado, convocó una asamblea de agricultores. Estaban molestos porque el Gobierno sabía por su intermedio que el costo de producción en su zona era de 85 pesos qm, considerando tierra, semillas, jornales, abonos, amortización, maquinarias, contribuciones e imposiciones. Desde octubre de 1938 venían pidiendo que se fijara un precio de 115 pesos para la futura cosecha, que en Temuco eran unos 95 pesos. Cuando se reunieron con el ministro Olavarría, le hicieron ver que sus costos eran altos, pero no fueron atendidos. Para Temuco, el precio fijado significaba no más de 70 pesos, considerando descuentos. Tampoco estaban de acuerdo que recién desde mayo comenzara a subir el precio, pues ellos necesitaban vender pronto, en marzo y abril, y los molineros no comprarían hasta el final del plazo. SOFO creía que el precio fijado haría bajar la producción. Ello se sumaba al bajo precio de la avena y carne vacuna. Pero SOFO terminó cediendo a las promesas del Gobierno de compensar a los agricultores con otras medidas por el bajo precio del trigo, suspendiendo su asamblea.

---

[531] Citado por Jorge F. David Lebón, op. cit., pp. 299-300.
[532] Carta de Teodoro Jequier al presidente de la República, 10 de febrero de 1939, MA, Vol. 457, AN.

La molestia de SOFO era comprensible, pues en Cautín la cosecha de 1939 fue una de las más castigadas por los descuentos que establecía el reglamento de la Junta. Tenían los trigos peor pagados del sur.[533]

El Gobierno estaba convencido, oficialmente, que el precio del trigo era adecuado. El presidente Aguirre Cerda hablando ante el Congreso Nacional el 21 de mayo de 1939, señaló que el precio fijado era superior al internacional, por lo que iba: "En amparo directo y necesario de nuestros agricultores que, a no mediar esa fijación, ya habrían sentido los efectos de un precio muy inferior al fijado".[534] Recordaba que se habían rebajado en 50% los fletes de trigo y harina, y suprimido los intereses para préstamos de abonos en la Caja de Crédito Agrario.

El precio del trigo pasó a segundo orden con el terremoto de Chillán, en enero de 1939, que asoló la provincia de Ñuble y que, como ya señalamos, permitió al Gobierno llevar adelante un programa de fomento de la producción a través de CORFO.

En definitiva, el Gobierno del Frente Popular, al que apoyaban muchos agricultores radicales del sur, no hizo modificaciones sustanciales en la política de precios del trigo, fuera de congelar su precio por dos cosechas.[535] La reglamentación establecida por la Junta siguió favoreciendo al centro. A principios de 1939, la venta de trigo era expedita en Santiago y la Caja de Crédito Agrario casi no compraba trigo allí, pues los molineros pagaban sin problemas el precio oficial. Por el contrario, los molineros no querían comprar trigo en Valdivia y Concepción, pues los precios fijados a la harina en el sur eran muy bajos y no les era rentable comprar. La Caja, por tanto, se había dedicado a comprar trigo en el sur, agilizando el mercado.

Así, los precios favorecían al centro, pues si el molinero del sur no compraba ello significaba que ese trigo sería puesto en Santiago, a menor precio por los castigos que se aplicaban.

En ese contexto, era lógico que la Caja, a nombre del Estado, se dedicara a comprar trigo en el sur. Sin embargo, hay quienes han visto en ello una atención especial del Estado hacia el sur. Roberto Santana creía que la política del Estado (precios oficiales, compra del Estado y fletes bajos) favorecía a los productores del sur y afectaba al centro, todo lo contrario de lo que nosotros planteamos.[536] Consideramos que Santana se equivoca, ya que es claro que los precios fijados perjudicaban más al sur y que el Estado compraba trigo en el sur porque los molineros no querían pagar los precios oficiales. Así, el Estado sólo estaba siendo consecuente con su defensa de precios

[533] Informe mensual del mercado del trigo, Ignacio Olivares, Santiago, 28 de febrero de 1939, MA, vol. 457, AN.
[534] Citado por Jorge F. David Lebón, op. cit., p. 309.
[535] Informe mensual del mercado del trigo, Ignacio Olivares, Santiago, 28 de febrero de 1939, MA, vol. 457, AN.
[536] Roberto Santana, op. cit., p. 41.

bajos y no estaba dando una ayuda especial al sur, al contrario, estaba sancionando las diferencias entre centro y sur. Todo ello favorecía al centro. Los bajos precios oficiales impedían las transacciones en el sur y las reconducían al centro, aumentando la dependencia del sur con los compradores del centro. El informe de Ignacio Olivares sobre el mercado del trigo, de febrero de 1939, señala que tampoco los agricultores del sur estaban vendiendo demasiado a la Caja, pues los precios pagados con los castigos correspondientes eran más bajos que los precios que les ofrecían en Santiago.[537] Los molineros del centro pagaban unos pesos más, descontando el flete rebajado hasta Santiago. Como resultado, el trigo del sur estaba yendo directamente al centro y los molineros del sur estaban quedando sin trigo, lo que bajaría su producción de harina. Concluía Olivares: "Providencia (Santiago) ha salvado con la rebaja de fletes ferroviarios del 50% a partir del 15 del presente mes, y con la fijación de precio para Providencia, Talcahuano y Valdivia, la situación dificilísima que se le había presentado a los agricultores del sur, con sus buenas compras. La Caja de Crédito Agrario, sin variar fundamentalmente los precios oficiales y las bases y reglamentos de sus compras no puede competir en el sur con el mercado libre".[538] Mercado libre, entiéndase, eran los molineros de Santiago. Los trigos de Temuco recibían en Santiago 3 pesos más que el precio oficial que pagaba la Caja en el sur. Así, los precios fijados para las bases del sur resultaban peores que los del centro; si un agricultor transportaba por su cuenta el trigo hasta Santiago, aun pagando el flete ganaba más. De esta manera, la política estatal reforzaba el control del mercado nacional por Santiago. Mientras las diferencias entre las bases fueran amplias, el centro seguiría atrayendo trigo del sur, por el mejor precio allí pagado, incluso menos descuentos y fletes.

Para frenar en parte tal movilización de trigo, la Caja comenzó a comprar en el sur, en 1939, trigos con pesos inferiores a 75 kilos al precio oficial, corrigiendo en parte una discriminación hecha por la Junta y que dejaba fuera del precio oficial a los trigos más húmedos.

Dado los problemas para controlar los precios y agilizar el mercado triguero, el Gobierno se dio cuenta que si no daba a la Junta un poder comprador permanente el control del mercado y los precios se hacía imposible. Así se llegó a la ley de 10 de octubre de 1939, que dio hasta 120 millones de pesos a la Junta para comprar trigo, lo que permitía adquirir unos 1,5 millones de qm. El problema que surgió en adelante, y que limitó lo anterior, fue que la Junta no tenía recursos para instalar bodegas, y sin ellas no podía ejercer su nueva facultad. Apenas llegó a tener una bodega en

[537] Informe mensual del mercado del trigo, Ignacio Olivares, Santiago, 28 de febrero de 1939, MA, vol. 457, AN.
[538] Ídem.

Santiago. Ya en la cosecha de 1940 la Junta compró más de 800 mil qm, por 60 millones de pesos. Como se deduce de lo ya comentado, ese poder de compra se ejerció especialmente en el sur.[539]

Por otra parte, a principios de 1939 el Gobierno estaba interesado en fijar el precio de la carne vacuna.[540] El ministro Olavarría visitó el sur para tratar este punto con las sociedades agrícolas. La SAGO le entregó un memorial, en el que reiteraban el principio de que los precios debían considerar los costos, que debían ser un estímulo para los productores y adecuados respecto a los de otras actividades agrícolas, para evitar que decayera un sector agrícola en beneficio de otros. Proponían que hubiera precios diferentes para verano e invierno, más altos en esta última estación. También, que se hiciera la matanza en las zonas de producción, instalando frigoríficos, y que desde allí se distribuyera carne a los centros de consumo, lo que suponía además que hubiera carros refrigerados para transporte y cámaras frías para recibirlos. Con los frigoríficos se aprovecharía el ganado gordo del verano en el sur y se guardaría la carne para el invierno. Asimismo, el frigorífico sería un poder comprador, estabilizando precios, y se aprovecharían los subproductos. Además, pedían créditos para crianza y engorda, primas para importar reproductores y mejores medidas sanitarias.

El ministro les señaló que el Gobierno creía que Chile podía satisfacer por si solo sus necesidades de carne, por lo que se apoyaría el aumento de la producción, pero también se quería ayudar al consumidor, aunque les prometió que se fijaría un precio que no dañara al productor. El ministro les señaló que el ministerio de Agricultura era la "cenicienta" del presupuesto nacional, recibiendo un poco más de 11 millones de pesos dentro de un presupuesto total de 1.500 millones de pesos, que sólo alcanzaba para gastos administrativos. Desde ya, el ministro les anticipó que no había recursos para los créditos solicitados, pero les prometió que si el plan de fomento a la producción que se discutía en el Parlamento se aprobaba (presentado en febrero de 1939) habría fomento agrícola. Por último, les dio su palabra de que el Gobierno consideraría los deseos del sur.

Pero no fue así. El Gobierno, a través del Comisariato, dispuso medidas de control a la venta de ganado al matadero de Santiago y fijó precios máximos para la venta al detalle de la carne en Santiago. El precio final significaba un bajo precio para el ganado vivo en el sur. Por su parte, el ministerio de Agricultura fijó precios mínimos para el ganado vivo en el país y una escala mensual de aumento. A la SAGO, como se lo hizo ver al Gobierno en marzo de 1939, le extrañó que se fijaran precios más bajos para el ganado vivo que los que el Gobierno había conocido en Osorno, que el mismo ministro se encargó de averiguar. Rechazaban que hubiera dos instancias estatales

[539] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1939-1940*.
[540] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1938-1939*.

interveniendo en el precio de la carne, tomando decisiones que se oponían. Pedían que fuera sólo el ministerio de Agricultura el que resolviera en este tema.

Para la SAGO, el encarecimiento de la carne que el Gobierno pretendía regular bajando los precios a los productores, estaba más en los comerciantes y los engorderos del centro que entre los crianceros del sur. En 1939 se pagaba en Osorno 1,8 pesos por kilo de vacuno vivo y en Santiago se llegaba a vender la carne por más de 8 pesos el kilo al consumidor. Creía que se debía controlar a las carnicerías, cuyo número era excesivo y funcionaban con altos costos por su escaso tamaño. También, que había que acabar con el sistema de transporte de ganado vivo, que encarecía los costos, creando frigoríficos en el sur. Rechazaban también que con la limitación a la matanza se pudiera resolver el problema. Tal medida afectaría a los productores del sur, que debían vender su ganado gordo antes del invierno, que era llevado a consumo o engorda en el centro. Cualquier restricción a ese proceso productivo haría bajar la producción o acarrearía mayores costos en forrajes. Por el contrario, la solución de fondo era aumentar la disponibilidad de forrajes y las instalaciones para ganado y mejorar la calidad del ganado.

La Junta no vio con buenos ojos la propuesta de SAGO de instalar un frigorífico en la ciudad de Osorno, discutiendo la real necesidad de ello y si el movimiento de la zona permitía su funcionamiento. El 13 de mayo de 1939, la SAGO escribió al ministerio de Agricultura, explicándole que existía en Osorno suficiente movimiento de ganado para justificar la instalación señalada. Creían que por lo menos se enviaban para consumo en el centro y norte del país unos 100 mil vacunos por año, 150 mil ovinos y 60 mil porcinos, desde Valdivia a Llanquihue. Con ellos se podría llegar a faenar en Osorno unos 31,47 millones de kilos de carne.[541]

En todo caso, tales demandas parecían menores frente al problema político que significó por ese momento la sindicalización campesina, ya comentada, que aglutinó a las sociedades agrícolas, principalmente por el interés dominante de la SNA, y las llevó a negociar con el Estado. Los problemas del sur quedaron en segundo orden.

En otro plano, el 5 de agosto de 1939 se dictó la ley sobre cooperativas de pequeños agricultores. El Gobierno estaba esperanzado en que fomentando el cooperativismo entre los agricultores se produciría una mejora general de la producción, sin embargo, los diferentes incentivos que la ley prometía a las cooperativas no se concretaron en adelante, por falta de recursos. Por algunos años hubo gran actividad en la formación de tales cooperativas, promovidas

[541] Ídem.

por funcionarios del Gobierno, pero que no recibieron ningún apoyo efectivo.[542] Ya en 1939 se crearon 3 cooperativas de pequeños agricultores, en 1940 se fundaron 68, en 1941 16 más, en 1942 otras 8, en 1943 sólo 2 y en 1944 otras 2. En adelante, no se crearon más. En el sur, entre Malleco y Osorno, se formaron en Angol, Traiguén, Galvarino, Victoria, Gorbea, Toltén, Pitrufquén, Loncoche, Pucón, Paillaco, Osorno y Río Negro. Con el tiempo todas esas cooperativas fueron desapareciendo. Por el contrario, las cooperativas que tuvieron mayor éxito fueron las que unían a grandes productores, siguiendo la ley de 1929. Las más importantes fueron las del rubro lechero. En el sur, entre Malleco y Llanquihue, hasta 1947, estaban la Cooperativa Lechera de Cautín (1929), la de Angol (1930), la de Victoria (1941), la de Valdivia (1929), la de Purranque (1941), la de Frutillar (1934) y la de Puerto Varas (1935) Con el apoyo que haría el Estado a la lechería, desde fines de los años cuarenta, el cooperativismo lechero aumentaría aún más.

Por otra parte, con la creación de CORFO el Estado diseñó, por primera vez, un tímido plan de fomento agropecuario. Como ya hemos señalado, CORFO elaboró rápidamente planes para los diversos sectores de la economía. El Plan de Acción Inmediata para la Agricultura fue aprobado por el organismo en septiembre de 1939.[543] En su elaboración participaron técnicos del Gobierno y un representante de SNA. Según el plan, la agricultura no rendía lo suficiente, había escaso aprovechamiento de recursos y bajos rendimientos. Sin decirlo, culpaba a los agricultores de la situación agraria, sin detenerse en otros factores extra agrícolas. Ello causaba, para el plan, un problema de abastecimiento y la falta de insumos agrícolas para la industria. Se producía con altos costos. Todo ello era una visión muy simplista y pesimista de la agricultura nacional; una repetición de las opiniones de algunos "expertos" sobre la agricultura, que no consideraba los planteamientos de los agricultores. Para el plan, los problemas de la agricultura se originaban por falta de técnicas modernas y de capitales. De este modo, aquí estaba la voz de la SNA; si los problemas agrícolas eran técnicos y de capitales, su solución requería mayor acción de los particulares, del Estado y de las sociedades agrícolas. Pero, leyendo entre líneas, esas afirmaciones reducían el papel estatal al mínimo.

El plan proponía una intervención estatal en enseñanza, investigación, mejora de semillas, mecanización de labores agrícolas y aumento de maquinarias, uso intensivo de fertilizantes, más regadío, desarrollo de nuevos cultivos y plantaciones textiles, oleaginosas, forrajes, fruticultura, vitivinicultura y forestales, mayor producción de carne y leche, atención a la sanidad vegetal y

[542] Memoria del Departamento de Cooperativas, año 1946, 3 de abril de 1947, MA, vol. 779, AN.
[543] Corporación de Fomento de la Producción (1940a): *Plan de acción inmediata para la agricultura y explotaciones afines*, Imprenta y Encuadernación Letelier, Santiago.

animal, aprovechamiento de subproductos y mejoras en almacenamiento y transporte. Visto con detenimiento, estas acciones respondían más a los intereses del centro que a los del sur, por los problemas que se abordaban y por los aspectos que se promovían. No había una jerarquización de problemas, para la atención de los aspectos que merecían atención más urgente. Mucho de lo propuesto tenía poco de nuevo. Era más o menos lo que ya hacía el ministerio de Agricultura, aunque sin recursos. Poca atención, o ninguna, tenían en el plan temas señalados por el sur, como la existencia de precios adecuados, bajar los costos de producción, fomento ganadero y triguero integral y la construcción de frigoríficos.

Parte de ello, también, ya estaba contemplado en la ley de 12 de enero de 1939, que había dado 15 millones de pesos, cantidad ínfima, a la Junta para que estableciera campos experimentales en el país, entre ellos uno en Valdivia; nuevas estaciones frutícolas, la mayoría en el centro, excepto que se completarían las instalación del Packing de Angol; estaciones genéticas vegetales; escuelas agrícolas, una de ellas en Temuco; bodegas de vino (pero no de trigo); y para ampliar servicios del ministerio de Agricultura.[544] Hacia fines de 1939 se había hecho bastante poco de todo ello.

De lo propuesto por CORFO, lo más interesante y novedoso era mecanizar las labores agrícolas, adquiriendo maquinaria importada y fomentanto su uso. La promoción de nuevos cultivos era más por el interés de reducir las importaciones de algunos cultivos, como oleaginosas, y para desarrollar nuevas exportaciones, que para producir más alimentos y satisfacer las necesidades de la población nacional. Aquí lo más relevante que haría CORFO era apoyar el cultivo de la betarraga y el desarrollo frutícola. En ganadería, se proyectaba dar créditos e importar ganado fino, tanto bovinos como ovinos.

El Plan de Acción Inmediata de Comercio y Transporte se complementaba con el anterior.[545] Aprobado por CORFO en noviembre de 1939, era el menos elaborado de todos los realizados y sólo se remitía a puntualizar algunas acciones. Allí se propuso que se estableciera una red de frigoríficos en el país, aunque lo sugerido mantenía las deficiencias del mercado nacional; se proponía completar los ya existentes en Valparaíso y Talcahuano, establecer otro en Santiago y otro en San Vicente, en Concepción. Nada se decía de un frigorífico en el sur, para atender la producción de carne y leche, a pesar que las sociedades agrícolas lo habían hecho saber al Estado en varias oportunidades. La idea del plan era más bien mantener frigoríficos en los puntos de salida y de consumo, que en los centros de producción. Peores eran las referencias que se hacían sobre

[544] Jorge Gómez, op. cit., pp. 45-48.
[545] Corporación de Fomento de la Producción (1940b): *Plan de acción inmediata de comercio y transporte*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago.

caminos, vías férreas y equipos de transporte; sólo generalidades. Nada se decía de la situación del sur.

CORFO, concentrada en la promoción industrial, redujo su acción agrícola a lo señalado en el plan comentado. Lo hecho fue poco y parcial.[546] CORFO no cumplió con su mandato de un desarrollo armónico de todos los sectores de la economía, ni satisfizo las necesidades de las diferentes regiones del país. En los años siguientes, en materia agrícola, contribuyó al conocimiento de los recursos forestales; entre 1943 y 1953 realizó catastros de los bosques del sur y la calidad maderera, que llevaron finalmente a promover la industria forestal en Concepción y Valdivia. Por ejemplo, en 1948-1951 se estableció una planta impregnadora de maderas en Valdivia.[547] En mecanización agrícola, comenzó a importar maquinaria, a venderla y a arrendarla. En 1946 creó un servicio de equipos agrícolas mecanizados, para cosecha y limpieza de terrenos. También contribuyó al desarrollo frutícola, especialmente en la zona central, al regadío, a los cultivos industriales y entrega de créditos variados para adquirir insumos y bienes.

Entre sus actividades destaca su acción en ganadería, promoviendo el aumento de los forrajes, sanidad y mejoramiento de la calidad del ganado. Importó ganado bovino y ovino, que entregó a crédito a los ganaderos. Especialmente le interesó desarrollar la lechería. La labor de CORFO en este aspecto muestra cómo se privilegiaban los intereses del centro. Más que la leche el problema más grave del país era la carne, pero se apoyó lo primero pues era el rubro que mayor interés tenía para el centro del país. Muchos estudios de CORFO, que estaba en Santiago, sobre ganadería fueron hechos por SNA. Por ejemplo, un programa de control sanitario se hizo con la Cooperativa Agrícola Lechera de Santiago, vacunándose sus animales. Además, en 1940 se importaron 400 vacas y 50 toros finos de Estados Unidos, Canadá y Argentina, para ser, supuestamente, repartidos entre los mejores planteles ganaderos del país. En definitiva, esa importación favoreció casi totalmente al centro. Los que viajaron a seleccionar los animales fueron gente de Santiago y los que se adjudicaron esos animales, en un remate hecho en Santiago, fueron en su mayoría plantas lecheras del centro, con la excepción de unos criadores de Angol, Temuco y Victoria. En las futuras importaciones, todas de ganado argentino, se entregó ganado en el sur. Por ejemplo, en 1941 se importaron ovinos, de los que 600 hembras fueron a agricultores de Valdivia y Osorno.[548]

---

[546] Para esta parte, Hermógenes Lobo (1946): *La Corporación de Fomento de la Producción y su aporte a la ganadería nacional*, tesis, Universidad Católica de Chile, Santiago; y Juan Edwards (1966): *El desarrollo agrícola a través de la CORFO*, Editorial Universitaria, Santiago.
[547] SAVAL, año III, Nº 33, octubre de 1948; y Egbert de Vries et al, op. cit., pp. 305-307.
[548] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1940-1941*.

La situación política en 1939, especialmente la sindicalización campesina, motivó a la SNA a promover un Congreso de Agricultores, que se reunió en Santiago del 12 al 15 octubre, con la participación de las sociedades agrícolas. La SNA, encabezada por Jaime Larraín, propuso allí, ante las demandas de reformas sociales y económicas en el campo, su fórmula de "armonía entre el capital y el trabajo" y el acercamiento entre los agricultores y el Estado. Era una manera de evitar transformaciones que afectaran a los terratenientes, aceptando pequeños cambios. El centro, el más afectado por la crítica social, estaba preocupado por la "paz social". El congreso fue una forma de mostrar la fuerza y la unidad gremial.

Los del sur acudieron al encuentro con sus propias preocupaciones, menos relacionadas con la agitación social que se vivía en el centro y más vinculadas a los problemas de la producción de trigo y ganado y del transporte. Aunque sus demandas se incluyeron en las conclusiones del congreso, dominó en ellas la visión política del centro.[549]

En el congreso se acordó que la intervención del Estado en la agricultura debía tender al mejor aprovechamiento de la tierra, al avance técnico. Ella no debía entrabar la acción privada, ya que afectaba la producción. La intervención debía hacerse a través de los organismos gremiales y por los organismos estatales donde estaban representados los agricultores. Pedían que hubiera precios remunerativos, que los precios se fijaran sin afectar al productor, acordados entre ellos y el Estado, más créditos, prohibición de importar ganado vivo en el centro y sur, que los tributos no aumentaran. Colonización sólo en tierras inexplotadas o mal cultivadas, oponiéndose a cualquier expropiación para reforma agraria o subdivisión de la tierra. Creían que esto afectaría la producción; el argumento era clásico, dicho cada vez que surgía la posibilidad de una medida que afectara sus intereses se apelaba al daño que ello causaría a la producción. El argumento era efectivo, pero débil. En una línea conservadora, señalaban que los cambios en el agro, a los que no se negaban, debían surgir como un proceso interno de la agricultura, por la voluntad de los propios agricultores, por lo que llamaban a éstos a preocuparse por las necesidades de sus trabajadores. Cualquier cambio hecho de otro modo sería para los agricultores un daño a la disciplina social y acabaría con la colaboración y armonía entre el capital y el trabajo.

Esas conclusiones, como se ve, representan claramente el interés por mantener el estado de cosas existente, una preocupación más fuerte en el centro que en el sur. Para la defensa de ello se acordó crear una confederación de agricultores de Chile. Esta organización no se formó, pero si quedó vigente la idea de preservar la unidad nacional de los agricultores.

---

[549] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1939-1940*.

Más tarde, el 17 y 18 de mayo de 1940, la sociedad Agrícola del Sur, de Concepción, invitó a las sociedades agrícolas para reunirse nuevamente a tratar sobre los problemas políticos que afectaban al agro.[550] Se repitieron allí los planteamientos hechos en Santiago, esta vez con mayor preocupación. Se habló de que se pretendía abolir la propiedad privada. Los agricultores comenzaban a manifestar su pensamiento anticomunista y una posición de defensa a ultranza de sus propiedades. Este interés común los unía a todos, pues también en el sur existían problemas por la propiedad de la tierra. Estaban molestos, también, porque se proyectaran nuevos impuestos, entre ellos uno al vino, que afectaba al centro, y porque no se les hiciera participar en las decisiones que tomaba el Gobierno. Todo ello era más oposición política al Gobierno, que preocupación gremial por la situación de la agricultura.

Por otro lado, volvieron a pedir que el Gobierno asegurara precios remunerativos para el trigo, que incluyeran los costos de producción de cada zona, y que se fijaran antes de la siembra y con una escala mensual ascendente. Que se construyeran bodegas con secadores, que el poder comprador del Estado se aplicara sólo en casos de emergencia y que se consideraran las características de peso e impurezas del trigo de cada provincia.

A partir de este momento se hicieron reuniones anuales de la sociedades agrícolas, intentando presionar al Estado en defensa de sus intereses. Entre los agricultores del centro y sur las diferencias de opiniones eran importantes, pero por el momento la unidad gremial se mantuvo sin fisuras. Por último, en el encuentro se acordó que la próxima reunión sería en noviembre del año siguiente, en Osorno.

Respecto al trigo, durante 1940, con el mismo precio oficial que en 1939, los problemas del sector se agravaron por los mayores costos de producción.[551] En el sur, el poder comprador de la Junta estuvo limitado por la falta de bodegas y todavía no se construía ningún secador por el Estado. SAGO calculaba que en la cosecha de 1940 se perdieron unos 381 mil qm por falta de secadores, tras las lluvias de febrero y marzo. A esa fecha, SAGO llevaba tres años pidiendo que se construyera un secador en Osorno. Con todo, la utilidad obtenida por los agricultores en el cultivo del trigo fue bajísima. En Osorno, la provincia del sur con el mejor rinde, para producir un qm en 1940 se gastaron unos 63 pesos, y el precio pagado en el fundo era de 64 a 65 pesos, lo que sólo daba utilidades a los grandes productores. A pesar que el flete de trigo de Osorno a Santiago era bajo, unos 3 pesos por qm, los fletes locales eran más caros; entre el fundo y la estación de Osorno se llegaba a cobrar hasta 4 pesos por qm. En los mejores casos, un agricultor con altos rendimientos

[550] Ídem.
[551] Ídem; y AA, año VIII, Nº 86, marzo de 1940.

obtenía unos 7 pesos de ganancia por qm, pero la mayoría apenas estaba recuperando lo invertido. De esta manera, el precio oficial acababa con cualquier posibilidad de aumentar la producción de trigo.

A pesar de ello, en el sur el trigo seguía sembrándose. Ello se debía, para SAGO, a que el trigo era la única opción comercial rentable, o con posibilidad de serlo, y una parte fundamental en la rotación de los suelos. La combinación trigo-ganadería era la norma en Cautín, Valdivia y Osorno. Con todo, SAGO creía que para la próxima cosecha el precio debía ser de por lo menos 83,5 pesos en el sur, considerando que entre 1938 y 1940 los costos de producción habían subido un 30% en promedio.

Estas quejas tuvieron buena acogida en el ministerio de Agricultura, dirigido desde febrero de 1940 por Víctor Möller, conocido agricultor de Biobío, vinculado a la SNA. Möller se propuso, con el apoyo del Gobierno, subir el precio del trigo para 1941. Tal como se tomaban las decisiones, la fijación del precio del trigo más que una cuestión de costos era una de política. El ministro le comunicó a la Junta que se subiría el precio e hizo aprobar un valor de 95 pesos, base Providencia. Para Valdivia el precio quedaba en 86,75 pesos, lo que menos descuentos y otros gastos significaba unos 75 a 78 pesos. Aunque el precio era todavía bajo para el sur, las sociedades agrícolas apoyaron al ministro. Sin embargo, el presidente de la Junta, Arturo Olavarría, anterior ministro de Agricultura, se opuso a ella y renunció a su cargo, pues creía que tal decisión vulneraba el compromiso del Gobierno de mantener precios bajos para la población.

Olavarría, después de intentar convencer al presidente de la República de su error, le envió su renuncia, planteándole lo inoportuno de la medida: "...durante la gestión de un gabinete del que participan varios productores de trigo, entre ellos, uno de los más grandes productores de este cereal".[552] El gran productor al que se refería Olavarría era el propio ministro Möller.

Las aprehensiones de Olavarría resultaban ciertas, pues con esa decisión el Gobierno se acercaba a los sectores más conservadores, pero se equivocaba al considerar que el cambio era importante, pues el precio seguía siendo bajo para la mayoría de los productores y sólo era favorable para los grandes productores. En términos reales, el valor de 1941 era inferior al de 1938. Además, continuaban las discriminaciones contra el sur, con precios más bajos y más castigados con descuentos por su calidad.

En cuanto a la carne, desde el sur se reconocía que el Gobierno había tomado algunas medidas, pero esperaban un plan general y permanente para el sector. Seguía rondando la idea de

[552] Carta de Arturo Olavarría al presidente de la República, Santiago, 10 de julio de 1940, MA, vol. 491, AN.

establecer una prohibición a la matanza de hembras bovinas menores de 4 años, que perjudicaría más a los crianceros del sur. SAGO creía que: "En cambio, y a costa de los anteriores, se beneficiarían única y exclusivamente los engorderos del centro del país, quienes tendrían la oportunidad de comprar grandes masas de hembras baratas para especular con el cumplimiento de la edad límite de la prohibición".[553] SAGO calculaba que la medida podría impedir faenar unas 230 mil hembras bovinas y paralizar unos 100 millones de pesos, con gran daño para el sur. La prohibición además bajaría el precio de las hembras vacunas, pero subiría el de los machos, pues éstos compensarían las necesidades del consumo. Antes de ello, creían que se debía regular la comercialización y distribución de carne, pues ésta se encarecía 8 veces desde el productor al consumidor, y construir frigoríficos en el sur. A pesar de estas opiniones, el Gobierno terminaría imponiendo más adelante la prohibición señalada.

Otro problema que se presentaba anualmente era el comercio de papas. La abundante producción del sur provocaba una baja de los precios nacionales, dificultades de transporte al centro y norte por el costo de los fletes y disponibilidad de barcos y carros ferroviarios. A principios de 1940, el Comisariato decidió regular la movilización de papas, exigiendo permisos locales o centrales, según la cantidad transportada, pretendiendo de ese modo ordenar el mercado.[554] La decisión significaba más dificultades para la venta de papa del sur, especialmente entre Valdivia y Chiloé. Dado el tipo de producto, las demoras en su transporte llevaban a la pérdida de parte de las existencias. Como en la carne, nada hacía el Gobierno para controlar el encarecimiento de la papa en su comercialización, pero sí imponía restricciones a los productores. Por 1940 se pagaba 40 centavos por kilo de papas en el sur, pero en Santiago se vendían a 3 pesos por kilo, un alza de más de 7 veces.

Como se había acordado, las sociedades agrícolas de todo el país se volvieron a reunir en Osorno, del 13 al 18 de diciembre de 1940.[555] En general, se repitieron en este encuentro las ideas ya expresadas en Santiago y Concepción, en las reuniones anteriores, respecto a que hubiera una participación limitada del Estado y hecha a través de las sociedades agrícolas o con su participación. Se seguía hablando de disciplina social, de armonía del capital y el trabajo, y de limitar la acción comunista en los campos. En una lectura parcial de los problemas sociales del agro, los agricultores culpaban de ellos a los agitadores extraños que iban a sublevar a los campesinos. Pedían que se

[553] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1939-1940*, pp. 35-36.
[554] Ídem; y AA, año VIII, Nº 86, marzo de 1940.
[555] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno (1940): *Conclusiones de la segunda asamblea de las entidades agrarias del país, 13 al 15 de diciembre de 1940*, Imprenta Cervantes, Osorno; e Ídem, *memoria 1940-1941*.

cobraran menos imposiciones (seguridad social), menos tributos y que se aprobara el proyecto de ley de sindicalización campesina. En todo ello, creemos, predominaba nuevamente la visión de los agricultores del centro. Los del sur, por afinidad política, hacían suyas dichas expresiones y postergaban sus propios problemas.

Donde más se nota la opinión del sur es cuando se tratan aspectos productivos: respecto al trigo, se insistió que hubiera un precio mayor, pues los costos de producción habían subido, y que la Junta tuviera mayor capacidad de compra. También, se reiteró la petición de que se prohibiera el ingreso de ganado argentino y que fuera el ministro de Agricultura el único organismo estatal que resolviera sobre la producción agrícola. Sin embargo, tales demandas quedaban ocultas dentro de los planteamientos más políticos.

Un acuerdo importante del encuentro de Osorno fue la creación del Comité Relacionador Permanente de las sociedades agrícolas, con sede en Santiago, que velaría por mantener la unidad gremial. En este momento, el centro controlaba el movimiento gremial en ciernes.[556] La propia conformación del Comité mostraba tal dominio; lo presidía el presidente de la SNA y lo componían 15 sociedades agrícolas, desde La Serena al sur. Entre ellas, el centro era mayoría, con 8 sociedades, frente a 6 del sur. De la zona de Malleco a Osorno estaban; la Asamblea de Agricultores de Malleco y otra de Angol, formadas en su momento por la SNA, y la SOFO y la SAGO. Al considerarse a cada sociedad como un voto, sin valorar su área de influencia e importancia, pesaba tanto en el Comité la opinión de una pequeña sociedad del centro, que la de SAGO o SOFO, que representaban un área productiva considerable de Malleco a Chiloé.

Por esa fecha, el sur también tenía otras preocupaciones debido a la falta de consideración del Estado a la realidad agraria de la región.[557] Por una parte, creían que la política de CORFO, de importar maquinaria agrícola afectaba a las industrias de ese tipo existentes en el sur, la zona del país más mecanizada. En Osorno se fabricaban seleccionadoras, prensas, arados, rastras y bancos de aserrar, pero el Estado se dedicaba a través de CORFO a importar maquinaria, en vez de apoyar la capacidad instalada en el país. SAGO señalaba: "En este sentido, es de lamentar que el Supremo Gobierno no acuda en más alto grado en su auxilio, dando mayores facilidades a los agricultores para su adquisición por intermedio de los distintos organismos semifiscales llamados a fomentar la producción... (CORFO) se ha erigido en competidora de ella y amenaza con arruinarla por cuanto la ha abandonado a luchar sola en enorme desventaja contra la maquinaria extranjera que le merece (a

[556] Erico Hott, op. cit., pp. 30-31.
[557] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1940-1941*.

CORFO) la mayor protección y amparo posible". [558] Otro perjuicio similar causaban las importaciones de ganado fino de CORFO, pues nunca valoró los criaderos existentes en el sur del país y prefirió traer ganado desde Estados Unidos, Canadá, Argentina y Magallanes. Por tanto, lo que podía verse como un apoyo del Estado a la agricultura nacional, estaba perjudicando a actividades realizadas en el sur de Chile. En verdad, el Estado desconocía, o no consideraba, lo que se hacía en el sur del país.

Por otro lado, otra muestra de la escasa consideración a la realidad sureña ocurrió con la Caja de Seguro Obligatorio, encargada de gestionar la seguridad social en el país, para lo que cobraba imposiciones sobre el sueldo de los trabajadores, en parte pagadas por el empleador. En diciembre de 1940, la Caja subió las imposiciones en un 100%. A pesar de que, supuestamente, había unidad gremial, cada sociedad defendió su propia realidad por separado ante el Gobierno. La SAGO pidió que el alza no fuera superior al 50%, iniciando conversaciones con la Caja. Por su parte, la SNA acordó rápidamente con la Caja una solución para la zona central. La SAGO, sobre la base de los acuerdos de SNA y la Caja, llegó a un acuerdo para el sur, desde Valdivia a Llanquihue. SAGO, a cambio de moderar el alza, aceptó que se cobraran las imposiciones sobre un solo valor-sueldo, a diferencia de lo que se hacía en el centro, donde se cobraba por separado salario y regalías. Mientras cada zona resolvía el problema por su cuenta, en Santiago el Comité que aglutinaba a las sociedades agrícolas hacía una campaña publicitaria contra el aumento de las imposiciones, más preocupado de usar esto como bandera política contra el Gobierno que por defender a los agricultores.

El problema del precio del trigo volvió a adquirir notoriedad en 1941 y 1942.[559] El precio fijado para 1941 resultó en la práctica tan bajo como el de los años anteriores, por el alza de los costos de producción. La Junta compró trigo, pero menos que en 1940, llegando a adquirir cerca de 470 mil qm, la mayoría de Cautín al sur, en donde los precios oficiales eran más bajos. La Junta dejó de comprar trigo en mayo de 1941, lo que afectó a los pequeños agricultores, que no alcanzaron a tener su cosecha a tiempo. Aun seguía sin construirse ningún secador de granos en el sur. Por mediados de 1941 se empezó a discutir en la Junta el precio del trigo para la próxima cosecha. Los representantes del Gobierno querían mantener el precio existente. La SAGO propuso que se aumentara y que para ello el ministerio de Agricultura hiciera un estudio de los costos existentes. También, que se fijara un precio para Santiago y que el flete desde otros puntos lo

[558] Ídem.
[559] Para esta parte, Ídem; Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1941-1942*; Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1941-1942*; y AA, año X, Nº 108, enero de 1942.

pagara el comprador. Sin embargo, la Junta (el Gobierno) decidió fijar en diciembre de 1941 un precio para la cosecha de 1942 de 118 pesos en Providencia, 112,5 pesos en Talcahuano y 111,75 pesos en Valdivia, eliminándose la base Puerto Montt, lo que perjudicaba a los productores de trigo de Llanquihue, pues debían transar su trigo al precio de Valdivia menos los fletes a esta ciudad. Este acuerdo fue rechazado por las sociedades agrícolas, pero mantenido con los votos de la mayoría de representantes del Gobierno en la Junta. Considerando que el flete entre Osorno y Santiago, donde estaba el mayor poder comprador, era de 23 pesos por qm, los precios reales pagados en el sur no superaban los 90 pesos, sin contar descuentos.

El precio oficial, que era precio máximo, era inferior a lo que el mercado estaba dispuesto a pagar. El precio libre estaba en alza pues se sabía que la cosecha sería insuficiente; en definitiva fue la más baja de los últimos 16 años. Por ello, la Junta debió importar trigo, para bajar el precio y acabar con la escasez, trayendo 800 mil qm, la más alta importación a esa fecha desde 1901. La publicación de SAGO, Agricultura Austral, señalaba por febrero de 1942: "Si bien es cierto que el Gobierno debe velar por la alimentación del pueblo en relación a su standard de vida, no es menos verídico, que debe estimular al mismo tiempo al productor, que hoy lleva sobre sus espaldas el pesado fardo del encarecimiento de todos los rubros que forman el costo de producción, encarecimiento que se está acentuando de día en día, y que se traduce en un alza general de todos los demás productos y manufacturas. No puede, entonces, establecerse excepciones para el trigo, ya que tal política podría conducir a una perniciosa disminución de la producción de este cereal, con detrimento para la economía nacional y la alimentación de nuestro pueblo".[560]

Como el precio del trigo siguió subiendo, la Junta decidió fijar el máximo en 125 pesos, pero la demanda de los molineros del centro y la incapacidad de la Junta para controlar los precios, llevaron el precio hasta los 189 pesos. Se podría creer que ello benefició a los agricultores, pero no fue así. La mayoría de ellos vendió su trigo al precio oficial inicial y fueron los intermediarios los que especularon y llevaron el precio al alza, transando después su trigo a valores mayores con los molineros. Como resultado, el precio de la harina y el pan subió. Pero esos aumentos del precio no llegaron a los productores.

En ese contexto se realizó en Temuco una Asamblea Nacional de Entidades Agrarias, como se le llamaba a la reunión anual de las sociedades agrícolas, del 1 al 3 de mayo de 1942. En esa oportunidad, los agricultores manifestaron su esperanza de que el nuevo Gobierno, encabezado por un radical de derecha, cumpliera su palabra de aumentar la producción, lo que había definido como

[560] AA, año X, Nº 109, febrero de 1942.

su interés principal. En la línea de los encuentros anteriores, pidieron al Gobierno que apoyara la iniciativa particular, léase que interviniera poco, y que asegurara la tranquilidad en los campos, entiéndase que reprimiera a los agitadores comunistas. Solicitaban que la acción del Estado fuera coordinada, pues había diferentes organismos que influían en la producción agropecuaria, y que hubiera representantes de los agricultores en los ministerios de Agricultura y Economía, donde se resolvía lo principal relativo al agro. En esta asamblea se notó un interés más gremial que político y se apreció la influencia de los organizadores del sur en las peticiones.

Se volvió a solicitar que se construyeran secadores y frigoríficos en las zonas de producción, que se limitara el alza de los fletes, que se dotara de los insumos necesarios a la agricultura y que se terminara el camino longitudinal desde Ñuble al sur. Como una muestra clara de que en la asamblea los del sur hicieron escuchar su voz, se pidió que se diera representación "directa y genuina" a las sociedades agrícolas, en clara alusión y crítica a la representatividad que se otorgaba, y era reconocida por el Estado, la SNA.

Se solicitó una política coherente para el trigo, sin decirlo, esto era una crítica a la falta de consideración de los costos de producción en la fijación del precio, a pesar que la Junta conocía esos valores. También, que se definieran los precios antes de la siembra, que existiera escala mensual ascendente y que no hubiera importaciones.

A pesar de que el sur logró en esta reunión incorporar sus planteamientos, también se notaban los puntos de vista del centro, como cuando se señalaba que el poder comprador del Estado se aplicara sólo cuando hubiera exceso de trigo, lo que convenía a los comerciantes y molineros del centro, al restarle la competencia del Estado. Como hemos visto, el centro generalmente no requería que la Junta comprara trigo porque allí se vendían con facilidad. Al centro sólo le interesaba que el Estado interviniera cuando tenían dificultades. Por el contrario, para el sur el poder comprador del Estado era necesario siempre. Sin embargo, los del centro impusieron en la asamblea su criterio. A cambio de ello, quizás, se reiteraba la preocupación del sur de que los castigos hechos a la humedad e impurezas consideraran las diferencias zonales, comprándose trigo hasta 20% de humedad y 2% de impurezas. Finalmente, se pedía que el precio del trigo fuera para 1943 de 150 pesos como mínimo, en Santiago.

Sobre la ganadería, se reiteró que hubiera más investigación, crédito, frigoríficos en los centros de producción y plantas para industrializar la leche de temporada. Como una atención al organizador, se pidió también que se acabara con las comunidades indígenas en el sur, pues limitaban el aumento de la producción.

Por último, la asamblea acordó mantener el Comité Relacionador y aceptar la invitación que hizo la SNA, para que los agricultores participaran en una convención de la Confederación de la Producción y el Comercio, que agrupaba a las principales organizaciones empresariales del país, que se realizaría en Santiago.

El encuentro de los productores y comerciantes fue en agosto de 1942. Allí, en una línea derechista y corporativista, se habló de favorecer la colaboración entre obreros y empresarios. Se demandó una intervención del Estado que no afectara ni sustituyera a los particulares, que hubiera libertad de precios y representación de los productores en los organismos estatales. Que CORFO no compitiera con los empresarios, sino que los financiara, y que se redujera el gasto público. Sobre agricultura, lo acordado fue más retórico que profundo; se pidió que se fomentara la producción, que hubiera más crédito, menos impuestos, precios adecuados, etc. Este encuentro representaba los intereses corporativistas del empresariado de derecha del centro del país, al que la SNA se sentía muy cercano. Estas ideas eran muy diferentes a las del sur, que creía en un Estado activo, que se inmiscuyera en la economía agraria corrigiendo sus problemas, que necesitaba precios oficiales para frenar a los especuladores y el control que ejercía el centro en el mercado, pero que esperaba que esos precios fueran remunerativos. A pesar de todo, había algunos intereses comunes que hacían que los agricultores del sur toleraran la convivencia gremial con el centro, fuera de que era la SNA la que tenía influencia real para variar la voluntad estatal. El sur por este momento confiaba que esa cercanía podía darle algunos beneficios.

En cuanto el precio del trigo para 1943, la Junta decidió fijar un precio de 135 pesos en Providencia, como mínimo, por lo que no acogió la petición de los agricultores. Ello a pesar que el valor real que se estaba pagando para la cosecha de 1942 era muy superior. La decisión fue muy mal recibida por los agricultores, que estaban confiados que el nuevo Gobierno variaría la política de precios bajos de su antecesor. Por ese momento, los costos de producción seguían subiendo; en 1942 eran un 20% más altos que los de 1941. Especialmente, había subido el precio de algunos abonos hasta el 50% y los fletes de los camiones desde los fundos a la estación de trenes. El sur, que era el que consumía más abonos, era el más afectado.

Las sociedades agrícolas (Agrícola del Norte, SNA, de Aconcagua, Agrícola del Sur y SAGO) por mediados de 1942 publicaron un memorial en la prensa de Santiago, dirigido al presidente de la República, criticando la decisión del Gobierno. Creían que un precio mínimo bajo, habiendo escasez de trigo, perjudicaría a los que debían vender pronto su cosecha y favorecería la especulación posterior de intermediarios y molineros, los que obtendrían grandes utilidades a costa

de los agricultores. Criticaban que el precio se hubiera fijado por decisión del presidente de la Junta, contra la opinión de las sociedades. Señalaban que ese funcionario permanentemente decía que se debía reducir la siembra de trigo y dedicar esas tierras a otros fines, pudiéndose importarse todo el trigo necesario. Ellos pedían que hubiera un precio mayor, modificándose el acuerdo de la Junta.

La situación generó un distanciamiento total entre agricultores y Junta. Como decía un manifiesto de la SAGO del 14 de julio de 1942, la subida del precio del trigo en el mercado, vulnerando el precio oficial fijado por la Junta, se habría evitado si ésta hubiese fijado para ese año un precio más alto, como ellos se lo habían pedido.[561]

Por otro lado, la situación de la ganadería vacuna se hizo más difícil. Por 1941 el vacuno escaseaba, los forrajes habían subido de precio y las importaciones desde Argentina eran más caras. El Comisariato terminó por aplicar una fuerte restricción a la matanza de vacunos, prohibiendo el beneficio de hembras menores de 4 años y más si estaban preñadas y de machos menores de 2 años. Con ello se pretendía aumentar el número de vacunos en Chile. La medida fue rechazada por los agricultores del sur, pues ellos creían que no resolvía el problema de fondo y perjudicaba el proceso productivo. Por el contrario, creían que se debía aumentar los forrajes, las instalaciones para ganado, construir frigoríficos y controlar la comercialización. El efecto de las medidas señaladas fue una caída de los precios, pues no se podía matar pero sí vender animales, lo que aumentó la oferta. Los engorderos del centro fueron los favorecidos por ello, ya que pudieron comprar ganado barato, y los del sur los más perjudicados. Los sureños no entendían por qué si el problema ganadero más grave del país era la producción de carne, la CORFO dedicaba todos sus esfuerzos al fomento del ganado lechero. Como se había planteado en la asamblea de Temuco, los agricultores pedían una política amplia del Estado, que mejorara la disponibilidad de praderas y forraje, créditos para el sector y construcción de frigoríficos.

Sin embargo, la limitada política de controlar la matanza era "eficiente" para el centro, servía a engorderos, importadores y comerciantes, pues les permitía recibir el ganado del sur a bajo precio, aunque ello perjudicara la crianza de los sureños, y seguir importando ganado argentino por la "ineficiencia" de los productores nacionales. Poco interesaba a esos grupos que el consumo se redujera y que la carne que llegaba al consumidor fuera cara y de mala calidad. Haber fomentado la crianza de ganado en el sur con otras medidas, terminando con el dominio que ejercían los engorderos del centro vía frigoríficos en el sur, hubiera acabado con un sistema productivo muy "eficiente" para los intereses del centro, que limitaba la producción de carne y era muy rentable.

[561] Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *memoria 1941-1942*, pp. 141-142.

Como se ve, eficiencia e ineficiencia son conceptos relativos y dependen de la posición de quien los utiliza.

Los problemas entre agricultores y la Junta en 1942, llevaron finalmente al Gobierno a decidir el término de este organismo.[562] El 22 de agosto de 1942 creó el Instituto de Economía Agrícola (en adelante, el Instituto), con la fusión de la Junta y el Consejo de Fertilizantes. El Instituto debería orientar la política de fomento de la producción y del crédito para la agricultura. Para ello tendría que conocer los planes que elaborara la CORFO, Caja de Crédito Agrario y de Crédito Hipotecario para el agro, y esos planes debían ser armónicos con los que hiciera el Instituto. Por último, cuando el Comisariato decidiera sobre la producción, distribución y consumo de productos agrícolas debía contar con un informe previo del Instituto.

En verdad, el Instituto fue una improvisación del Gobierno. Al poco tiempo de formado se le quitaron atribuciones en materia de comercio exterior (cuotas y permiso de exportación de productos agrícolas), que pasaron a la Comisión de Cambios Internacionales. Además, perdió la facultad de fijar el precio de venta del pan y de determinar y cobrar multas, que pasaron al Comisariato.

En cuanto a sus atribuciones, seguía estando tan limitada como la Junta, pues no concentraba todas las decisiones estatales que se referían al agro. Los ministerios de Agricultura, Hacienda y Economía seguían teniendo facultades importantes. Su acción prácticamente se reducía a alguna labor de fomento y a fijar el precio del trigo. Ni siquiera en esto tenía suficiente poder para controlar el precio oficial del trigo.

También afectó su funcionamiento el numeroso consejo que lo dirigía, en el que se dio representación a cinco sociedades agrícolas (SNA, Agrícola del Norte, Agrícola del Sur, SOFO y SAGO), lo que era un anhelo de ellas y parecía justo, sin embargo, además se incluyeron otros 12 consejeros, que representaban a tres ministerios (Agricultura, Hacienda y Economía), a cuatro organismos estatales, entre ellos la CORFO, a la Universidad de Chile, a las cooperativas de pequeños agricultores, a los ganaderos de Magallanes y a las industrias de la agricultura, más un vicepresidente ejecutivo. Con tal número de miembros, la presencia de las sociedades agrícolas perdía influencia, volvían a quedar en minoría, y el Gobierno se aseguraba el control del Instituto. Como se comprenderá, con un consejo tan numeroso el problema principal era llegar a acuerdos.

En noviembre de 1942 el Instituto fijó las reglas para la compraventa de trigo en la próxima cosecha. Aceptando las críticas de los agricultores, subió el precio a 150 pesos, base Providencia.

[562] Romualdo Roldán, op. cit., pp. 50-90; y Nelly Poblete, op. cit., pp. 28-30.

En Talcahuano se pagarían 5,5 pesos menos y en Valdivia y Puerto Montt, que se restablecía, 6,25 pesos menos. Los precios serían puesto el trigo en estación de trenes, bodega del comprador o muelle de descarga, lo que significaba también una pequeña mejora para los vendedores. El precio subiría 0,75 pesos mensualmente, desde abril. Por último, se produjo también un menor castigo a los trigos, aceptándose que tuvieran hasta 72 kilos por hectolitro de peso específico y 19% de humedad, lo que atendía a las demandas de los sureños.

El problema ganadero, y la diferente opinión que sobre ello tenían con el centro, llevó a las sociedades agrícolas del sur a organizar un Congreso Ganadero del Sur en Temuco, del 27 al 29 de agosto de 1943, en el que participaron las sociedades agrícolas de Concepción, Angol, Traiguén, Temuco y Osorno, más ganaderos de Valdivia, Puerto Varas y Puerto Montt, entre otros.[563] También asistieron algunos funcionarios del Gobierno. Este congreso fue el primero que agrupaba sólo a los agricultores del sur, sin la presencia de la SNA y otras sociedades del centro. Para distinguirse de los ganaderos del centro se habló de un "congreso de crianceros". En lo esencial, se planteó allí que la solución del problema pecuario requería, antes de medidas prohibitivas y parciales, abordar las diversas fases de la producción, distribución y consumo de productos. Se debía atender por el Estado, también, la sanidad animal, la selección y calidad del ganado, y la construcción de una red de frigoríficos en el sur; en Renaico (Malleco), Temuco y Osorno.

En este congreso se evidenció el interés de las sociedades agrícolas del sur de unirse en una agrupación independiente del centro.[564] Se manifestaron las diferencias que tenían con los del centro, que incluso llegaban a intereses contrapuestos, por lo que ellos necesitaban defender los intereses regionales. Esto no significaba, en lo formal, rechazar la unidad de todos los agricultores del país. En definitiva, en junio de 1944, SAGO tomó la iniciativa e invitó a todas las sociedades agrícolas del sur a reunirse en Santiago, para tratar temas comunes. SOFO respondió aceptando la invitación, pero señaló que para ello no había que ir hasta Santiago y propuso que se reunieran en Temuco, equidistante para las ciudades del sur. Allí, el 7 y 8 de julio se juntaron las sociedades de Concepción, Angol, Traiguén, Temuco y Osorno. Se trató de la creación de un organismo superior y se definieron temas comunes; sindicalización campesina, reforma a la ley de imposiciones, desahucio de obreros, conclusiones del Congreso Ganadero del Sur y avalúos de propiedades rurales. Se creó, también, el Consorcio Agrícola del Sur (CAS) y se eligió como directiva al

[563] Sociedad de Fomento Agrícola, *memorias de 1943-1944 y 1944-1945*.
[564] Ídem; y Consorcio Agrícola del Sur (1945): *Su origen, objeto, estructura y primer año de existencia. Informe de la presidencia de Temuco 1944-1945*, Imprenta y Editorial San Francisco, Padre Las Casas.

presidente de SOFO, que la presidía, y como vicepresidentes a los presidentes de SAGO y Agrícola del sur.

El 13 de julio se le informó al ministerio de Agricultura de la formación del CAS y se le comunicó que pretendían colaborar con el Gobierno y los organismos estatales, distanciándose con ello de la oposición política que regularmente hacía el Comité Relacionador. El ministro les respondió que se alegraba por la nueva institución y los invitaba a unirse al Gobierno para resolver los problemas del agro.

Finalmente, el 30 de julio, después de aprobada la decisión por todas las sociedades agrícolas del sur que asistieron a la reunión, se volvieron a reunir las sociedades en Temuco y crearon oficialmente el CAS. A los temas ya señalados como de interés común se agregaron; regadío, desecación de pantanos, ganadería, trigo, representación de las sociedades agrícolas en los organismos encargados de la planificación agraria, problemas agrícolas de postguerra y reforestación. El CAS, además, se proponía crear un Consejo Nacional de la Agricultura, que integrara a todos los agricultores del país, con representantes de cada provincia desde Coquimbo a Magallanes y de las sociedades agrícolas que integraban el Instituto. Para ello se propuso hacer una reunión con todas las sociedades agrícolas del país el 13 de agosto, en Temuco.

Quedaba claro que la creación del CAS era un intento por desbancar a la SNA de su autoadjudicada representación de los agricultores del país, cada vez menos merecida para los del sur cuando utilizaba esa posición para hacer política contra el Gobierno.

El CAS declaró públicamente, por esos días, su intención de enfrentar de mejor manera los problemas de la agricultura, agrupando a aquellas sociedades que tenían problemas comunes y lograr la unidad de todos los agricultores. Para ello, sus integrantes se retiraban del Comité Relacionador, controlado por SNA, esperando que se formara el Consejo Nacional de la Agricultura, con "representación equitativa" de las sociedades agrícolas del país. Asimismo, el CAS se planteaba como una instancia de colaboración con el Gobierno e instituciones estatales de fomento agrario.

La sede del CAS se definió como rotativa anualmente entre las sociedades principales; SOFO, SAGO y Agrícola del Sur.

La reunión propiciada por el CAS para agosto, para crear el señalado consejo, tuvo la abierta oposición de la SNA. El 13 de agosto se reunieron en Temuco delegados de agricultores del centro y sur de Chile; sociedades de La Ligua, Valparaíso, O'Higgins, Maipo, Linares, Concepción, Biobío, Cañete, Malleco, Traiguén, SOFO y SAGO. Algunas eran sociedades provinciales, otras

pequeñas agrupaciones de agricultores de alguna zona. De las sociedades importantes, no asistió la SNA ni Agrícola del Norte. En el encuentro se declaró formada la Confederación de Agricultores de Chile, se formó un comité para redactar los estatutos y se fijó una próxima reunión en Talca o Concepción.

La confederación no prosperó, seguramente por oposición de la SNA. También se suspendieron las reuniones anuales que organizaba el Comité Relacionador, tras la salida de los sureños. Era claro que la unidad gremial de los agricultores requería una recomposición. Después de un entendimiento entre el CAS y la SNA, se volvió a reunir una Asamblea de Entidades Agrarias, en San Felipe (Aconcagua), del 7 al 8 de julio de 1945.

En esta asamblea se pidió que el Estado asegurara a la agricultura condiciones normales para su desarrollo, que se mejorara el abastecimiento de fertilizantes y que hubiera fletes baratos para abonos. Sobre el trigo, se pidió que el presidente de la República aprobara el precio fijado para el próximo año por el Instituto, que se modificara la exigencia de peso específico, considerando las diferencias regionales, y que se subsidiara el flete de la harina, no sólo el del trigo, para apoyar su elaboración en las zonas de producción. Además, que hubiera libertad para exportar, que los agricultores participaran en la definición de los fletes ferroviarios y que el ministerio de Agricultura coordinara a todos los organismos estatales que tenían atribución en el ámbito agrícola.

También se acordó crear un Consejo Coordinador de sociedades agrícolas, que llevara a ejecución los acuerdos anuales y estudiara problemas del agro. El consejo sería dirigido por el presidente de la SNA, Joaquín Echenique, y vicepresidente sería el presidente de SOFO, Tomás Longdon. De este modo, CAS y SNA comenzaron a coexistir, tolerándose. Sin embargo, la balanza del poder gremial seguía inclinada a favor de SNA, pues había evitado un cambio fundamental en la organización gremial y mantuvo su "representatividad" de la agricultura nacional.

El CAS siguió muy activo, asumiendo la representación del sur ante el Gobierno. Sus integrantes con asiento en el Instituto comenzaron a actuar en conjunto. Les preocupaba especialmente la situación del trigo, la importación de ganado argentino, la construcción de frigoríficos en el sur, la alza de los costos de la producción agropecuaria, fletes y transportes, estabilización de precios y salarios. El CAS representaba las particularidades agrícolas del sur. Como destacaba la SOFO, respecto a la personalidad de los agricultores del sur, en agosto de 1945: "Nos sentimos orgullosos de nuestra prestancia para el trabajo, de nuestra resolución para enfrentarnos a las circunstancias más difíciles, y de nuestra abierta voluntad para renovar lo que el tiempo va dejando en el desván de las cosas que hicieron época, en esta imperturbable e incesante

evolución de los pueblos".[565] Entre líneas, había una crítica a los agricultores del centro, frente a cuales los del sur se sentían más trabajadores, esforzados y modernos. Los del sur le tenían poco temor a los cambios y reformas, justamente aquello que causaba más preocupaciones y rechazos entre los terratenientes del centro.

Por 1945, el CAS reunía un número importante de sociedades, algunas creadas sólo con ese fin: Agrícola del Sur (1881), SAGO (1917), SOFO (1918), Agrícola del Biobío (1937), Agricultores de Collipulli (1944), Agrícola de Malleco (1945), Agricultores de Traiguén (1945) y Agrícola de Cañete (1945) En total, el CAS agrupaba a 3.756 agricultores, de los más importantes de la región, afiliados a las sociedades señaladas.

6.2.3 El Plan Agrario y la falta de una política general de fomento, 1945-1950

Desde diciembre de 1943, el ministerio de Agricultura venía preparando un plan para la agricultura. Finalmente, el Gobierno aprobó el llamado Plan Agrario en mayo de 1945.[566] Era la primera planificación acabada para el fomento agropecuario elaborada por el Estado, tanto tiempo pedida por los agricultores.

Sin embargo, el resultado era mucho menos de lo esperado. El Plan circunscribía el fomento del agro dentro del interés industrializador del Estado, por lo que el crecimiento de la agricultura no importaba por si misma, sino como mercado para el desarrollo industrial. Interesaba al Gobierno que la agricultura proveyera materias primas para la industria, alimentos a bajo costo y que participara del comercio exportador. La propuesta no era más que un perfeccionamiento de la situación existente, con la agricultura subordinada a la industria.

El Plan Agrario se planteó como una orientación para el sector, definiendo problemas más que soluciones. Tampoco significaba una mayor actividad del Estado, sino que descansaba en la colaboración entre el Estado y los agricultores, siendo éstos los que deberían hacer el esfuerzo mayor. Ello coincidía más con los planteamientos de la SNA, que con los de las sociedades agrícolas del sur.

El Plan hacía una descripción de la agricultura en ese momento, que dejaba claras las diferencias entre centro y sur. En salarios, el promedio de Malleco a Valdivia era de 8,71 pesos por día por trabajador, mientras en Osorno era un poco más alto. Esos valores eran casi el doble de lo que se pagaba en el centro del país. Aunque considerando regalías, en el norte y centro se daban

[565] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1944-1945*.
[566] Ministerio de Agricultura (1945): *Plan Agrario*, Imprenta Universitaria, Santiago.

más beneficios fuera del salario, pero a la vez se trabajaban más días al año. Por otra parte, a los afuerinos se les pagaba más en el norte y el centro. El Plan consideraba que el escaso poder de compra de los trabajadores rurales les impedía ser consumidores de productos industriales, la principal preocupación del Gobierno. Por otro lado, el Plan se manifestaba a favor de la propiedad privada indígena en el sur, acabando con las comunidades existentes. Las calificaba en duros términos, como parásitos del progreso y que afectaban el mejor aprovechamiento de los suelos que ocupaban.

Quedaba en evidencia, también, que el aprovechamiento de la tierra en Chile era escaso, pues había 31,78% de suelos regados (en el centro) ocupados con praderas naturales, los que podían destinarse a cultivos. Sin embargo, el Plan no profundizaba en las razones de ello, ni criticaba a la gran propiedad agrícola, más bien culpaba al minifundio. En el análisis de cultivos que se hacía, aparecía el mayor peso del sur. Se reconocía allí que el sur tenía problemas de bodegas para el trigo y de transporte, a pesar de que entre enero y abril de cada año salía del sur el 50% de la producción de trigo. El sur era un productor excedentario, con problemas de transporte, almacenes y falta de industrias.

A la vez, el Plan reconocía las deficiencias del sector ganadero; faltaba una política estable, control de enfermedades y forrajes baratos. También, que el transporte de ganado vivo ocasionaba mayores pérdidas que ventajas: "Tal vez nada hay más desorganizado que el mercado y distribución de carne en el país. Hay un recargo enorme establecido por un exceso de intermediarios, en perjuicio tanto del productor como del consumidor".[567]

Por otro lado, se planteaba que la producción de trigo debía reducirse en el centro y aumentarse en el sur. Para ello, sugería que se instalaran secadores de granos en el sur, se dieran créditos y fijaran precios que favorecieran al sur. Para el ganado, se proponía aumentar la calidad de bovinos lecheros y cárneos. Principalmente, aumentar en un 52% la producción lechera. Para ello, había que importar ganado lechero, aumentar praderas artificiales, estimular la formación de lecherías y crear plantas pasteurizadoras e industriales.

El Plan ponía énfasis en el desarrollo de la lechería, descuidando la producción de carne. A pesar de todas las críticas de los agricultores del sur, se recomendaba mantener las importaciones de carne desde Argentina. En definitiva, el Plan creía que se debía privilegiar el ganado lechero, pues el cárneo se beneficiaría indirectamente. Ello era discutible, pero dejaba en buena posición los intereses lecheros del centro, frente a los ganaderos crianceros del sur. Para la producción de carne,

[567] Ídem, p. 81.

señalaba que debía seguirse criando ganado en el sur, establecer mataderos frigoríficos en los centros de producción y reducir los intermediarios en el comercio de carne.

El Plan estaba lleno de supuestos y reflexiones ligeras, proponiendo una serie de acciones que no estaban vinculadas ni ordenadas en el tiempo. La autocrítica sobre el papel del Estado era escasa, respecto a su labor en el fomento de la agricultura, incluso se afirmaba que la intervención del Estado en el precio del trigo lo había subido y estabilizado, lo que era cierto para los años iniciales del control de precio, pero no reconocía la tendencia a mantener precios bajos. Sí reconocía el desorden el Estado en política agraria, pues carecía de un organismo que tuviera por fin específico elaborar dicha política: "La desintegración de las funciones del Estado que tienen relación con la agricultura, ha resultado en que se actúa frente a hechos consumados, cuando su solución requiere ya de medidas drásticas, efectivas o dolorosas. No ha habido previsión ni acción sostenida".[568] Para resolver ello, proponía dar más atribuciones al ministerio de Agricultura, para que coordinara acciones de fomento y organizara la producción agropecuaria.

Finalmente, proponía invertir más en caminos, regadío, créditos y priorizar el fomento lechero. Para el sur, construir secadores de granos y bodegas de trigo, subsidios para crianza de terneros vacunos, obras de regadío en Malleco y Cautín, créditos para limpiar terrenos y aporte estatal para construir frigoríficos en Malleco, Cautín y Osorno, entre otras medidas.

El Plan Agrario de 1945 tuvo escaso efecto, pues se careció de financiamiento y voluntad para implementar lo propuesto. En lo inmediato se facultó al Instituto para realizar el fomento lechero, se le entregaron recursos y se creó un Consejo de Fomento Lechero.[569] Ya en 1945 se comenzó a fijar el precio de la leche, estableciéndose las mismas diferencias que con el trigo, entre Santiago y el sur del país. Lentamente, por 1947 se fueron implementando otras acciones sugeridas por el Plan. Por octubre de 1947, en una exposición ganadera realizada en Osorno, el ministro de Agricultura reconocía que el Gobierno estaba preocupado por la situación agropecuaria, pero no estaba en condiciones, le faltaban recursos, para avanzar en la aplicación del Plan Agrario.

En cuanto al precio del trigo, en 1945 el sur tuvo un pequeño avance en su petición de que se establecieran precios mejores. Como todos los años, se esforzaron por demostrar que los costos de producción del sur eran altos y pidieron un precio de 170 pesos base Osorno, único para todo el país, y que el costo del flete se cargara al precio de la harina.[570] La SOFO planteó al Instituto que el trigo se estaba produciendo en su zona con déficit; calculaba que un agricultor mediano tenía un

[568] Ídem, p. 253.
[569] Adela Manquilef, op. cit., pp. 253-304; y Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1944-1945*.
[570] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1944-1945*.

costo de producción de 143 pesos por qm y uno pequeño, 190 pesos. Por ello, el CAS pidió un precio de 220 pesos en Santiago. Sin embargo, el Instituto, utilizando los costos de producción de algunos fundos fiscales (ubicados en el centro del país) consideró un costo de producción medio nacional de 145 pesos por qm En el Instituto se opusieron a aceptar la propuesta del sur de fijar un precio con base Osorno, único para todo el país, aprobando un precio de 162,5 pesos base Osorno, pero que aumentara de valor hasta Santiago, según los fletes ferroviarios, quedando en 189,95 pesos base Nuñoa (Santiago) También se redujo la tolerancia de peso específico.[571] A pesar de que el precio para el sur era menos bajo que antes, éste seguía siendo discriminado, pues aunque sus costos eran mayores se le pagaba precios inferiores y continuaba castigándose al trigo por humedad. Los propios miembros del Instituto reconocían la injusticia que se cometía con el sur en el actual sistema de precios.[572] Para el sur, la solución era avanzar hacia un precio único para todo el país.

A estas alturas, los bajos precios oficiales, definidos por consideraciones políticas sin ningún apego a los costos de producción, estaban llevando a los agricultores a la descapitalización, siendo los del sur los más afectados. En el sur, sólo entre 1943 y 1945 los abonos habían subido entre un 18,5 al 28,5%, los fletes ferroviarios más del 50%, los salarios y sueldos entre 25 y 40% y los repuestos de maquinarias entre 50 y 300%.

Por 1946, la política de precios bajos se daba en los rubros principales de la producción del sur; trigo, carne y leche, sin contar las dificultades que limitaban su acceso al mercado, como fletes, prohibición de matar hembras bovinas, falta de poder comprador, etc. La situación estaba en el límite de lo tolerable. Además, para sostener los precios bajos seguía importándose anualmente trigo y vacunos en grandes cantidades, lo que deprimía aún más la producción nacional. Frente a todo ello, las acciones de fomento del Estado eran escasas y contradictorias con otras decisiones de la misma autoridad.

En el precio del trigo, en 1946 y 1947 los agricultores aumentaron su demanda de un mejor precio, pues mientras el Estado fijaba precios bajos internos, las importaciones se pagaban a un precio mucho mayor. La tradicional afirmación de que era mejor importar que producir trigo en el país, comenzaba a derrumbarse con la subida del precio internacional.[573] En 1946, el CAS pidió un precio de 270 pesos en Santiago, pero el Instituto fijó un valor de 242 pesos, que en definitiva, por petición presidencial, quedó en 232 pesos para el año 1947. También, en 1946 el Gobierno declaró

[571] AA, año XIII, Nº 150, julio de 1945.
[572] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1944-1945*, p. 68.
[573] Para esta parte, Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1946-1947*; AA, año XIV, Nº 171 y 172, abril y mayo de 1947; e Ídem, año XV, Nº 174 y 175, julio y agosto de 1947.

al trigo producto esencial para el abastecimiento del país, comenzando el ministerio de Agricultura a controlar existencias y su transporte en el país.

Todo ello pues el trigo escaseaba. El déficit de trigo en 1946 fue cubierto con 200 mil qm de trigo argentino, pagado a 400 pesos, lo que generó una pérdida de 3 millones de pesos al Estado, ya que debió venderlo en el país al precio oficial, más bajo. En 1947 la situación fue más grave aún, debiéndose importarse 1 millón de qm desde Argentina, pagados a más de 530 pesos cada qm, con un gasto de más de 300 millones de pesos. Vendidos a 232 pesos, la pérdida para el Estado fue considerable. SAGO, en mayo de 1947, señalaba que con ese dinero se podría haber subsidiado hasta con 40 pesos cada qm de trigo producido en Chile. Dado el precio internacional, a los agricultores del sur les quedaba claro que ellos estaban regalando su trigo, aunque no escondían una cierta satisfacción al comprobar que sus aprehensiones eran ciertas y que todos aquellos que apostaban por importar y no producir trigo, estaban en un profundo error.

Era claro que se debía variar la política de precios, pero el Gobierno no aprendía. En julio de 1946 el Comisariato fijó el precio máximo de la avena en 121 pesos por 100 kilos, puesto en Santiago. Un valor muy bajo, que significaba un fuerte daño para Cautín, la principal productora de avena en Chile. La SOFO reclamó por ello; no se explicaba por qué se había fijado precio en Santiago, si era Cautín la que producía la mayor parte. Tampoco Santiago era consumidor, así que no había razón para ello, ya que parte de la avena se consumía en el sur y el resto se exportaba. El ministerio de Economía, de quien dependía el Comisariato, les informó que el acuerdo se había tomado en conjunto con el Instituto, lo que mostraba cómo se tomaban las decisiones, pues la SOFO siendo miembro de tal organismo ni siquiera se había enterado. Además, le señalaron que el precio era para limitar la exportación y fortalecer el consumo interno. En otras palabras, un buen precio para Santiago, que obligara a colocar allí la avena.

Frente a ello, la organización nacional de los agricultores no funcionaba bien. El Consejo Coordinador, creado recientemente, no cumplía ningún papel destacado, por lo que seguía faltando una representación nacional de los intereses agrarios. El 6 y 7 de noviembre de 1946 se volvió a realizar, en Los Angeles, una Asamblea de Entidades Agrícolas. Fue una reunión menos concurrida que las anteriores y estuvo motivada por el florecimiento de la sindicalización campesina, único tema que parecía interesar a la mayoría. En esta asamblea se planteó que los agricultores apoyaban una reforma agraria que mejorara la producción y productividad, pero se oponían a una que afectara la propiedad; que rechazaban la sindicalización campesina, pues afectaba la producción; que fueran el ministerio de Agricultura y el Instituto los coordinadores de la política agraria estatal; y que el

ministerio de Agricultura fuera un organismo técnico y no manejado por criterios político-partidistas.

En cuanto a los precios, señalaron: "Declarar que la fijación de precios a los productos agrícolas, sino se respeta los costos y la legítima utilidad, tiene como consecuencia el perjuicio del productor, la desorganización de los cultivos y explotación, y carestía y disminución de los productos disponibles para la alimentación". [574] También, rechazaban que ello favoreciera al consumidor, ya que a la larga se les perjudicaba. Pedían que se controlaran los precios en la fase de distribución y que se crearan comisiones de fletes ferroviarios para resguardar los intereses de las diferentes zonas.

A pesar de la contundencia de estos planteamientos, los efectos de las peticiones de las diferentes asambleas, ya iban unas cinco, eran nulos. Creemos que ello se debía a que imperaba en esos encuentros un escaso interés gremial y uno mayor por hacer oposición política. Con el paso de los años, el discurso de los agricultores pasó a ser entendido por el Gobierno, siéndolo o no, como un discurso político, de oposición, sin ahondar en los fundamentos ni razones de las propuestas. También, había una serie de prejuicios contra los agricultores, que afectaban su capacidad para ser escuchados; cuando señalaban que estaban en la ruina nadie les creía, pues a menudo hablaban de ello y no era cierto, pero cuando sí se acercaban a estarlo el argumento catastrofista se había usado tanto que nadie se molestó en comprobar si ahora sí era cierto; además, estaba la creencia que la mayoría eran poco eficientes en su labor, pensemos en los terratenientes del centro, y que dilapidaban sus recursos. Tales prejuicios debilitaban las peticiones de los agricultores. En el caso de los del sur, el desconocimiento y la indiferencia general que se tenía a los problemas agrarios era agravado por la distancia geográfica y la escasa influencia política que ellos tenían en los círculos de poder del centro del país. Por último, y no menos importante, estaba el hecho indiscutible que el Estado estaba comprometido en un modelo de desarrollo en el que la agricultura debía ser subsidiaria de la industria, por lo que atender las demandas de los agricultores era imposible en ese esquema.

El 3 y 4 de mayo de 1947, el CAS organizó un Congreso del Trigo en Temuco, para abordar todos los problemas que afectaban al rubro; técnicos, créditos, costos de producción y comercialización, y precios oficiales. Participaron todas las organizaciones más importantes del sur; SAGO, Agrícola de la Frontera (Victoria), Cooperativa Agrícola de Victoria, CAS, Agrícola del Sur, Ganadera y Maderera de Curacautín, Agrícola de Malleco, Agricultores de Collipulli,

[574] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1946-1947*, p. 69.

Agricultores de Ñuble, Agricultores de Cañete y SAVAL. Se pretendía que los acuerdos del congreso sirvieran para que el Gobierno elaborara una política triguera. Se plantearon las sabidas necesidades de insumos y buenos precios para aumentar la producción. También se destacó la poca atención del Estado al sur. Heriberto Jaramillo, de la SAVAL, señaló: "Es deplorable el abandono en que se encuentran las provincias sureñas respecto del auxilio mecánico técnico del Estado a favor de la producción agrícola. En Valdivia hay escasez de equipos seleccionadores, en forma de que se dispone solamente de un equipo en mal estado".[575] Para otros, había posiciones diferentes, la intervención del Estado era la culpable de los bajos precios, por lo que pedían precios libres. Todos sí estaban de acuerdo en que el país podía satisfacer su consumo interno, que el sur podía mejorar su aporte a la producción nacional, pero requería abonos, semillas, maquinarias, forrajeras, etc., para hacerlo. También, un precio remunerativo fijado antes de la siembra, más y mejores caminos y más vías férreas, que CORFO ofreciera más servicios en la zona y a bajo precio, etc. Sobre el precio del trigo, considerando un costo de producción promedio del sur y la relación de precios con otros productos agrícolas, proponían un precio mínimo de 320 pesos, base Santiago.

Además, pidieron que los productos del sur fueran industrializados en la zona (trigo, madera, carne, etc.), y que se considerara a las sociedades agrícolas del sur en la solución de los problemas ganadero, lechero y triguero, a través de sus representantes en el Instituto.

Poca atención se daba en el Gobierno a la opinión de los agricultores del sur. Por ejemplo, en enero de 1947 el Gobierno había creado un Consejo Nacional de Economía, como organismo asesor, reuniendo a representantes de patrones, empleados, obreros, intelectuales y Estado.[576] Entre los patronales estaban las principales organizaciones de la industria, minería, comercio y bancos. En nombre de los agricultores, no era sorpresa, estaba un representante de la SNA y una organización nueva, surgida en el centro, llamada "Asociación de Productores Agrícolas". En dicho consejo se formó una comisión de agricultura, que formaban la SNA, la mencionada asociación, representantes de obreros agrícolas, la Confederación de Trabajadores y el ministerio de Agricultura. Ningún vocero de los agricultores del sur estaba presente allí. Respecto a la participación tradicional de la SNA en casi todos los organismos estatales y comisiones de importancia, en representación de la agricultura, es válido afirmar que parte de las deficiencias de la política agraria estatal se debían a su colaboración o inacción. Creemos que ella era parte principalmente de la discriminación que se cometía contra el sur, más preocupada de defender los intereses del centro que los "nacionales", si es que distinguía la diferencia entre ambas cuestiones, de evitar reformas políticas que perjudicaran

[575] Ídem, p. 88.
[576] SAVAL, año II, Nº 17, mayo de 1947.

el estado de cosas existentes en el campo y de frenar posibles nuevas intervenciones del Estado. Mirado con detenimiento, la SNA había tenido éxito imponiendo sus intereses particulares como los de toda la agricultura, a los ojos de la clase política nacional.

Jean Carrière, con ingenuidad a nuestro juicio, reconoce en la acción de la SNA una preocupación real por los problemas de la agricultura, pero se equivoca, pues más allá del discurso los hechos desmienten tal interés.[577] Por ejemplo, reconoce que no tuvo éxito en su petición de precios mejores para el agro, pero señala que los solicitó; nosotros creemos que no tuvo éxito en ello, pues no le interesaba realmente que ello se modificara, ya que era el centro, a quien representaba, el favorecido por tal esquema. Más aún, la SNA se oponía a que hubiera fijación oficial de precios, con lo que no podía luchar por perfeccionar una política que rechazaba; esa era su diferencia principal con los del sur, que sí creían en que el Estado debía intervenir fijando precios remunerativos. En abril de 1947, cuando Máximo Valdés fue elegido presidente de la SNA, tenía como propuesta limitar, no acabar, con las importaciones de carne y trigo, y darle libre iniciativa a la economía nacional, esto es, término de la intervención estatal.[578] Así, cuando la SNA decía que se oponía a los precios bajos no estaba pidiendo que hubiera mejores precios oficiales, sino que no quería que se fijasen precios, que no es lo mismo.

La fijación del precio del trigo en 1947 fue una demostración de la crisis de la política de precios bajos.[579] El 13 de mayo de 1947, el Instituto concluyó un estudio de los costos de producción del trigo para la cosecha 1947-1948. Para ello, se tuvo a la vista los estudios realizados por el congreso triguero del sur, ya comentado, y por SAGO, pero los calificaron de poco representativos de todo el país, pues los del sur tenían costos más elevados por condiciones propias del sur. Ello era una contradicción flagrante con los fundamentos oficiales de la política de precios, que sostenían que los del sur tenían costos inferiores (menor valor de la tierra, por ejemplo) Por primera vez se aceptaba que tenían costos de producción mayores, pero seguidamente se los descalificaba por no ser "representativos". Por el contrario, el Instituto consideró costos "representativos" los de tres fundos del centro del país y uno del norte, dejando de lado los del sur, para terminar proponiendo un precio del trigo de 362 pesos base Nuñoa. Esa cifra, sin embargo, se acercaba a la pedida por el sur, que señaló unos 320 pesos, más alzas por los mayores costos, y SNA, que pidió 350 pesos.

---

[577] Jean Carrière, op. cit., pp. 165-188.
[578] AA, año XV, Nº 172, mayo de 1947.
[579] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1946-1947*.

Una cuestión paradójica, una triquiñuela, era que a pesar de que el precio se fijaba según el costo de producción del centro, se establecía ese valor como costo del sur y después, para llegar al precio oficial en Santiago, se sumaba el valor del flete Osorno-Nuñoa y una utilidad del 12%. Es decir, los del centro ganaban, pues se les pagaba por cada qm el valor de un flete (32,55 pesos) que no hacían.

A pesar de todo, el precio oficial propuesto fue aprobado por el consejo del Instituto, con el apoyo de todas las sociedades agrícolas, pues significaba una mejora respecto a los años anteriores, dejando de lado la discriminación contra el sur. El presidente de la República se molestó con la decisión y el 13 de junio de 1947 escribió a las sociedades agrícolas representadas en el Instituto, manifestándoles su oposición el precio fijado, acusándolos de especuladores y pidiendo que el precio fuese modificado. El presidente defendía un precio de 310 pesos base Nuñoa, propuesto por los técnicos del ministerio de Agricultura.[580]

La SOFO respondió al presidente el 17 de junio, destacando que Malleco y Cautín producían 2,5 millones de qm de trigo y por ello defendían el trigo. Le recordaban lo que significaba producir ese trigo con malos caminos y con falta de buenas semillas, de abonos, maquinarias y con el clima del sur. Señalaban que la escasa producción agrícola del país no debía cargárseles a ellos. Creían que por primera vez el Instituto había resuelto algo que satisfacía las demandas del sur. Destacaban que las sociedades agrícolas eran minoría en el Instituto, por lo que la decisión había sido estrictamente económica, de todos los consejeros. No creían que el precio fijado fuese arbitrario, ni excesivo y consideraban errado el estudio del ministerio de Agricultura, ya que el precio de 310 pesos para Santiago era de 270 pesos en Temuco, lo que estaba por debajo del precio vigente, sin contar los descuentos. Le decían que el sur necesitaba un precio mejor; que en Malleco y Cautín el 65% de los agricultores vivía del trigo. Rechazaban que se les llamase especuladores. Creían que se había mitificado sobre las utilidades de los agricultores y que los estudios técnicos debían hacerse seriamente y no guiados por consideraciones políticas, como había ocurrido con la Junta y ahora sucedía con el Instituto

El mismo día 17 de junio, los 10 consejeros del Instituto que aprobaron el precio de 362 pesos (2 senadores, 1 diputado, 1 académico de la Universidad de Chile, SNA, Agrícola del Norte, Agrícola del Sur, SOFO, SAGO y Asociación de Ganaderos de Magallanes) respondieron al presidente de la República, defendiendo un precio remunerativo para el trigo, que evitaría una escasa producción y las importaciones. Creían que: "La falta de este artículo se debe

[580] Ídem; y AA, año XV, Nº 174, julio de 1947.

exclusivamente a que la política de los organismos oficiales se ha inclinado a mantener precios que no guardan relación con los gastos de explotación, el valor de la moneda y las condiciones generales del país, dentro del propósito, no conseguido, de evitar el alza del pan".[581] Agregaban, que la decisión se había tomado después de largas discusiones y de análisis económico y técnico. Recordaban el error cometido con los bajos precios de temporadas anteriores, por decisión política; que el estancamiento de las siembras había llevado a importar trigo de Argentina, pagado a más de 500 pesos por qm y con gran gasto para la economía nacional; que el propio Gobierno reconocía que fijar precios bajos, lo había dicho el ministro de Hacienda, era demagógico y que los precios terminaban subiendo, dando paso a la especulación; que el precio de 232 pesos del último año sólo había regido al comienzo de las cosechas, lo que afectó a los que vendieron al principio; y que, en términos de mercado, el trigo ya valía unos 494 pesos. Finalizaban señalando que habían decidido lo que era mejor para la producción y no según la voluntad del Gobierno.

El presidente de la República debió aceptar el precio fijado, después que el Instituto volviera a revisar la medida con nuevos estudios de costos y reafirmara su posición. Como hemos comentado, el Gobierno de González Videla necesitaba el apoyo de la derecha, después que en abril de 1947 rompiera con los comunistas. Ello explica que el presidente haya debido aceptar la opinión del Instituto, en aras del respaldo político que requería su Gobierno.

Para la SAGO, el alza del precio del trigo para 1948 fue más aparente que real, pues el aumento de los costos no fue totalmente considerado; el flete ferroviario de Osorno a Nuñoa, que se se había considerado al fijar el valor, había subido de 32,55 a 46,25 pesos por qm[582] La SOFO, por su parte, esperaba un precio único para el trigo en todo el país.[583] Recordaba que ya en 1942 se había pedido que se estableciera, pero que el presidente de la Junta se opuso, pues eso afectaría a la molinería del centro; nadie llevaría su trigo al centro con igual precio. Era claro que los intereses del centro dominaban la política triguera y seguían haciéndolo, a pesar de pequeños cambios.

Por agosto de 1947, dada la escasez de trigo en el país, el Intituto pidió al Comisariato que requisara todo el trigo y la harina que hubiera en los molinos, para evitar la venta de trigo bajo el precio oficial, pues llegarían 1,2 millones de qm de trigo argentino, que se venderían al precio oficial.[584] Por ese tiempo, el Instituto elaboró un plan de fomento integral del trigo, destinado a aumentar la producción. Se proponía, dado el mayor peso del sur, construir una red de bodegas y

[581] AA, año XV, Nº 174, junio de 1947, p. 6.636.
[582] AA, año XV, Nº 175, agosto de 1947.
[583] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1946-1947*.
[584] Ídem, p. 113.

secadores desde Cautín a Llanquihue, que se podía financiar subiendo el impuesto a la molienda de trigo; que hubiera precios justos y estables para los agricultores; y que hubiera poder comprador, especialmente para los pequeños agricultores. Sin embargo, el Instituto (el Gobierno) seguía creyendo que era adecuado un precio por zonas, pues así se favorecía el comercio del trigo hacia el centro y norte del país.

Resultado de ello, ya considerado en el Plan Agrario de 1945, desde 1947 se empezó a instalar secadores de granos en el centro (Linares) y en el sur (Los Lagos, Valdivia y Fresia) Durante 1948 se terminaron de habilitar.[585]

La SAGO aprovechó el viaje del presidente de la República a Osorno, a una exposición ganadera en noviembre de 1947, para darle directamente sus opiniones sobre la política agraria.[586] En la inauguración del evento, el presidente de la República, como buen político que era, se adjudicó la preocupación del Gobierno por la agricultura, habiendo acabado con prácticas demagógicas y administrativas en la fijación de precios. El vicepresidente de SAGO, Osvaldo Mohr, señaló que no les complacía el modo en que se fijaba el precio al trigo; que establecer un valor diferente de centro a sur no tenía razón económica más que por el flete que se pagaba. Lo consideraba injusto para las provincias del sur, pues se hacía pagar el flete al productor y no al distribuidor, como correspondía. Creían necesario un precio único para el trigo. Tampoco entendían que se pudiera fomentar la producción en el sur fijando un valor en Santiago menos el flete, sin considerar las particularidades del país. Por el contrario, un precio único forzaría a la industria molinera a trasladarse a los centros de producción y se abarataría la comercialización. En respuesta a esas expresiones, omitiendo el contenido principal del planteamiento, el ministro de Agricultura, Ricardo Bascuñan, señaló que se fomentaría la agricultura con precios remunerativos, reconociendo que hasta ese momento la política agraria había carecido de unidad, coordinación y de plan.

En cuanto a la carne, a los problemas del bajo precio y del transporte de ganado desde el sur, se sumó en 1945 la dificultad para vender ganado en Santiago, debido al monopolio que ejercían los dueños de corrales (donde se guardaba el ganado) y por los límites de matanza en el matadero de Santiago. El ganado del sur se pagaba a un menor precio que en el año anterior, pero en Santiago el precio final seguía subiendo. El presidente de SAGO, Reinaldo Fuchslocher, escribió al ministro de Economía, de quien dependían estas restricciones, el 8 de febrero de 1945: "Reducido el número de corrales a solamente veinte, con una encierra y matanza máxima diaria de veinticinco vacunos por

[585] Decreto del 16 de septiembre de 1947, autorizando gastos de dineros en terminar secadores de granos, MA, vol. 759, AN; y Adela Manquilef, op. cit., p. 262.
[586] AA, año XV, Nº 178, noviembre de 1947.

corral y adjudicada la concesión de éstos a un pequeño número de abasteros y corredores de ganado, que se distribuyen el beneficio de los 500 vacunos a que se ha limitado la matanza de Santiago, entre sus proveedores de la zona central (engorderos e internadores), han dejado al margen de toda posibilidad de concurrir con ganado gordo a las zonas crianceras del sur con los que no los liga ningún contacto comercial directo. Tal procedimiento les ha entregado el monopolio del comercio de la carne tanto en feria como en abasto".[587] De ese modo, los dueños de corrales restringían más el consumo y hacían subir los precios. Fuchslocher pedía que se ampliara la matanza para los productores del sur, hasta que las zonas crianceras pudieran concurrir directamente con su producto a ese mercado. En las últimas palabras, Fuchslocher dejaba caer una encubierta amenaza de que tales dificultades los obligaban a avanzar en su propósito de establecer un frigorífico y faenar su propia carne y venderla refrigerada en Santiago. Por el momento, no pasaba de ser un sueño.

Como hemos visto, el proyecto del frigorífico en Osorno iba avanzando, pero lentamente. En mayo de 1947 se había constituido la sociedad para construirlo y ya habían recibido un aporte del Instituto y del ministerio de Hacienda para ello.[588] Pero, después de muchas dilaciones, recién en 1957 comenzó a operar. El poco apoyo dado a esta iniciativa muestra el desinterés del Estado, y la oposición del centro, a que se produjera un cambio radical en la comercialización de carne en Chile. Hasta los años cincuenta hubo casi exclusivamente transporte de ganado en pie desde el sur, con engorda y matanza en Santiago. Los intereses creados en torno a la mantención del "ineficiente" esquema productivo, pero provechoso para el centro, eran fuertes.

Mientras tanto, el Estado privilegiaba el desarrollo del ganado lechero, postergando al cárneo. Como ya había un plan de fomento lechero, desde 1945 el Instituto venía diciendo que elaboraría uno para el ganado cárneo, pero todo quedó en las intensiones.[589]

Ante esas vacilaciones, en los años cuarenta el ganado vacuno se fue reduciendo y las importaciones de ganado argentino fueron aumentando. La fijación de precios del ministerio de Economía favorecía la mantención del sistema de comercialización de carne existente, con un precio mayor al ganado de engorda del centro del país.[590] Los bajos precios para el sur redujeron el interés por criar ganado vacuno. La dupla precios bajos en Santiago e importaciones fue fatal para el negocio ganadero en el sur. Además, el propio Estado se contradecía, pues por un lado fijaba

[587] AA, año XIII, Nº 145, febrero de 1945, p. 5.265.
[588] Erico Hott, op. cit., pp. 49-50; y AA, año XV, Nº 173, junio de 1947.
[589] AA, año XIII, Nº 145, febrero de 1945.
[590] AA, año XIII, Nº 150, julio de 1945.

precios bajos, pero a lo menos estables, y por otro autorizaba importaciones, que bajaban más los precios y dejaban sin mercado a los ganaderos del sur. El Estado no defendía sus propios precios.[591]

Frente a todo esto, el ministerio de Economía se justificaba señalando que la producción nacional no cubría el consumo, por lo que debía importarse. Al igual que en el caso del trigo, el Gobierno y muchos expertos creían que el país nunca podría satisfacer la demanda nacional de carne, por la falta de aumento del número de vacunos. El sur, como se ha visto, se oponía a las importaciones, creía que el país sí podía ser autosuficiente y pedía, para ello, una política de fomento ganadero, que no llegaba.

Por marzo de 1947, el Gobierno había lanzado una campaña de producción de alimentos, más publicitaria que real, tanto para incentivar el consumo interno, como para exportación.[592] El 16 de septiembre de 1947, la SAGO escribió al ministerio de Agricultura, respondiendo a una declaración de los ministerios de Economía y Agricultura de que desarrollarían una política que favoreciera la producción de alimentos, que ello requería, en el caso de la carne vacuna, de un precio remunerativo a lo largo de todo el año.[593] Le hacían una propuesta de escala de precios mensual, con reajuste entre mayo y octubre, que era la época en que el forraje en el sur era más escaso y debían vender parte de su ganado. También le pedían se acabara con la descoordinación entre los organismos que intervenían en el control de la distribución y producción de carne, que se terminara la prohibición de beneficiar hembras bovinas menores de 4 años, que se fomentara de otra forma el aumento del ganado y se terminaran las importaciones, que bajaban los precios.

No hubo respuesta favorable a lo pedido.[594] Se siguieron estableciendo precios fijos anuales y se mantuvo la prohibición de matanza. En cuanto al precio de la carne, el Gobierno fijaba un precio para Santiago tomando el costo de la carne argentina puesta en plaza, lo que obviamente perjudicaba a la ganadería nacional, cuyos costos eran mayores. Sobre la matanza de vacunos, mientras se impedía beneficiar hembras menores de 4 años, sí se permitía hacerlo con terneros menores de 2 años. En el matadero de Santiago se faenaban anualmente unos 65 mil vacunos menores de 1 año, porque las lecherías no hacían crianza. Si se hubiera prohibido esa matanza, como creía el sur, se podría haber aumentado más efectivamente el número de vacunos, pero eso afectaba los intereses de los lecheros del centro.

[591] AA, año XIII, Nº 155, diciembre de 1945.
[592] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1946-1947*; y SAVAL, año II, Nº 17, mayo de 1947.
[593] AA, año XIV, Nº 177, octubre de 1947.
[594] AA, año XIV, Nº 178 y 179, noviembre y diciembre de 1947; y SAVAL, año II, Nº 22, octubre de 1947.

Respecto a la leche, la actividad comenzó a adquirir mayor desarrollo con el fomento dado por el Estado. Por 1945 había en el país 14 cooperativas lecheras, la mayoría formadas en los últimos años. Había 6 de Concepción al sur. Entre Malleco y Osorno estaban las cooperativas de Cautín, Victoria, Osorno y Valdivia. En 1946 se formó otra cooperativa lechera en Río Bueno y en 1947 la de Los Angeles. En 1946, varias cooperativas sureñas interesadas en aprovechar los apoyos que el Gobierno estaba entregando al sector y para defender los intereses de sus asociados, entre otros, un justo precio para la leche del sur, formaron la Federación de Cooperativas Agrícolas Lecheras del Sur (en adelante, la Federación), compuesta por las cooperativas de Concepción, Cautín, Valdivia y Osorno.[595]

La Federación fue promovida por la Cooperativa Lechera de Osorno entre noviembre de 1945 y mayo de 1946, y se formó en la misma ciudad el 28 de septiembre de 1946. Su sede permanente estaría allí. La primera reunión de la Federación se hizo en enero de 1947, en Concepción; por este momento agrupaba a 475 productores, que eran dueños de cerca de 100 mil ha, con más de 23 mil vacas y producían 23 millones de litros de leche anualmente. La Federación pretendía colaborar en el desarrollo del sector y en principio deseaban integrarse al Consejo de Fomento Lechero, creado por el Gobierno para resolver las inversiones en el sector.

Las cooperativas lecheras del centro rápidamente imitaron a las del sur y comenzaron a formar una federación similar en 1946.

La Federación muy activa, envió el 18 de enero de 1947 un memorial al Gobierno pidiendo que se fijaran precios remunerativos para los productos lácteos, especialmente para la mantequilla, y que se evitara la importación de estos productos.[596] El 22 de abril de 1947, la Federación se dirigió al ministro de Agricultura, Pedro Castelblanco (valdiviano), pidiendo se le diera representación en el Consejo de Fomento Lechero, pues: "Siendo las provincias australes las que mayormente impulsan la producción lechera y mantequillera, nuestra Federación considera tener justo derecho de destacar un representante del sur de Chile ante el referido Consejo".[597]

La petición fue rechazada por el Consejo de Fomento Lechero, aduciendo que el reglamento que lo formaba daba representación en él a los productores representados por una confederación de cooperativas lecheras, que aún no existía, y que mientras no existiera le correspondía al presidente de la República nombrar a una persona que cumpliera esa función, el que ya lo había hecho, por lo

[595] Documentos sobre la constitución en MA, vol. 713, AN; y Carta de 17 enero de 1947, jefe del Departamento de Cooperativas al ministro de Agricultura, Santiago, MA, vol. 779, AN.
[596] SAVAL, año II, Nº 14, febrero de 1947.
[597] Carta de Manuel Narbona, presidente de la Federación de Cooperativas Agrícolas Lecheras del Sur, al ministro de Agricultura, Osorno, 22 de abril de 1947, MA, vol. 779, AN.

que no había cabida para otro más. La respuesta era burocrática y evidenciaba el poco interés que había en el Gobierno por incorporar a los sureños en tales instancias de decisión. Por supuesto, en el consejo, fuera de los funcionarios del ministerio de Agricultura había "un representante de los productores del centro", que hacía las veces de representante nacional. Por ello no es de extrañar que la principal labor del consejo se redujera al centro del país; en la misma reunión que se rechazó la petición de la Federación, se acordó subvencionar a la SNA en un control de ganado fino y se aprobó un préstamo para la Cooperativa Agrícola Lechera de Santiago.[598]

Entre 1947 y 1948, la mayor parte de lo realizado en fomento lechero se concentró en las ciudades principales del país; subsidios a las cooperativas lecheras de Santiago, Valparaíso y Aconcagua, y promoción del consumo de leche en Santiago, Valparaíso y Concepción. Para el sur, hubo subsidios de poca monta, para el control lechero de la SAGO y SOFO, y apoyo a las cooperativas de Osorno, Valdivia y Los Angeles.[599]

Un problema serio ocurrió con la fijación del precio de la leche para 1947.[600] Como lo venía haciendo desde 1945, el ministerio de Agricultura fijó entre diciembre de 1946 y enero de 1947, el precio de compra de la leche a productores y el de venta al público, para todo el país, con las consabidas diferencias entre centro y sur. Los productores estaban cansados de dos temporadas con precios bajos, que no consideraban los costos de producción. Además los del sur pedían que se fijara precio no sólo a la leche de consumo, sino que también a la industrial, para mantequilla y queso, que no estaba considerada en los precios oficiales anteriores.[601]

El rechazo unánime del centro y sur, para no repetir la experiencia tenida con el precio del trigo, llevó al Gobierno rápidamente a fijar nuevos precios, reconociendo que los costos habían subido significativamente. Considerando su interés por fomentar el sector, revisó los estudios técnicos de costos y decidió aceptar el criterio de establecer precios remunerativos. El 9 de julio de 1947 se volvieron a fijar los precios de la leche para Santiago y Valparaíso, que regirían hasta abril de 1948. A los productores se les pagaría 3,8 pesos por litro puesto en plantas pasteurizadoras y el precio de venta a público sería de 4,7 a 4,9 pesos por litro. El mismo decreto designaba una comisión, compuesta de un funcionario del Instituto, otro del ministerio de Agricultura, algunos técnicos y a un representante de la Federación de Cooperativas Lecheras (suponemos que la del centro), para que fijara los precios del resto del país.

---

[598] Reunión del Consejo de Fomento Lechero, 17 de agosto de 1947, MA, vol. 779, AN.
[599] Adela Manquilef, op. cit., pp. 303-304.
[600] Para esta parte, Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1946-1947*; y Decreto de 9 de julio de 1947, MA, vol. 779, AN.
[601] AA, año XIV, Nº 172, mayo de 1947.

Es sintomática la celeridad del Gobierno para reaccionar al llamado de los productores de leche, frente a la indiferencia con los productores de trigo y carne. Creemos que aquí se manifiesta claramente cómo el Gobierno responde a los reclamos del centro, allí los lecheros son muy poderosos, pero no lo hace ante las mismas interpelaciones de los sureños para proteger la producción triguera y ganadera vacuna.

El 7 de agosto de 1947 se fijó el precio de la leche para el resto de Chile. Respondiendo a la demanda de los sureños, se fijo precio para leche de consumo e industrial. Desde Concepción al sur, la leche iba bajando de precio. En Malleco se pagaría 3,1 pesos por litro de leche al productor, puesta planta pasteurizadora, y 3 pesos por leche destinada a fabricar leche condensada; en Cautín, 3,2 pesos litro de leche para pasteurizar; en Valdivia, Osorno y Llanquihue, 3,1 pesos para pasteurizar, 2,45 pesos para leche condensada y 1,7 pesos para mantequilla. La leche de venta al público se cargaría en 0,9 pesos por litro. Como se ve, es notorio el criterio de fijar precios menores a la leche del sur, con algunas excepciones para fomentar la producción. Por ello en Concepción se pagarían 3,9 pesos a productor, y también tenían mejores precios Malleco y Cautín. De Valdivia a Llanquihue, se consideraba, suponemos, que la actividad estaba suficientemente desarrollada, pues tenía los precios más bajos.

Mientras el Gobierno tenía especial preocupación por la situación de la lechería, a lo menos la del centro, poco se hacía en el fomento ganadero. Desde 1945, el ministerio de Agricultura venía proponiendo que se creara una Corporación de Carnes, que realizara la internación de ganado argentino y que aprovechara las utilidades de ese negocio para fomentar el crecimiento del ganado nacional. En 1947, la idea seguía como proyecto y el ministerio de Agricultura todavía creía que eran una buena solución a la falta de recursos para la ganadería. La idea no tenía posibilidad alguna de concretarse, pues afectaba los intereses de los que lucraban con las importaciones de ganado y tampoco era una buena manera de promover el sector ganadero nacional, ya que con importaciones cuantiosas el negocio ganadero seguiría siendo poco rentable para los crianceros del sur, que eran los únicos interesados en aumentar la masa vacuna nacional. Era la típica propuesta incoherente del Estado en materia agraria.

En marzo de 1948, el Consejo de Fomento Lechero aprobó un plan de inversiones para el sector lechero, que ampliaba la acción en esta materia.[602] Consideraba subvenciones a las cooperativas lecheras, asociaciones y corporaciones, para la instalación de lecherías y servicios sanitarios; a las sociedades agrícolas, para sus registros de ganado fino; y a los organismos oficiales,

[602] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1947-1948*; y SAVAL, año III, Nº 26, marzo de 1948.

para investigación y educación; préstamos a particulares para comprar reproductores, con el aval de alguna asociación, corporación o cooperativa; también, préstamos para adquirir equipos, maquinarias, elementos de transporte, construir establos y otras instalaciones, importar forrajes, etc. El plan consideraba que ya habían suficientes plantas pasteurizadoras en el centro y el sur, por lo que se apoyaría a plantas que aprovecharan la leche de temporada, como deshidratadoras, y se ayudaría a cooperativas del norte del país. La mayor parte de los fondos se destinaba a préstamos, los que entregaría directamente el Instituto.

En mayo de 1948 se volvió a fijar el precio de la leche.[603] Como se había hecho antes, el precio fijado fue bajando del centro al sur, con la excepción de Concepción y Magallanes que tenían precio mayor al centro. Tal como en el resto de productos agropecuarios, la política de precios de la leche no guardaba relación con los costos sino con el interés político del Gobierno de favorecer a unas zonas sobre otras. El estudio de costos hecho por el Instituto no fue respetado y el decreto gubernamental rebajó todos los valores sugeridos. El precio para el productor en Santiago fue de 3,6 pesos litro y en Concepción de 4 pesos. Para Malleco quedó en 3,4 pesos, y Cautín, Valdivia y Osorno, 3,6 pesos. En Valdivia, Osorno y Llanquihue se distinguía el precio de invierno, el señalado, del de temporada, entre septiembre y abril, que era cuando más leche se producía; para este periodo se fijaba un precio de 2,8 pesos por litro. En Malleco la leche de temporada se pagaría a 3 pesos. La leche para mantequilla se pagaría en Valdivia, Osorno y Llanquihue a 1,4 pesos litro. Con todo ello, se favorecía la producción de leche para consumo en las grandes ciudades (Santiago, Valparaíso y Concepción) y se castigaba con un menor precio a los productores del sur. No es raro que con esos precios descendiera la producción de mantequilla en el sur.

En abril de 1949, al presentar la propuesta de precios para el periodo mayo de 1949 a abril de 1950, el Instituto subió el precio del litro de leche pagado a productor, en Santiago, Valparaíso y O'Higgins, a 4,89 pesos, aduciendo alzas considerables en la producción. Sin embargo, para el resto del país apenas se proponía una leve alza, de menos de 0,5 pesos, como si el aumento de los costos fuera un problema sólo del centro. Por otro lado, sugería que O'Higgins fuera sacada de la zona de Santiago, dejándole un precio de 3,6 pesos litro productor, con el fin de favorecer el envío de la leche de esa provincia a Santiago. No eran los costos los que importaban entonces, sino las conveniencias del mercado santiaguino.

[603] SAVAL, año III, Nº 28, mayo de 1948; e Informe precios leche mayo 1949-abril 1950, Instituto de Economía Agrícola, abril de 1949, MA, vol. 848, AN.

Respecto al plan de fomento lechero, hasta principios de 1949 los del sur recibían pocos beneficios de los recursos ofertados por el Estado.[604] Los créditos se concentraban en Santiago, Valparaíso y Concepción, dejando en segundo orden al sur. Después de un año de enviadas las peticiones desde el sur, no había todavía créditos. Para SAGO, el criterio del Gobierno de favorecer la lechería del centro, más cara pues ocupaba terrenos restados a la ciudades y a la chacarería, no era aceptable, mientras el sur necesitaba apoyo y podía producir más, con un costo menor.

El Gobierno nuevamente atendió sólo en parte el estudio técnico del Instituto sobre el precio de la leche; el 30 de junio de 1949 decretó los nuevos precios, hasta mayo de 1950, bajándolos todos excepto el de Concepción.[605] En Valparaíso, Aconcagua y Santiago se pagaría 4 pesos litro productor y en Concepción, 4,4 pesos. En Arauco, Biobío y Malleco se pagarían 3,6 pesos litro productor entre mayo y septiembre y los meses de temporada 3,2 pesos. En Cautín, 3,6 pesos. En Valdivia, Osorno y Llanquihue, 2,7 pesos en temporada y 3,6 pesos en los otros meses. En Chiloé y Aysén, 2,8 pesos y 3,8 pesos, en temporada y los otros meses, respectivamente. Ello significaba que los precios de la leche subían levemente en todo el centro del país y en parte del sur, hasta Malleco, respecto al periodo 1948-1949. En Cautín se mantenía el mismo precio; en Valdivia se mantenía el precio de mayo a septiembre, pero se bajaba el de temporada, el más importante; en Chiloé seguía el mismo precio de temporada y en los meses siguientes bajaba un poco. Estos precios de ningún modo eran un aliciente para fomentar la lechería, como decía pretender el Gobierno. En el sur estaban los peores precios; fijar un precio de temporada bajísimo, periodo en que se producía la mayor parte de la leche de la zona, significaba un deterioro serio a la actividad.

Que los criterios, insistimos, era políticos y no económicos quedaba más claro cuando se precisaba que se pagaría entre Valdivia y Chiloé 1,84 pesos litro de leche para mantequilla, pero se subiría a 2,7 pesos si las plantas y cooperativas lecheras se registraban en el Instituto y se sometían a su control. Además, en todo el país, las plantas lecheras pagarían 0,2 pesos más por litro a la cooperativas o asociaciones legales. Este dinero sería para las organizaciones y se destinaría a control lechero y créditos. Aunque se comprende que estaba en ello el ánimo de fomentar las organizaciones de productores y el control sanitario, la señal no era clara y podría haberse conseguido por otro medio y no fijando arbitrariamente el precio de la leche.

Por otro lado, los problemas de la ganadería llevaron a la SAGO, con el auspicio del CAS, a organizar en Osorno un segundo Congreso Ganadero, del 19 al 21 de agosto de 1948.[606] Asistieron

[604] AA, año XVII, Nº 193, febrero de 1949.
[605] AA, año XVII, Nº 200, septiembre de 1949.
[606] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1947-1948*; y SAVAL, año III, Nº 32 y 33, septiembre y octubre de 1948.

más de 100 delegados de asociaciones y cooperativas desde Concepción al sur. Se hicieron allí diversas ponencias: que el Instituto fuera el único organismo encargado del problema de la carne, acabando con la intervención del Comisariato, ministerio de Economía y de Agricultura y Consejo de Comercio Exterior; que se fijaran condiciones estables para el sector, restringiendo la importación de carne fijando cuotas, etc. Nicanor Allende, de SAVAL, describió duramente los problemas de la agricultura sureña. Habló de la necesidad de créditos descentralizados y distribuidos según la necesidad de cada zona, que hubiera un buen servicio de transportes, fletes baratos y mejores caminos. Además, agregó: "Muchas han sido las veces que agricultores y estadistas han alzado sus voces para pedir al Gobierno soluciones de los problemas agrícolas y han sido tantos que ya tenemos gran fama de "llorones"; es preciso que sepan los señores de las ciudades consumidoras y los señores industriales protegidos por barreras aduaneras que si producimos caro es sólo para poder nosotros pagar las contribuciones que benefician sólo a los grandes pueblos y para comprar las mercaderías de la industria, que es una de las más caras del mundo".[607] Así respondía Allende a las críticas tradicionales que comparaban la "cara" producción agropecuaria nacional frente a los productos importados, devolviéndoles la acusación a los industriales y señalando el beneficio que recibían las ciudades y las industrias del centro de la agricultura.

Por su parte, el representante del SNA rechazó la fijación de precios y las importaciones. Creía que era necesario una liberalización del comercio de la carne, pues los precios oficiales (no los precios oficiales bajos) eran los responsables de los problemas del sector. Esta visión, como ya hemos dicho, era diferente a la del sur. El centro quería liberalización del mercado, pero no decía nada de corregir otras distorsiones del sistema de producción y distribución. Reclamaba por los precios bajos del Estado cuando le afectaban, como estaba sucediendo con la carne que los engorderos del centro vendían en el matadero de Santiago, la que se les estaba pagando a menor precio que el que ellos pagaban por el ganado del sur, pero los aceptaban cuando les favorecían, como en tiempos anteriores. A estas alturas, la SNA quería hacer ver que los problemas del engordero del centro eran los del criancero del sur, pues si el primero no podía vender al matadero, tampoco podía comprar para engorda. Algo así como, mis problemas son tus problemas, pero tus problemas no son mis problemas; era una imagen demasiado utilitaria para que tuviera acogida en el sur.

[607] SAVAL, año III, Nº 32, septiembre de 1948, p. 15.

En el congreso se acordó representar al Estado: la importancia que tenía la ganadería en la agricultura; que debía haber una política de fomento para lograr producir suficiente carne para el consumo nacional y a precios rentables; se necesitaba un precio para la carne en el matadero de Santiago y Valparaíso remunerativa, y adecuado respecto a la leche y trigo. Ello permitiría una explotación equilibrada de la tierra. Los términos de relación entre el trigo y la carne se habían deteriorado para la segunda; se calculaba que producir un kilo de carne en Osorno costaba 9 pesos, pero se vendía a 8,5 pesos, pues en Santiago la carne de matadero, ya faenada, costaba 14,25 pesos el kilo. Además, se pedía que hubiera una escala nacional de precios, que se incrementara en invierno. Los precios para la carne faenada nacional debían regir también para la importada. Las importaciones debían ser sólo en caso de necesidad y la diferencia de precios destinarse al fomento ganadero. Especialmente, las importaciones para el centro debían autorizarse sólo si no hubiera ganado nacional disponible y las importaciones debían ir reduciéndose en el tiempo. Que fuera el Instituto el que resolviera todo lo anterior. Que se fijara por ley la protección de la ganadería nacional, con un plan de fomento ganadero no inferior a 6 años. Que ese plan autorizara al Instituto para organizar la matanza y venta de carne, y la construcción y coordinación de mataderos frigoríficos regionales.

Además, se pedía atención al mejoramiento del forraje, créditos, investigación, extensión y preocupación por la sanidad animal, a través del ministerio de Agricultura y las sociedades agrícolas regionales. También, que se derogara la prohibición de beneficio de hembras bovinas menores de 4 años, que se limitaran a las zonas crianceras los préstamos para adquirir reproductores, etc.

Por otro lado, se solicitó precios remunerativos para la leche, que permitieran aumentar la producción; que hubiera poder comprador permanente; más recursos para fomento lechero y que se dieran créditos a las zonas productoras para instalaciones, adquirir reproductores y maquinarias.

El efecto que tuvo esta contundente propuesta fue nulo en lo inmediato. La posición del Gobierno seguía siendo diferente, más preocupado por el corto plazo que por una política que consolidara la ganadería nacional.[608] El 29 de diciembre de 1948, el ministro de Agricultura, Víctor Opaso, habló en el Senado sobre la ganadería y el abastecimiento de carne. Recordó la antigüedad de las importaciones de carne desde Argentina, que en los años cuarenta había llegado a máximos. En 1947 se importaron 202.920 vacunos. En 1948 se gastó más en importación de ganado que en azúcar. Reconocía que los precios oficiales de la carne eran bajos, pues se había cometido el error

[608] AA, año XVII, Nº 193, febrero de 1949.

de fijarlos según el valor del ganado argentino, lo que había perjudicado a la ganadería nacional. Prometió que se fijaría una precio mayor para la carne. Sin embargo, señalaba que por el momento las importaciones debían seguir, pues la producción nacional era insuficiente para la demanda interna.

Además, informó que el Gobierno se proponía elaborar un plan de fomento de la ganadería, que permitiera aumentar el ganado nacional, preocupándose de las instalaciones, praderas, sanidad animal, rebajar fletes de animales e insumos, calidad del ganado y subsidios a la crianza. Consideraba que el sur debía especializarse (como ya lo estaba, por lo demás) en crianza y el centro en lechería y engorda. Por el momento, creía indispensable mantener las restricciones a la encierra y matanza y las prohibiciones de beneficio, pues había que restringir tanto a los productores como el consumo, pues ello facilitaría resolver la escasa producción nacional en el futuro.

La propuesta del ministro iba contra un planteamiento varias veces repetido en el sur; que las limitaciones a los productores obstaculizaban todas las otras medidas. Por otro lado, el ministro estaba por mantener el actual sistema productivo de crianza-engorda, y nada decía de instalar frigoríficos en el sur y de organizar de modo diferente la comercialización y distribución de la carne. En este sentido, sus ideas no eran novedosas y persistían en los mismos errores ya denunciados por el sur.

En definitiva, el plan no se elaboró por esos años. La situación de la ganadería continuó siendo difícil. Por marzo de 1949, la SAGO informaba que la abundante internación de bovinos y ovinos desde Argentina había saturado el mercado de Santiago con ganado gordo y eso estaba bajando el precio para el ganado del sur.[609] Por su parte, el CAS se dirigió al ministro de Agricultura el 12 de abril de 1949, para pedirle el término de las restricciones a la matanza de vacunos. Ello, decían, sumado a las importaciones que producían un exceso de vacunos, hacía bajar los precios. Días más tarde, el 19 de abril, le pedía al ministerio de Economía que la escala mensual de precios de la carne en el matadero de Santiago y Valparaíso, comenzara a aplicarse a partir de abril, cuando los del sur necesitaban empezar a vender ganado, y no desde junio, como se había establecido. Le explicaban que la restricción del beneficio perjudicaba la selección de animales y un mejor uso de los forrajes. Además, en la práctica la medida era vulnerada matando más bueyes y vacas, para compensar con vacunos de mayor peso el número y sexo de las restricciones. Pedían que se limitara la matanza por kilos y no por cabezas. Tambien, limitar las importaciones a ganado de consumo y crianza, y no para engorda, pues esto los perjudicaba. El ministro de Economía, el 2

[609] AA, año XVII, Nº 194, marzo de 1949.

de mayo de 1949, les respondió que no estaba de acuerdo con adelantar el alza de precios a la carne, y que era falso que se estuviera importando ganado, excepto para el norte del país.[610]

Al rechazar la escala de precios solicitada por el CAS, el Gobierno demostraba que se guiaba por las existencias de forraje en el centro para fijar el precio del vacuno, descuidando al sur. Por otro lado, la SAGO no creyó al ministro, pues sabía que se estaba internando ganado. En Santiago había hasta 4 mil cabezas mensuales, cuando el beneficio estaba reducido a 2.100 vacunos al mes. Por junio de 1949, el ganado argentino estaba muy barato y se llegaba a ofrecer en Santiago hasta a 7 pesos el kilo. Con esos precios, la utilidad de importar ganado era alta, pues se obtenía a mitad de precio que el nacional. Contra todo ello, la autoridad no reaccionaba.[611]

Por agosto de 1949, en la municipalidad de Valdivia, el agricultor Guillermo Liewald planteaba en una conferencia sobre la ganadería, que la prohibición de beneficiar hembras bovinas menores de 4 años sólo había favorecido a los engorderos del centro, que compraban barato el ganado del sur y lo vendían caro.[612] Criticaba que hubiera precios para la carne por zonas, cuando producir carne, fuera de los fletes, tenía un costo parejo en todo el país. Por su parte, la restricción de matanza terminaba privilegiando el consumo de carne de mala calidad, pues se vendían animales viejos, que antes no se consumían. Destacaba que en Argentina comúnmente al ganado más viejo, para conservas y graserías se le llamaba "tipo Chile". Al limitar el beneficio se afectaba a las zonas productoras, cuyos mejores animales pesaban poco y no eran adquiridos en los centros de consumo. Por otro lado, creía que los bajos precios de la mantequilla desincentivaba la tenencia de vacas, que terminaban en manos de los engorderos del centro e iban a consumo. Para Liewald, todas las medidas del Gobierno sobre ganadería ayudaban a los engorderos del centro. Por último, señalaba que el Estado había intervenido justamente en los aspectos que no debía y no lo hacía donde debía, como dando más créditos, mejorando el transporte e instalando frigoríficos.

La discriminación contra el sur era costumbre. Por septiembre de 1949, la SAGO supo que la Caja de Crédito Agrario destinaría 100 millones de pesos a créditos, de los que un 50% sería para engorderos del centro y el resto para préstamos a corto plazo. Una nueva postergación para el sur; sólo el ministro de Economía dio la promesa que en el futuro habría también créditos de largo plazo para crianceros del sur.[613]

[610] AA, año XVII, Nº 196, mayo de 1949.
[611] AA, año XVII, Nº 197, junio de 1949.
[612] AA, año XVII, Nº 203, diciembre de 1949.
[613] AA, año XVII, Nº 200, septiembre de 1949.

Por fines de 1949, las internaciones de ganado argentino en Santiago y Valparaíso habían limitado la venta de ganado del sur no más allá de Concepción.[614] En noviembre de ese año, en una visita a Osorno, el ministro de Agricultura señaló a SAGO, que su ministerio se había convencido, tal como le planteara el CAS, que la restricción de la matanza de vacunos debía hacerse por kilos y no por cabezas, lo que empezaría a regir el año siguiente.[615] En definitiva, esa modificación no se pudo hacer por oposición del ministerio de Economía, y el Gobierno terminó derogando la prohibición en 1950. También, el ministro de Agricultura reconoció que el plan ganadero del Gobierno había sido postergado por falta de financiamiento, aunque prometió que desde 1950 habría créditos especiales para crianceros del sur.

A los del sur no les gustó nada la decisión del Gobierno de postergar la aplicación de un plan de fomento ganadero. La SAGO recordaba, a fines de 1949, todas las veces que se había postergado una iniciativa en tal sentido.[616]

El 10 de diciembre de 1949, el CAS se reunió en Osorno para acordar un planteamiento ante el ministro de Agricultura, quien los había invitado a Santiago para preparar un proyecto de ley de fomento ganadero. En la reunión se aprobó un estudio hecho por SAGO, que proponía un precio equilibrado para las zonas crianceras del sur, para la carne, leche y trigo. Se establecía una relación de 1:5,46 entre leche y carne, por lo que como la leche para consumo se pagaba en Santiago a 5,2 pesos litro, el kilo de carne de matadero debía ser de 28,38 pesos el kilo, valor muy superior al existente. También se aprobó una relación entre leche y ganado vivo de 1:3, con lo que el precio del kilo de ganado vivo en Santiago debía ser de 15,6 pesos, con un alza estacional. Ese valor era más alto que el que se estaba pagando; entre septiembre y octubre de ese año se había pagado entre 9,5 a 13,5 pesos por kilo vivo en Osorno.[617] Además, se acordó pedir que se acabara la restricción de la matanza por número y se hiciera por kilo, y se terminaran las prohibiciones al beneficio de hembras bovinas. Por último, se acordó pedir que hubiera un impuesto a la carne argentina, que fuera la diferencia entre el precio de la carne nacional y la importada, para que las internaciones no se vendieran a menor precio. Por ese momento estaban llegando unos 16 mil vacunos mensualmente, lo que copaba el beneficio que se podía hacer en Santiago, Valparaíso y Viña del Mar, con lo que los cerca de 12 mil vacunos que llegaban del resto del país no tenían mercado.

[614] AA, año XVII, Nº 201, octubre de 1949.
[615] AA, año XVII, Nº 202, noviembre de 1949.
[616] AA, año XVII, Nº 203, diciembre de 1949.
[617] AA, año XVII, Nº 200 y 201, septiembre y octubre de 1949.

El CAS asistió con estas propuestas a la reunión con el ministro en Santiago. Previo a la reunión, el 12 de diciembre se juntaron las sociedades invitadas en el local de la SNA para definir una petición conjunta al Gobierno. Como siempre ocurría, allí se impusieron los intereses del centro. Se concluyó que la política de precios era errada, pues el Estado desconocía la realidad ganadera; que el ministerio de Agricultura concentrara todas las atribuciones en esta materia y que el Instituto se dedicara a fomentar el sector, fijara precios y regulara el abastecimiento de carnes. También, se pediría la suspensión de las importaciones de ganado y que hubiera venta libre de ganado en los próximos meses, por la sequía que afectaba al centro; que hubiera restricción de matanza por kilos y cuotas variables de matanza según temporada.

El 14 de diciembre se reunieron con el ministro de Agricultura, la SNA, Agrícola del Norte, de Talca, Agrícola del Sur, de Biobío, SOFO y SAGO. Las sociedades entregaron los acuerdos tomados en el encuentro anterior y la SAGO entregó la propuesta del CAS. El ministro se comprometió a preparar un proyecto de ley con esas ideas.[618]

La elaboración del proyecto fue tomada con calma por el Gobierno. Por noviembre de 1950 se supo que estaba listo y que se enviaría al Parlamento. Recién en agosto de 1951 el ministerio de Agricultura presentó el proyecto de ley que contenía un plan general de fomento ganadero.[619] El documento proponía controlar la internación de ganado fijando un impuesto a su importación, que sería la diferencia entre el precio de la carne nacional e importada, lo que permitiría financiar el plan. Además, se consideraba la fijación estacional de precios de la carne y habría descuento tributario a los que construyeran instalaciones para ganadería. El proyecto no era nada innovador en sus planteamientos, ni integral en su labor de fomento. En el sur no fue bien recibido ya que se esperaba más, incluso el impuesto que se establecía no creían que fuera a aminorar las importaciones pues era de escaso valor.

En cuanto al trigo, la política del Estado no varió en los años de 1948 a 1950. Siguieron los tiras y aflojas entre el Gobierno y las sociedades agrícolas por el monto del precio oficial.[620] En 1948 el Gobierno, a pesar de sus dichos de querer reajustar los precios convenientemente, tenía el propósito de no subir el precio para la siguiente temporada. Finalmente, el CAS acordó por junio con el Gobierno que el precio fuera de 383 pesos base Nuñoa, más la acostumbraba escala ascendente mensual. También, el Gobierno se comprometió a que no habría alzas en los fletes de

[618] AA, año XVIII, Nº 204, enero de 1950.
[619] AA, año XVIII, Nº 207 y 214, abril y noviembre de 1950; e Ídem, año XIX, Nº 223, agosto de 1951.
[620] Sociedad de Fomento Agrícola, *memoria 1947-1948*.

trigo, harina y subproductos, y que si la había subirían los precios del trigo en igual proporción, y que revisaría los precios de los abonos y maquinarias agrícolas.

En el reglamento de transacciones del trigo se estableció que se pagarían 354,5 pesos en Valdivia y 351,7 pesos en Puerto Montt. Los precios subirían entre diciembre de 1948 y noviembre de 1949.[621] Además, se atendían las peticiones del sur de una mayor tolerancia en la calidad del trigo, aceptándose con castigos hasta 69 kilos por hectolitro de peso específico, 7% de impurezas, 18% de granos partidos y 21% de humedad. Sin embargo, a favor del centro aparecían bonificaciones a los trigos que tuvieran sobre 77 kilos de peso específico, lo que era un nuevo beneficio que aumentaba el precio de los trigos del centro. El precio oficial sería precio único, ni máximo ni mínimo. Por último, se indicaba que cualquier alza de los fletes ferroviarios subiría el precio oficial en una cantidad equivalente.

Este último aspecto puede hacer creer, como algunos autores han pensado, que el Gobierno subsidiaba el precio del trigo con fletes bajos, pero en realidad lo que sucedía, como hemos visto, es que el precio del trigo era muy bajo y el flete jugaba un papel en la definición del precio final, pero no significaba una mejora para el productor. Otra hubiera sido la situación si el precio del trigo fuese uno solo para todo el país; aquí sí que los fletes bajos serían un subsidio. Si a alguien favorecían los fletes bajos no era al productor del sur, sino que a los comerciantes y molineros del centro y a la organización de un mercado triguero centralizado. Roberto Santana cree que las tarifas ferroviarias subsidiaban a la agricultura y a los agricultores del sur, aunque reconoce que ello facilitaba el transporte del trigo al centro y norte. Insistimos, si alguien era beneficiado por ello era el centro y no el sur.[622]

Un ejemplo de que los fletes ferroviarios no beneficiaban al sur, lo dio a principios de 1949 la decisión del Gobierno de no rebajar el flete de la harina, que impedía moler trigo en el sur y trasladar la harina al centro, actividad muy importante en el sur, pues los costos eran mayores. Un informe de SAGO, de febrero de 1949, decía: "El Gobierno debe sobreponerse a los intereses creados, no sólo individuales, sino también de zonas y velar por los intereses generales de todas las zonas, especialmente en cuanto a su producción".[623] Para el sur, era evidente que el flete de la harina no se rebajaba sólo porque ello perjudicaba a los molineros del centro. No había más razones.

[621] AA, año XVI, Nº 191, diciembre de 1948.
[622] Roberto Santana, op. cit., pp. 39-41.
[623] AA, año XVII, Nº 193, febrero de 1949.

Esto era más grave, si se considera que el sur estaba condenado a depender sólo del ferrocarril para movilizar sus productos. Más adelante, la SAGO diría, comentando la discriminación tradicional contra el sur en la construcción de caminos: "Se ha pavimentado gran parte de los caminos de la provincia de Santiago, se trabaja intensamente en pavimentar la ruta norte hasta La Serena y la sur hasta Concepción, dejándose para mejores tiempos la pavimentación de los caminos del sur".[624] Todo ello a pesar que el sur ya producía cerca del 50% de la producción agropecuaria nacional.

La cosecha de 1949 fue muy abundante, ya la de 1948 lo había sido, por lo que los precios tendían a bajar. Ante el temor que los precios cayeran, los productores empezaron a vender rápidamente su trigo lo que acentúo más la bajada de precios. La solución fue exportar trigo. Así en 1949 el país, excepcionalmente para este periodo, antes lo había hecho en 1936 y 1941, exportó 222.289 qm Además, el Instituto debió aumentar su poder de compra, adquiriendo 1,9 millones de qm, para estabilizar los precios. En estos casos se notaba que la intervención estatal bien aplicada podía corregir los problemas del mercado.[625]

A fines de 1949 se fijó el precio del trigo para 1950 en 395 pesos base Nuñoa, que subiría en el año hasta 421 pesos.[626] La SAGO consideró que ese precio, en términos reales, no era superior al del año anterior. El aumento equivalía al incremento del valor del flete ferroviario. Definitivamente, ese precio no fomentaba la siembra de trigo. Citando un estudio del ministerio de Agricultura de diciembre de 1949, la publicación de la SAGO destacaba que entre 1940 y 1949 el precio oficial había subido proporcionalmente más en Santiago que en Valdivia, sin considerar que el precio real de venta era menor, por los descuentos y los gastos de transporte, sacos, bodegas y comisiones. En ese mismo lapso, el precio de los abonos se había incrementado mucho más, con lo que estos insumos habían pasado a representar del 30 al 40% del costo total de producción en el sur. Esto lo venían repitiendo los agricultores del sur hace años, pero ahora era el propio ministerio de Agricultura el que lo reconocía.

La cosecha de trigo de 1950 no fue buena, con lo que se agravó la delicada situación de la agricultura del sur. Por marzo, SAGO calculaba un déficit de 2 millones de qm. La SAGO hizo ver al ministerio de Agricultura que la reducción de la cosecha era el resultado del menor uso de abonos y del bajo precio del trigo, y que se debería importar pagando no menos de 500 pesos por qm,

[624] AA, año XVII, Nº 197, junio de 1949.
[625] AA, año XVII, Nº 195, abril de 1949.
[626] AA, año XVII, Nº 201, octubre de 1949; e Ídem, año XVIII, Nº 204 y 205, enero y febrero de 1950.

mucho más de lo que se pagaba al agricultor chileno. Por todo ello, pedían un precio mejor para la próxima temporada.[627]

De este modo, por 1950 se acumulaban problemas para la agricultura, en el trigo, la leche y la carne, a lo que se sumaba la mala situación económica nacional. A principios de este año hubo una reunión de sociedades agrícolas de todo el país, en Talca, en la que hubo acuerdo de pedir un precio único para el trigo en todo el país, pero no hubo consenso sobre cómo fijarlo.[628]

Dada la difícil situación económica, por mayo de 1950 se supo que el Gobierno había pedido al Instituto que se postergara la fijación del precio del trigo de la próxima cosecha hasta que se resolviera sobre el reajuste de los sueldos y salarios, anticipando que el Gobierno se comprometía a aumentar el precio. Ambos temas tenían alguna relación, ya que el reajuste señalado se pagaría con más impuestos, entre ellos a la agricultura. En definitiva no se afectó al agro, pues las asociaciones agrícolas presionaron, dirigidas por la SNA, y lograron finalmente que no se aumentaran los tributos.[629]

Por si fuera poco, en agosto de 1950 se conoció que el Gobierno había autorizado la internación de mil ton de mantequilla desde Argentina, lo que equivalía a un 60% de la producción nacional anual.[630] Ello se había aprobado contra la voluntad del Instituto, que había señalado el daño que provocaría a la producción nacional. La medida favorecería a la Central de Leche "Chile", de Santiago, la que había pedido autorización para importar esa cantidad del producto, que vendería al precio oficial de 125 pesos por kilo y destinaría las utilidades a adquirir nueva maquinaria.

Esta era una de las tantas contradicciones del Estado, que por un lado decía fomentar la lechería y por otro, autorizaba esta importación que saturaría el mercado y dañaría a los productores chilenos, especialmente a los del sur. Como éstos tendrían que vender su producto a bajo precio, para no perderlo, saldrían ganando también los comerciantes del centro, que acumularían el producto hasta el momento adecuado. Además, esta importación se haría justo cuando se comenzaba a producir la leche de temporada en el sur, una parte de la cual iba a la producción de mantequilla.[631] Los argumentos dados para apoyar esta importación, que la producción nacional era escasa y que debía incentivarse el comercio con Argentina, en nada consideraban la suerte de la agricultura nacional.

---

[627] AA, año XVIII, Nº 206, marzo de 1950.
[628] AA, año XVIII, Nº 207, abril de 1950.
[629] AA, año XVIII, Nº 210, agosto de 1950.
[630] AA, año XVIII, Nº 210, julio de 1950.
[631] AA, año XVIII, Nº 212, septiembre de 1950.

Importaciones de trigo, vacunos y mantequilla, demostraban la crisis que estaba sufriendo la agricultura, resultado no de la apatía e ineficiencia de los agricultores, sino de las políticas estatales. Claramente, las importaciones agravaban la crisis de la agricultura.

Por agosto de 1950, lo que mostraba la descoordinación del Gobierno, tantas veces repetida por los agricultores del sur, hubo una disputa entre el ministero de Agricultura y el de Economía, pues el primero pidió en mayo y julio que se cambiara la restricción de la matanza de vacunos de cabezas a kilos, como pedían los del sur y como el propio ministro de Agricultura creía adecuado, pero los técnicos del ministerio de Economía se opusieron a ello pues, decían, perjudicaría a los consumidores de Santiago. El CAS salió en defensa del ministerio de Agricultura, en una nota dirigida al presidente de la República, reiterando una vez más que fuera el ministerio de Agricultura el único organismo que resolviera sobre la producción agropecuaria. Rechazando los argumentos dados por el ministerio de Economía, el CAS señalaba: "Es de calcular cuanto desquiciamiento produce la intervención unilateral, cuando se ejercita en beneficio exclusivo del productor o del consumidor, obrando impresionada por los intereses particulares o bajo presión de ellos".[632] Entre los agricultores había cansancio, como se lo hizo ver la SAGO el 26 de agosto de 1950 al presidente de la República, por estar sometidos a consideraciones políticas y no económicas. Al final, la medida en vez de modificarse fue derogada a fines de 1950.

En noviembre de 1950, el presidente de la República asistió a una exposición ganadera de la SAGO.[633] Allí, el presidente de SAGO, Reinaldo Fuchslocher, reclamó por la subordinada posición económica y política en que estaba la agricultura. Sus problemas no interesaban. Se limitaba la ganancia de los agricultores con precios intervenidos, con restricciones de matanza de vacunos y con importaciones de mantequilla, cuando en el sur había suficiente para todo el mercado nacional. Todo ello, agregó, para favorecer al consumidor, pero éste seguía pagando precios altos, con lo que sólo estaba ganando el intermediario. Por su parte, el representante de SNA dijo reconocer las diferencias entre los agricultores del centro y el sur, aunque creía que los problemas agrícolas eran comunes. Consideraba que se debían acabar las diferencias. Ya algo se había avanzado a esa altura, con la reciente creación de la Acción Nacional Agraria, una organización liderada por SNA e integrada por las sociedades agrícolas, que pretendía luchar por la defensa de los intereses agrarios. Esto le indicaba a la SNA que se estaba recuperando la conciencia agraria colectiva. También, aprovechó para desligarse de la internación de mantequilla, señalando que fue CORFO la que, interesada por vender cemento en Argentina, aceptó el ofrecimiento trasandino de vender

[632] Ídem, p. 394.
[633] AA, año XVIII, Nº 214, noviembre de 1950.

mantequilla a cambio de cemento. Al tratarse el asunto en el Gobierno, ellos se opusieron pero igual se aprobó.

Como se ve, la agudización de los problemas agrarios volvió a acercar a los agricultores del centro y sur en un frente común, la Acción Nacional Agraria. Los del sur no habían tenido mucho éxito con la labor del CAS y debían sumar fuerzas para enfrentar los malos momentos que se vivían.

6.2.4 Teoría y práctica estatal y las demandas de los agricultores, 1951-1960

En el contexto de la crisis de la agricultura comenzaron a producirse asesorías de expertos internacionales para determinar el modo de salir de tal situación.

En mayo de 1951, el presidente González Videla solicitó al Banco Mundial que se enviara una misión de expertos, para analizar los problemas y políticas agrícolas y hacer una propuesta de un programa general de desarrollo agrícola, con el fin último de lograr el abastecimiento de alimentos. El Banco Mundial aceptó la petición y propuso un grupo de expertos del propio Banco y de la FAO, los que llegaron a Chile a mediados de 1951 y permanecieron en el país hasta septiembre. En 1952, previa conversación con el Gobierno, dieron a conocer su informe.[634]

También en 1951 comenzó a haber cooperación técnica regular de los Estados Unidos.[635] El 16 de enero de este año se firmó en Santiago un acuerdo básico de cooperación técnica entre los Gobiernos chileno y estadounidense, de carácter amplio, destinado al desarrollo de las capacidades económicas y productivas mediante el intercambio de conocimientos técnicos y especializados. Posteriormente, en mayo de 1951 el presidente Harry Truman dictó una ley que le dio mayor fundamento a lo anterior; una ley para la cooperación técnica que contemplaba capacitación, investigación, solución a problemas de plagas, mecanización, riego, créditos, etc., en la que se incluía como punto cuarto la asistencia técnica. En adelante, la cooperación estadounidense pasó a ser conocida como Punto Cuarto, aludiendo a la ley que permitía tales acciones.

El propósito de la ley de Truman no era filantrópico, sino que era ampliar la capacidad de compra de los países menos desarrollados para recibir más productos estadounidenses, para lo que se harían mejoras productivas en el país favorecido, en un trabajo conjunto entre expertos y Estado receptor.

---

[634] Egbert de Vries et al, op. cit., pp. 1-2.
[635] Samuel Matus (1962): *El punto cuarto y el desarrollo de la agricultura chilena*, Santiago, pp. 55-72.

Así, el 26 de junio de 1951 comenzó a implementarse el acuerdo técnico agrícola y ganadero con Estados Unidos, para lo que se creó en el ministerio de Agricultura chileno un Departamento Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (DTICA), dirigido por un estadounidense. Este departamento haría la cooperación técnica, ejecutando programas. El acuerdo regía hasta junio de 1955, pero llegada esa fecha fue prorrogado hasta junio de 1960.

El 8 y 9 de septiembre de 1951 se realizó un Congreso Agrícola, Ganadero, Forestal y Pesquero del Sur, como fue llamado el encuentro, organizado por el CAS en Temuco.[636] Por ese momento, el CAS reunía a más de 5 mil propietarios rurales y lo componían 12 asociaciones agrícolas de; Ñuble, Concepción, Biobío, Lebu, Cañete, Malleco, Curacautín, Traiguén, Collipulli, Temuco, Valdivia y Osorno. La asistencia al congreso fue numerosa y, puede decirse, fue una de las más importantes reuniones de agricultores en décadas. Fuera de los delegados de las sociedades que integraban el CAS, asistieron representantes del Gobierno, de las Cajas de Crédito Hipotecario y Crédito Agrario, Federación de Cooperativas Agrícolas Lecheras del Sur, de la misión agrícola del Banco Mundial-FAO, expertos de la FAO y Banco Mundial, Embajada de los Estados Unidos, Instituto de Asuntos Interamericanos (agencia para América Latina del Gobierno de los Estados Unidos), expertos independientes, profesionales del área y agricultores. Otros tantos enviaron colaboraciones.

En el congreso se culpó a la errada intervención estatal de los problemas de la agricultura; de la descapitalización, de la baja producción triguera y ganadera y de la erosión de los suelos. Se criticó que se fijara un precio uniforme para la carne faenada durante todo el año, lo que no ayudaba a que los crianceros vendieran ganado en invierno; que la prohibición de matar hembras bovinas y el racionamiento de la matanza había afectado la rentabilidad del sector. Sobre el precio del trigo, se destacó que cada año se pagaba menos, en términos reales. Por todo, se concluía que: "El conjunto de estas medidas erradas han creado a la agricultura nacional un ambiente profundo y prolongado de crisis económica, dentro del proceso inflacionista que vive el país".[637] Señalaban que ello había sucedido a pesar de que permanentemente las sociedades agrícolas se lo habían hecho ver al Gobierno.

Pedían que se acabara con el desorden que provocaba la acción estatal de diferentes organismos vinculados al agro. Se daba como ejemplo de medida contradictoria que el Instituto

[636] Consorcio Agrícola del Sur (1952b): *Cuarto Congreso Agrícola, Ganadero, Forestal y Pesquero del Sur de Chile. Hacia el desarrollo racional de los recursos naturales del sur de Chile, septiembre de 1951*, Imprenta San Francisco, Padre Las Casas.
[637] Ídem, p. 113.

hiciera fomento lechero y que, por otro lado, el ministerio de Economía autorizara la importación de mantequilla; también, que la Caja de Crédito Agrario diera créditos a los engorderos del centro para aumentar la producción y, por su parte, el Comisariato fijara un precio bajo a la carne, que no hacía rentable la actividad. Por todo ello, pedían que el ministerio de Agricultura, con un mayor presupuesto, cumpliera esas funciones. Por otro lado, apoyaban los convenios firmados por el Gobierno con organismos internacionales para fomentar la agricultura.

Además, solicitaron más crédito, a bajo interés y a largo plazo, que se redujeran los tributos al agro, que se abaratara la producción de abonos y atención a los malos caminos del sur. También, un mejor precio para el trigo; que se aprobara el proyecto de ley de fomento ganadero, que se controlaran las importaciones de ganado, que el precio de la carne fuera mayor en invierno que en verano; que hubiera una mejor relación de precios entre trigo, carne y leche, para favorecer una agricultura mixta; que se evitara importar mantequilla en el futuro, pues afectaba a las cooperativas lecheras y no beneficiaba a los consumidores, que se siguiera fortaleciendo la industria lechera; que el Gobierno apoyara la creación de una red de frigoríficos en el país; que se fomentara el cultivo de forrajes, con subsidios y créditos para limpieza de terrenos y construcciones, entre las peticiones principales.

Los planteamientos no eran novedosos, pero a falta de su aplicación los agricultores volvían a proponerlos. Se aprecia en ello, la falta de atención del Estado a las demandas del sur.

En el congreso hubo diversas ponencias, de las que vale destacar algunas. Oscar Arellano, secretario de la SOFO, se refirió a la política caminera. Señaló que en junio de 1951 se había dictado una ley sobre caminos, presentada por parlamentarios del sur y apoyada por las sociedades agrícolas del sur. En ella se disponía que el 45% del impuesto a la bencina se destinara a las provincias de Ñuble al sur, de lo que un 35% debía ser ocupado en pavimentar caminos, y que las municipalidades podían ocupar parte de las contribuciones de bienes raíces en caminos. Arellano creía que ello permitiría al sur defenderse del centralismo. Tenía, sin embargo, dudas de que ello se hiciera en provecho del sur, pues sabía por experiencia el criterio centralista que guiaba las obras viales. Temía que la burocracia obstaculizara el fin de la ley. Recordaba que desde el centro se había impedido que se pavimentara el camino longitudinal al sur y los caminos secundarios, señalando que no había tránsito suficiente para ello. Creía que el argumento del tráfico era malo, ya que justamente eran los malos caminos los que impedían mayor tránsito. Pedía que el sur tuviera los mismos caminos que el centro. En otra presentación, Eugenio Hiriart de SOFO habló del desarrollo del cultivo y de la industria de la betarraga azucarera. Consideraba que ya 40 años de cultivo

experimental eran suficientes para realizar su implantación en Chile. Recordaba que en 1950 se había importado desde el Perú, 180 mil ton de azúcar para refinación, gastándose 17 millones de dólares al cambio de 31 pesos, cuando el cambio podría haber sido de 60 pesos. Creía que ese subsidio podía darse para el desarrollo del azúcar en Chile. Por su parte, SAGO planteó la necesidad de fomentar tanto el ganado lechero como el cárneo, y no sólo el primero como hacía el Estado, ya que los ganaderos terminaban por disminuir sus existencias y concentrándose en la producción de leche. Pedían que se acabara con la importación de ganado argentino, que era defendida por algunos por las grandes utilidades que generaba, aparentando que ellas eran provechosas para abaratar la carne. Por último, la Federación de Cooperativas Lecheras del Sur se refirió a las consecuencias de la importación de mantequilla desde Argentina, en un momento que la producción nacional permitía satisfacer la demanda interna. El exceso provocado, decía el presidente de la Federación, por la importación derrumbó los precios. Desde marzo de 1950 prácticamente no hubo venta. La Cooperativa Agrícola Lechera de Osorno debió guardar en frigoríficos de Santiago más de 160 ton de mantequilla, a la espera de un mejor momento. La falta de venta recayó en los productores que proveían a la cooperativa, a los que no se les pudo pagar su leche. La mayoría de las cooperativas debieron, entonces, liquidar sus productos a bajo precio. Sin embargo, todavía en agosto de 1951 la cooperativa de Osorno tenía 100 ton de mantequilla sin vender.

Por el mismo mes que se realizó el congreso del CAS, la misión agrícola del Banco Mundial-FAO terminaba su estadía de 4 meses en Chile, recopilando información.[638] Según lo acordado con el Gobierno, la misión haría un análisis de los problemas agrícolas y políticos y, previa consulta con el Gobierno, presentaría un plan general de desarrollo agrícola, que incluiría inversiones y las relaciones de la agricultura con otros sectores. El programa sería para un tiempo de 5 a 7 años. La misión debía trabajar en colaboración con el Gobierno y expertos del Estado y otras organizaciones. La misión daría el énfasis que deseara al estudio, pero debía incluir producción y consumo agrícola, recursos, conservación de suelos, transporte, almacenaje y comercialización de productos. Por último, el programa debería permitir al Gobierno su aplicación completa o parcial.

Para elaborar su estudio, la misión se reunió con el Gobierno y con agricultores de todo el país, recibiendo especial apoyo del Gobierno, CORFO y las sociedades agrícolas. Por septiembre de

[638] Para esta parte, Egbert de Vries et al, op. cit.; AA, año XIX, Nº 295, octubre de 1951; y Sociedad Nacional de Agricultura (1951): *El fomento de la producción agropecuaria. Memorándum presentado a la consideración de la Misión Agrícola del Banco Internacional*, Editorial Universitaria, Santiago.

1951 concluía su reconocimiento del terreno y justo cuando concluía esta labor pudo asistir a la reunión del CAS, ya comentada, por lo que escuchó de primera mano los problemas del sur.

El 30 de agosto de 1951, Egbert de Vries, jefe de la misión, dio una conferencia en Santiago a autoridades, agricultores y expertos, con las conclusiones preliminares de su labor. De Vries consideraba que Chile podía aumentar su producción y mejorar su productividad; que se podía aumentar el área cultivada, pues había muchas tierras en barbecho, desocupadas o con pastos de baja calidad, y también se podía incorporar nuevas tierras a cultivos. Creía que se debía desplazar cultivos; había cultivos de trigo donde debía haber empastadas y pastos donde debía haber bosques.

Señaló que los agricultores para producir más: 1) Necesitaban industrias de transformación de productos agrícolas; leche, betarragas, frutas, etc. 2) Faltaban más y mejores caminos, para una producción creciente y variada. El sistema de caminos existentes no servía a ello. 3) Ferrocarriles no tenía la capacidad suficiente para atender la demanda. El puerto de Corral (Valdivia) debía ser mejorado o no podría sacar toda la producción regional. 4) Faltaban capitales de largo plazo y para explotación anual en el sistema bancario. Dudaba que este apoyara a la agricultura. 5) Se requería una educación rural adecuada. 6) Había que fortalecer las instituciones destinadas al agro. Tenían poco personal y faltaba atención a algunas materias. Creía que se debía mejorar la relación entre el Estado y los agricultores. 7) Debía cambiarse la organización productiva de los fundos, con un uso más intensivo de capital y trabajo, para lo que se requería más capital y conocimiento técnico de los agricultores. Faltaban créditos de mediano plazo para este cambio. 8) Mejorar la comercialización agropecuaria, especialmente de productos perecibles. Mejores medios de transportes y caminos. Más industrias en las regiones. Precios estables y en relación adecuada con otros productos agrícolas (leche, trigo, papas, cerdos, etc.) No se debía dañar a los agricultores al fijar precios. Se requería una política estatal estable a largo plazo. 9) Los agricultores, con sus asociaciones y cooperativas, debían ser los responsables principales de muchos de los cambios mencionados. Se debía organizarlos productivamente.

El planteamiento de De Vries no podía ser mejor acogido por los agricultores, especialmente por los del sur, pues recogía gran parte de las demandas que ellos venían haciendo por años. La diferencia es que esta vez una autoridad técnica internacional, objetiva, era quien lo afirmaba. Nadie podía calificar a dichos expertos de parciales ni de defender intereses particulares.

De Vries invitó a que se le hicieran llegar recomendaciones y críticas a su ponencia, por lo que la SNA se reunió en dos oportunidades con la misión y le hizo llegar un memorándum.

La SNA compartía algunos planteamientos de la misión, pero tenía dudas sobre otros. No creía que pudiera haber aumento de producción con cultivos intensivos, pues ello erosionaría los suelos. Tampoco que se pudiera aumentar el área cultivada, pues era difícil reducir praderas y barbechos. Proponían poner énfasis en la producción ganadera, estimulando el ganado lechero y cárneo-lechero. De este modo se acabaría con las importaciones de ganado. Destacaban que la ganadería no progresaba por la inseguridad que generaba en los ganaderos nacionales la competencia de las importaciones excesivas. Creían que las importaciones debían limitarse. Recordaban que, contra la opinión de los productores, se había importado mantequilla que afectó a los productores nacionales. Además, señalaban que faltaba una red de frigoríficos, que permitiera el beneficio en las zonas productoras. Por otro lado, proponían el fomento de la fruticultura, especialmente para exportación. En general, señalaban la falta de crédito para la agricultura; que los precios oficiales se reajustaban anualmente menos que el alza del costo de la vida, con lo que los agricultores habían colaborado cuantiosamente con el control de la inflación, pero con el resultado de una pérdida paulatina de sus capitales. Por todo ello, pedían libertad de precios. También, que el Estado mejorara los caminos y vías férreas.

Inteligentemente, la SNA obviaba comentar y no apoyaba aquellas propuestas que podían afectar los intereses de sus asociados, como la que se refería a modificar el modo de explotación de las propiedades rurales. Por el contrario, proponía centrar el programa en lo ganadero, aquello que justamente menos cambios reales podía provocar en la organización de los fundos, manteniendo el orden rural existente. Eso sí, llama la atención que en ganadería las opiniones de SNA estuvieran muy cerca de las peticiones tradicionales del sur.

El informe final de la misión fue entregado a fines de 1952, al recién instalado Gobierno de Ibáñez del Campo. El país, como se ha visto, había dado un giro político importante y la situación económica seguía agravándose. La misión consideraba que si no se controlaba la inflación, no podía haber un plan de desarrollo agrícola. De partida, creían que toda la política económica había provocado una discriminación contra la agricultura, quitándole incentivo a la producción.

Como medidas generales, proponían aumentar la producción un 38,5% sobre la del periodo 1945-1949, para satisfacer la mayor demanda generada por el aumento de la población; elaborar una política de largo plazo, que diera confianza a los agricultores; controlar el consumo; redefinir los precios de los productos agrícolas, debido que hasta ese momento el precio del trigo y la carne no habían sido un estímulo para producirlos. Eran críticos con el control de precios, por lo que sugerían que ésta debía basarse en decisiones estudiadas y consistentes, fijando precios que no

deprimieran al sector. Creían que el control de precios debía reducirse al mínimo, evitando los daños cometidos en el pasado, y también establecer una política cambiaria y control de importaciones diferente, con una sola tasa de cambio.

En lo específico, se indicaban diversas medidas para lograr cada propósito. Entre ellas, crear un comité de desarrollo agrícola, que coordinara la acción gubernamental; ampliar labores de investigación, educación y extensión del ministerio de Agricultura; dar créditos para la limpieza, drenaje y conservación de suelos; mayor acción de las Cajas de Colonización y Crédito Agrario; completar la carretera longitudinal de Santiago a Puerto Montt, y hacer caminos transversales a los puertos; mejorar el acceso de los agricultores al mercado y estaciones de trenes; mejorar los servicios de transporte ferroviario y marítimo; instalaciones para vender y procesar productos (secadores de granos, almacenes, mataderos, fábricas de azúcar de remolacha, lecherías, etc.), entre otras. En este último aspecto, la misión criticaba el ineficiente transporte de animales vivos para el consumo en el centro. Apoyaba la construcción de frigoríficos en los centros de producción. Por ese momento, ya se estaban construyendo en Santiago, Osorno y La Serena, y creían que faltaban otros en Valparaíso, Cautín y Aysén.

El informe, además, hacía un interesante análisis del estado de la agricultura por ese momento. Se destacaba el rezago del crecimiento de la producción agrícola, frente al crecimiento económico y poblacional. Creían que con un crecimiento entre 1952 y 1960 de 3,12% anual se podía superar ese estancamiento. Señalaban un mal uso de la tierra, exceso de gran propiedad, producción poco variada y falta de inversiones, de maquinarias e instalaciones. Destacaban que en el sur había un mejor uso del suelo que en el centro del país; que había menos tierras abandonadas, mejores prácticas agrícolas, más maquinarias y rendimientos. Observaban que los agricultores de esta zona, al sur del Biobío, se sentían ajenos a los de Santiago y orgullosos de vivir en el sur. Aunque también había lugares con prácticas de rotación inadecuadas. En general, creían que las ganancias de la agricultura habían declinado; calculaban en un 6,8% el beneficio agrícola, que era muy bajo considerando la inflación. Señalaban que la estructura productiva, la política de precios y los métodos anticuados de los agricultores eran responsables del problema agrícola. Ello, pensaban, se podía resolver con mejor y mayor uso de los recursos.

Proponían ampliar en 500 mil ha la tierra cultivable, en la zona central y de Temuco al sur. Ello requería que el Gobierno incentivara a los agricultores, lo que implicaba dotar de mayores recursos al ministerio de Agricultura. También atacar la inflación, corregir la tasa de cambios y dar mejores precios. En el informe se comprobaba la relación entre bajos precios del trigo y variaciones

en la superficie plantada, y se indicaba un bajo precio de la carne, respecto al trigo y leche. Además, se requería proveer de semillas, abonos al sur, ganado, créditos de mediano plazo, extensión, mejorar el transporte y la comercialización de productos, etc. Para mejorar cultivos, proponían especialización de las regiones, mejor uso de maquinarias, semillas, ganado, etc.

El programa suponía que los propios granjeros se modernizarían, apoyados por el Estado. El Estado debía dar mejores servicios a través del ministerio de Agricultura; más actividad en terreno, más investigación y escuelas agrícolas. Proponían duplicar el presupuesto de dicho ministerio en cinco años y reorganizarlo. Además, el Estado principalmente debía dar incentivos a los agricultores, la mayor carencia de la política estatal, con el control de la inflación y mejores precios. Si seguía habiendo control de precios, debía ser en beneficio de todos y no sólo de los consumidores. Que fuera el Instituto el que fijara precios. En fin, que la agricultura tuviera un trato favorable del Estado.

El agricultor debía tener mercado y acceso a ellos. Faltaban medios de transporte, mejores caminos y una buena red vial. En el sur se requerían buenos caminos todo el año y mantenerlos transitables. La misión consideraba que el transporte era el principal problema en el sur. Los ferrocarriles no transportaban todo lo que se demandaba, los caminos a las estaciones eran malos y el puerto de Corral estaba mal habilitado. Señalaban que si no se tomaban medidas contra las dificultades de transporte, se ponía en peligro el progreso económico y el desarrollo agrícola de esa zona. Destacaban que la red de caminos mejores estaba en el centro, mientras al sur de Talca los caminos apenas servían para tráfico local y comunicación con los trenes. Faltaban caminos hacia los puertos y a la Argentina.

El programa contemplaba una inversión de 5.320 millones de pesos promedio anual, entre 1952 y 1960, de los que 3.325 eran de los propios agricultores y 1.995 del Estado. Si, como reconocía el informe, por 1951 todo el capital privado nacional estaba calculado por CORFO en 21 mil millones de pesos (13% del PGB), el plan propuesto era caro. Los gastos de los privados eran para habilitar sus propiedades con maquinarias, instalaciones, ganado, etc., y los del Estado, especialmente para transporte y procesamiento de productos. Una parte importante del programa suponía cuantiosas importaciones.

La misión no creía que la estructura de la propiedad fuera un impedimento para el progreso agrícola, por eso no planteaban, deliberadamente, una reforma agraria. Aunque sí pensaban que se debía acabar con propiedades mal administradas y favorecer granjas familiares de producción mixta (ganadera-agrícola) Sin decirlo, el modelo de explotación propuesto se parecía al que se practicaba

en el sur, especialmente en Valdivia, Osorno y Llanquihue. Además, consideraban obsoleto el inquilinaje, pero creían que el propio desarrollo modificaría la situación y productividad de ellos.

Como se ve, la misión era muy liberal en sus planteamientos, y no entraba en honduras ideológicas. Además, su programa suponía cualidades en los agricultores que no todos habían demostrado poseer; pensamos en muchos terratenientes del centro. Tenía también algo de voluntarista, al suponer que los privados lograrían el capital suficiente para asumir, en el caso que los desearan, los cambios productivos propuestos.

Como medidas inmediatas, para favorecer la capitalización, la misión sugería restringir el consumo con impuestos, subir el precio del trigo y la carne para darle a los agricultores la posibilidad de ahorrar, créditos de corto y mediano plazo, y comprometer a las organizaciones de agricultores en la planificación y ejecución del programa. Celebraban algunos avances ya hechos por el Gobierno, entre 1951 y 1952, como más fondos para caminos, exención de derechos de importación de maquinaria agrícola, subsidio para importar abonos, programas de asistencia técnica en educación rural e inicio de construcción de fábrica de azúcar en Los Angeles, entre otros.

En principio, el informe de la misión fue utilizado por el Gobierno como orientación para su acción. En 1953 se reorganizó el crédito estatal con la creación del Banco del Estado de Chile, en 1954 se eliminó la fijación de precios a la carne y leche, y se iniciaron cambios en la política económica. Pero el programa en su conjunto no fue aplicado. Se vivían los peores años de la economía nacional y no había recursos para sostenerlo. Recién en 1954 se elaboró un plan de desarrollo agrícola, que pretendía aplicar la mayor parte de las recomendaciones de la misión.

Mientras tanto, el único aspecto que merecía mayor atención del Estado era el fomento lechero, con créditos para construcciones y fábricas, concentrando su acción en el centro y Cautín, Valdivia y Osorno.[639]

Al calor de las elecciones presidenciales de 1952, se había recompuesto la unidad gremial entre los agricultores del centro y el sur. Existía coincidencia en rechazar una intervención estatal cada vez más perjudicial. Las importaciones llegaban a máximos históricos y la situación económica era crítica. En noviembre de 1951, en una exposición ganadera en Osorno, un representante de la SNA hablaba de la unidad de los agricultores, que los "precios políticos" eran rachazados por todos, que se oponían a las importaciones y pedían una agricultura rentable. Destacaba que la Acción Nacional Agraria, liderada por la SNA, luchaba por acabar con la

[639] AA, año XX, Nº 228, enero de 1952.

economía dirigida y promover la libre empresa, y que el CAS se había unido a ella, para elaborar juntos un plan de fomento de la producción agrícola.[640]

Los agricultores, aprovechando la próxima elección presidencial, volvieron a la carga con sus demandas.[641] El CAS planteaba en marzo de 1952, que el estancamiento agrícola se debía a la falta de una política agraria definitiva y estable y a los precios políticos. Creían que se debía producir un equilibrio entre el progreso agrícola e industrial, permitiendo que la agricultura pudiera satisfacer el consumo interno. Por junio de 1952, a poco de terminar el Gobierno su mandato, SAGO reclamaba al presidente de la República porque se hubiera restablecido la prohibición de beneficiar hembras bovinas, esta vez menores de 3 años, derogada en 1950, por una decisión del ministerio de Economía, sin conocimiento del de Agricultura. Por mediados de año, en su publicación oficial, la SAGO criticaba la decisión de la cooperación técnica estadounidense de importar reproductores desde Estados Unidos, sin considerar los reproductores ya existentes en Chile.

Un importante logro de los agricultores ocurrió a mediados de 1952, con la decisión del Gobierno de bonificar el 50% del gasto en abonos, cales y fertilizantes de algunos cultivos como el trigo y la papa. Sin embargo, el pago de ese bono duró sólo un par de años. Desde 1954 apenas se pagó una parte de ese valor y en 1957 se eliminó.[642]

Los agricultores fueron parte del triunfo de Ibáñez del Campo y promotores de los cambios que se realizaron en la política económica. El PAL, el principal partido del nuevo Gobierno, tenía entre sus filas a un importante grupo de agricultores del sur.

Ya en noviembre de 1952, una vez elegido el nuevo presidente de la República, la SAGO solicitaba al Gobierno electo, en la tradicional exposición ganadera que se realizaba en Osorno, que asumiera un nuevo rol, orientando y fomentando la producción, pero sin interferir en la libre empresa.[643] Pedían, también, que el Gobierno apoyara su política en lo planteado por la misión del Banco Mundial-FAO. Como se ve, SAGO, como otras sociedades agrícolas del sur, se había sumado a los planteamientos liberalizadores que defendían los del centro, abandonando su anterior discurso favorable a una intervención eficaz del Estado.

Por su parte, el representante de la SNA planteó en Osorno que era el momento del cambio, que debía acabarse con las cargas impuestas a la agricultura. Señalaba que la autoridad no había

[640] AA, año XIX, Nº 226, noviembre de 1951.
[641] AA, año XX, Nº 231, 233 y 234, abril, junio y julio-agosto de 1952.
[642] AA, año XX, Nº 235, septiembre-octubre de 1952; y El Campo, año II, Nº 7, julio de 1955.
[643] AA, año XX, Nº 236, noviembre-diciembre de 1952.

valorado a la agricultura. Llamaba a los agricultores a unirse para pedir políticas de fomento al Estado. Creía que eliminándose los obstáculos puestos por el Estado aumentaría la producción. Esta explicación del estancamiento agrario era por demás interesada y exagerada, pero en un momento de critica general al desempeño estatal era un buen recurso para exculparse.

El 8 de noviembre de 1952, las sociedades agrícolas de todo el país, convocadas por la Acción Nacional Agraria, se reunieron en Temuco para elaborar un plan de fomento de la producción agrícola y entregárselo al nuevo Gobierno.[644] Nuevamente el centro volvía a liderar el movimiento gremial nacional. La Accion Nacional Agraria, creada en 1950, más que propositiva, como sus anteriores similares había sido un ente reactivo; su origen estaba vinculado a la oposición de los agricultores, principalmente SNA, al aumento de tributos a la agricultura, en el contexto de las dificultades financieras del Estado y la economía.

En el encuentro de Temuco se planteó la falta de una política agraria y que era el Estado, con su preocupación por el desarrollo industrial, el que había provocado el estancamiento agrícola. Rechazaban cualquier transformación revolucionaria del agro, como la reforma agraria, volviendo a repetir argumentos tradicionales sobre la necesidad de seguridad y tranquilidad en las faenas agrícolas; la armonía entre capital y trabajo. Creían en un cambio lento, hecho con los agricultores. Hicieron suyo el informe de la misión del Banco Mundial-FAO, que proponía un plan que contara con la confianza de los agricultores.

Pedían que se estimulara la asociación de los agricultores, libertad de precios, fomentar las exportaciones agrícolas y restringir las importaciones; que se aprovecharan las posibilidades productoras de cada zona; que el ministerio de Agricultura tuviera más recursos y facultades, y coordinara sus actividades con las sociedades agrícolas; mejoras en el sistema de transportes, entre otros, terminar el camino longitudinal hacia el sur; avanzar en la construcción de frigoríficos y plantas industriales para regular el abastecimiento.

Como se ve, el plan descansaba en fundamentos liberales, conservador en algunos aspectos, propio del momento político y de los intereses tradicionales del centro. También, seguramente en aras de la unidad gremial, se habían omitido las diferencias regionales, ninguna referencia al centralismo, imponiéndose el criterio, centralista por cierto, de que los problemas agrícolas eran problemas nacionales, esencialmente iguales en todas partes. Ello, por supuesto, debilitaba las demandas propias del sur, que seguían existiendo.

---

644 Acción Nacional Agraria (1952): *Programa de fomento de la agricultura nacional*, aprobado en Temuco el 8 de noviembre de 1952, Editorial Universitaria, Santiago.

Los agricultores apoyaron al Gobierno de Ibáñez del Campo, sin embargo, más allá de importantes transformaciones en política económica, los graves problemas económicos hicieron que la mayor liberalidad económica, como menor control de precios, fomento de las exportaciones, tasa de cambio único, etc., perdiera vigor y tuvieran escaso efecto. El aumento de la inflación minimizaba cualquier medida. Por otro lado, los cambios fueron menos relevantes de lo esperado; las importaciones continuaron y en algunos productos aumentaron. Por ejemplo, la importación de trigo de 1952, con más de 240 mil ton, fue la más alta desde 1900. Además, el Estado no podía desarmar fácilmente más de veinte años de políticas económicas favorables a la industrialización, por lo que mucho de lo que se hizo en política agraria siguió siendo de corto plazo, más resolviendo problemas inmediatos que sentando las bases de una acción de largo plazo. Por último, aunque el Estado hubiera pretendido firmemente hacerlo, tampoco tenía el financiamiento necesario para provocar un cambio significativo. En definitiva, como resultado quedó una menor intervención estatal, pero la misma debilidad para promover la actividad agropecuaria.

A pesar de la sintonía entre agricultores y Gobierno, la agricultura siguió siendo la preocupación menos importante del Estado. Por ejemplo, a principios de 1953 el Gobierno negociaba con Argentina un convenio comercial para fomentar el comercio exterior. Chile pretendía vender minerales y Argentina ofreció a cambio ganado y otros productos alimenticios. La Acción Nacional Agraria, reunida el 24 de marzo de 1953, se opuso a ese acuerdo, señalando que cualquier llegada de alimentos importados sería una solución temporal, pero que el perjuicio para la agricultura nacional sería grave.[645]

Efectivamente, el 19 de febrero de 1954 se firmó un convenio comercial con Argentina, que facilitó la importación de productos agropecuarios. En 1954, Chile exportó a ese país acero, cobre y maderas, e importó trigo, vacunos, mantequilla y lana, entre otros. Con este convenio quedaron libres de permiso previo los productos importados, lo que provocó el aumento de tales internaciones.[646]

Más tarde, en abril de 1958, el Banco Central chileno, para facilitar aún más las importaciones argentinas, permitió a los bancos que entregaran dólares a treinta días para financiarlas. Desde julio de 1958 se dieron hasta 180 días para pagar dólares utilizados para importar vacunos en pie. Todo ello, por supuesto, sin el menor cuidado en los efectos que las

[645] Acción Nacional Agraria (1953): *La agricultura chilena frente a los proyectos de cordillera libre y unión aduanera, memorándum aporbado en reunión de Valdivia de 24 de marzo de 1953*, Editorial Universitaria, Santiago; y AA, año XXI, Nº 238, marzo-abril de 1953.
[646] Banco Central (1955), op. cit., pp. 105-108 y 223-242.

importaciones, la mayoría de productos agropecuarios, tenían sobre la producción nacional. El propio Banco Central reconocía por 1959, que esas medidas se habían tomado para mejorar la balanza comercial, deficitaria para Chile.[647]

Rápidamente, los agricultores comenzaron a caer en la cuenta que la agricultura, cambios más o menos, seguía siendo discriminada por el Estado y que, por mucho que ellos hubieran apoyado al Gobierno, sus opiniones tampoco eran escuchadas y atendidas.

El 12 de mayo de 1953 se reemplazó el Instituto de Economía Agrícola por otro llamado Instituto Nacional de Comercio, con funciones similares, pero que perdió atribuciones en comercio exterior.[648] Las sociedades agrícolas fueron excluidas del nuevo Instituto, por lo que se redujo más su influencia en la fijación del precio del trigo, el único producto agropecuario importante para el que había precio oficial. Ya en la fijación de 1953 las sociedades agrícolas no fueron ni siquiera consultadas por el ministerio de Agricultura. Desde 1953 fue el ministerio de Economía el encargado de todo lo relativo a comercialización y distribución de productos, incluida la política de precios. En el caso del precio del trigo, el ministerio de Agricultura hacía una propuesta técnica que aprobaba el de Economía. Para fijar el precio se comenzó a considerar el alza de los precios, más que los costos de producción.[649] Lo débil de este procedimiento era que los índices generales oficiales ocultaban los costos reales de la producción de trigo.

La comisión del ministerio de Agricultura propuso para la cosecha de 1954 un precio único para el trigo, como venían pidiendo los agricultores, con aumento según el alza del costo de la vida, pero el ministerio de Economía decidió mantener el sistema tradicional de precios con bases, bajando de centro a sur, y con un reajuste menor que el alza general de precios.[650]

Ello mostraba que el Gobierno persistía en políticas ya agotadas, según los agricultores, y marginándolos de las decisiones. Sin embargo, el Gobierno mantenía un discurso, característico del populismo de Ibáñez del Campo, de preocupación por los problemas agrarios, pero ello no se manifestaba en sus decisiones. La incoherencia y la falta de corrección de las políticas agrarias fueron restándole al Gobierno el apoyo de los agricultores. Para 1954, el Gobierno eliminó el aumento mensual del precio oficial del trigo, lo que afectaba seriamente las ventas de los productores, porque los molineros esperaban, no presionados por un aumento del precio, hasta

[647] Banco Central (1959), op. cit., pp. 319-320; e Ídem (1960), op. cit., pp. 95-98 y 381-383.
[648] Jorge F. David Lebón, op. cit., p. 276; y AA, año XXI, Nº 240, julio-agosto de 1953.
[649] Dirección de Agricultura y Pesca (1963), op. cit., pp. 170-172.
[650] AA, año XXI, Nº 242, noviembre-diciembre de 1953.

último momento para comprar. Fuera de esto, como hemos dicho, se redujo el pago de la bonificación al uso de abonos al 10 a 12% como máximo.[651]

Por otro lado, muchas atribuciones que antes tuvo el Instituto de Economía Agrícola, al disolverse éste pasaron al Consejo de Fomento e Investigación Agrícola (en adelante, el Consejo), creado el 15 de julio de 1953. Entre otras, el Consejo sería el encargado de promover el fomento lechero, la investigación y el fomento agrícola en general. El Consejo quedó formado por funcionarios del ministerio de Agricultura y 4 parlamentarios.[652]

El cambio más importante del Gobierno de Ibáñez del Campo fue la creación del Banco del Estado (en adelante, el Banco) el 12 de junio de 1953, en el que se fundieron todas las instituciones crediticias del Estado.[653] Dentro del Banco, el departamento más importante fue el de crédito agrario. El Gobierno tuvo un fuerte control del directorio del Banco. Sólo había un representante del sector agrícola y otro de las sociedades agrícolas; para el primer puesto el presidente de la República nombró a un ex consejero de la SNA y para el otro a Venancio Coñuepán, conocido ibañista en Cautín, pero con ninguna vinculación con las sociedades agrícolas sureñas.

La oferta de créditos no creció para el sector agrícola.[654] En 1940, el crédito agrícola total era de 396,5 millones de pesos (valores reales de 1940), subió hasta 425 millones de pesos en 1943 y en los años siguientes fue cayendo, llegando a su valor mínimo en 1948, de 287 millones, después se recuperó un poco y en 1951 era de 472 millones. En los años siguientes su valor total fue cayendo, especialmente por los menores créditos de CORFO, Caja de Colonización y de Crédito Hipotecario. Así la principal fuente crediticia, casi la única, para la agricultura era el Banco. En 1955, de un total de crédito agrícola de 352 millones de pesos, el Banco entregaba 330 millones. Eso suponía para el Banco una carga importante, descuidando otros sectores, pues en 1955 el 49,8% de todos los créditos concedidos fueron a la agricultura. En 1958, la cifra llegaba al 57,8%.[655]

Se debe reconocer que parte importante de los créditos fueron al sur, por los años cincuenta.[656] Según un estudio de Ernest Feder sobre préstamos entre 1957 y 1958, el Banco daba montos de crédito escasos, respecto a las necesidades, y concentrados en ciertos cultivos (trigo, arroz, betarraga, etc.) Por otro lado, la aprobación de los créditos estaba excesivamente

[651] AA, año XXII, Nº 244 y 246, marzo-abril y julio-agosto de 1954.
[652] Pedro Ríos y Samuel Matus (1957): *El crédito agrícola en Chile (1940-1955),* Ministerio de Agricultura, Santiago, pp. 43-48.
[653] Sonia Zilci (1993): *La creación del Banco del Estado de Chile. Un episodio de la historia inflacionaria chilena*, tesis, licenciatura en historia, PUC, Santiago.
[654] Pedro Ríos y Samuel Matus, op. cit., pp. 83-84; y Raúl Iturriaga, op. cit., p. 56.
[655] Banco del Estado, *segunda memoria 1955 y quinta memoria 1958.*
[656] Ernest Feder (1960): *El crédito agrícola en Chile*, Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago; y Dirección de Agricultura y Pesca (1963), op. cit., pp. 251-252.

centralizada; en 1957, cerca del 70% de todos los créditos fueron decididos en Santiago. Ello demoraba los trámites de obtención del crédito entre uno y dos meses. Feder señala que el Banco favorecía claramente a los grandes y medianos agricultores, con escaso acceso al crédito de los pequeños. El sur, entre Malleco y Osorno, se llevaba el 35% de los créditos. Por último, Feder concluía que muchos de los créditos eran de operación y pocos para mejorar la actividad, con lo que los créditos permitían al agricultor, por su falta de capitales, mantener sus actividades pero no mejorarlas.

Entre 1954 y 1960, Santiago obtuvo el 14,4% de los créditos agrícolas del Banco, mientras Cautín el 12,6%, Valdivia el 7,7%, Ñuble y Malleco el 7,4% cada una, Biobío el 6,5% y Osorno el 5,3%, entre las principales. Desde Ñuble al sur se entregó el 58% de los créditos. En cuanto a este dato, si consideramos que los créditos eran utilizados mayoritariamente para mantener la explotación y no para innovar, se puede deducir que el sur era el que presentaba mayor falta de capitales en la agricultura.

Respecto a la labor realizada dentro del marco de la cooperación técnica de Estados Unidos, en 1953 se comenzó a aplicar un plan en las provincias de Maule, Ñuble y Concepción, conocido como Plan Chillán, acordado entre el Instituto de Asuntos Interamericanos, el Gobierno y la CORFO.[657] Se eligió esas provincias por el contraste que allí se daba entre el desarrollo industrial y agrícola, con pésimos rendimientos, analfabetismo, etc. El plan contempló extensión agrícola, conservación de suelos y aguas, mejoramiento ganadero, control de malezas, sanidad vegetal, investigación, crédito controlado y capacitación. Desde 1953, también, comenzó un programa de conservación de suelos en las provincias de Malleco y Cautín. Además, un programa de inseminación artificial en Los Angeles y Talca. Además, desde 1954 hubo trabajos de investigación en otras zonas. En 1957 se realizaron estudios para la instalación de red de frigoríficos y desde 1958 se ampliaron las acciones de capacitación a otras zonas más al sur; Angol, Traiguén, Victoria, Lanco, Villarrica, Valdivia, La Unión, Osorno, Puerto Varas, Ancud, entre otras.

Fuera del Plan Chillán, que se realizó entre 1953 y 1958, las actividades fueron puntuales y más bien se reforzaron líneas de trabajo ya emprendidas por el ministerio de Agricultura.[658] En el sur, entre 1954 y 1959, en Malleco y Cautín hubo trabajos de conservación de suelos y manejo de bosques, y también algo de mejoramiento de semillas. La mayoría de estas acciones fueron

[657] Samuel Matus, op. cit.
[658] Administración de Cooperación Internacional (1959): *Informe de la División de Agricultura de la Misión de Operaciones de los Estados Unidos en Chile, 1 de enero de 1958-30 de abril de 1959*, Santiago.

básicamente de extensión (información), por lo que su impacto era mínimo. También, la cooperación estadounidense apoyó la consolidación de la industria azucarera en Chile.

Como se ve, la ayuda de Estados Unidos se centró en aspectos técnicos, obviando otros aspectos sociales y políticos, lo que limitaba el efecto de sus acciones.[659] Los Estados Unidos, junto al Gobierno chileno, reforzaron la idea de que la agricultura tenía problemas por defectos técnicos. Sin entrar en una discusión de la realidad de tal afirmación, vale descatar que la cooperación entregada en ningún momento fue previamente consultada con los agricultores, para determinar si era eso u otra necesidad la que los principales interesados tenían. Por otro lado, tales programas permitieron al Gobierno derechista de Ibáñez del Campo ofrecer una alternativa a las demandas de reforma agraria, defendiendo que los problemas del agro eran sólo técnicos. El propio ministro de Agricultura, José Suárez, manifestó por julio de 1955, en una conferencia dada en Santiago: "La reforma agraria de que se habla en los manifiestos políticos redactados en las ciudades, con evidente orientación demagógica, no es tema que se plantee en la vida propiamente campesina, en la cual prevalece la solidaridad entre el empresario y el obrero. La reforma que necesitaban los campos de Chile es más bien agrológica, y consiste en mejorar las condiciones habituales de los cultivos, para que el rendimiento suba y para que en fin la tierra produzca con la misma generosidad que se observa en la industria".[660] Dicho sea de paso, Suárez era agrónomo y había sido coordinador del Plan Chillán. Si se observaba los resultados obtenidos en la zona de aplicación de este plan, tras la mantención de la pobreza e ineficiencias productivas, Cademartori creía en 1968 que el plan había sido un fracaso.[661]

Muchas acciones de asistencia técnica eran más paliativos, que soluciones a problemas. Era el caso de las actividades de sanidad ovina entre los indígenas de Cautín; por muchas curaciones que se diera a los animales, la pobreza volvía a generar la falta de higiene y cuidados que provocaban las enfermedades, y se volvía a estar igual que al principio.[662]

En 1954, por fin, el Gobierno terminó de preparar un Plan de Desarrollo Agrícola y de Transportes, destinado a implementar las recomendaciones del informe de De Vries, de 1952.[663] El plan repetía como objetivos mucho de lo que ya planteara dicho informe; mejorar aprovechamiento de recursos, abastecimiento de la población, mejorar balanza de pagos, aumentar ingresos de la

[659] Jorge Morales (1959): *Elementos socioeconómicos para una política de desarrollo agrario*, Editorial Universitaria, Santiago, pp. 10-11 y 290.
[660] El Campo, año II, Nº 8, agosto de 1955.
[661] José Cademartori, op. cit., p. 114.
[662] Pedro Leñan, op. cit., pp. 50-52.
[663] Jorge Ipinza (1957): *El plan de desarrollo agrícola y de transporte y su repercusión en el desenvolvimiento económico de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.

agricultura y nivel de vida de los campesinos. Aunque se diferenciaba del planteamiento de la misión del Banco Mundial-FAO en que estaba más interesado, como el Plan Agrario de 1945, en hacer de la agricultura un mercado para los productos industriales, que por los problemas propios del sector. El plan se definía para 8 años. En su elaboración trabajaron los ministerios de Agricultura, Obras Públicas, Hacienda y Tierras y Colonización, más la CORFO, Ferrocarriles del Estado y el Instituto de Asuntos Interamericanos.

El plan pretendía aumentar la productividad, disminuir importaciones, abastecer a la población e incrementar la demanda de materias primas en sectores no agrícolas. Se proponía aumentar en 200 mil ha las tierras regadas e incorporar 150 mil ha más de nuevas tierras en el sur, lo que mejorando técnicas podría permitir aumentar la producción un 40% en 8 años. Se quería llegar a satisfacer el consumo interno y además exportar. Todo esto suponía aumentar la siembra de cultivos, más ganado, más praderas artificiales y forrajes. Para aumentar forrajes se suspendería la exportación de avena y cebada, y se fomentaría la exportación de frejoles, guisantes, lentejas y garbanzos. Se recomendaba, también, construir frigoríficos en La Serena, Temuco y Aysén, que se sumarían a los de Santiago, Chillán y Osorno, en construcción. Además, aumentar la producción lechera, con más vacas, construcciones, sanidad, etc. También se contemplaban inversiones en caminos, transportes, irrigación , industrias agropecuarias, etc.

Como el programa de la misión de 1952, el plan suponía que gran parte de las inversiones (instalaciones, mejoras en predios, equipos, maquinarias, etc.) la harían los particulares, mientras el Estado se concentraría en transportes e irrigación. En transportes, destacaba la pavimentación de la carretera longitudinal hasta Puerto Montt (Llanquihue), aunque en ferrocarriles se volvía a postergar al sur, pues se proponía electrificar la red de Santiago a Chillán (Ñuble) También, pero con poco dinero, se mejorarían puertos.

El plan fue enviado en noviembre de 1954 al Banco Mundial, para obtener financiamiento. Recién en marzo de 1956 el ministerio de Economía creó el Consejo Superior del Plan, con funcionarios del Gobierno. En su comité ejecutivo se integró a la SNA, a nombre de los agricultores. Era sintomático que el consejo y el comité fuera presidido por el ministro de Economía y no por el de Agricultura, lo que reflejaba el interés más económico general, que agrícola.

El Gobierno hizo mucho aspaviento con el plan, pero no concretó nada. En 1957 todavía se esperaban los recursos externos para implementarlo. El plan, en todo caso, era débil y en gran parte una numeración de situaciones ideales, pero de poca consistencia programática. Era más una expresión de deseos y supuestos que una planificación seria. La improvisación continuó al

comenzar a organizar su administración, que no pasó de allí; antes de llegar a ser dirigido por el ministerio de Economía, estuvo en manos de Agricultura y Hacienda. A estas alturas, el Estado chileno se había acostumbrado a levantar programas y después desentenderse de su aplicación.

Un detalle significativo del desorden del Gobierno, que impedía darle permanencia a sus acciones, es que sólo entre 1954 y mediados de 1955 hubo 6 ministros de Agricultura, cada uno de los cuales sólo se mantuvo unos meses. Con esa rotativa ministerial, era imposible que se profundizara en la solución de los problemas del sector.

Por otra parte, resultado de una ley dictada en los Estados Unidos en 1954, que pretendía colocar en el extranjero sus excedentes agrícolas, comenzaron a llegar productos agrícolas estadounidenses a Chile.[664] Según la ley, estos productos podían venderse a plazo, pagaderos en moneda local o dólares. Desde la perspectiva de los Estados Unidos, este sistema les permitiría, además de descongestionar su mercado interno, utilizar su flota mercante y fortalecer el comercio exterior para sus empresas. El Gobierno chileno rápidamente se interesó en esta posibilidad, ya que podía surtirse de importaciones sin gastar sus escasas divisas. Al tomar esta decisión, al Gobierno le interesó más ordenar el presupuesto estatal y vincularse comercialmente a los Estados Unidos, que el efecto que esas importaciones tendrían en la debilitada agricultura nacional. El 17 de octubre de 1955 se firmó el I Convenio de Excedentes Agrícolas, para comprar 5 millones de dólares en trigo (24 mil ton) y aceite de semilla de algodón (9 mil ton) El convenio establecía que la compra sería pagada en pesos por Chile y de esa cantidad Estados Unidos daría el 80% como préstamo en dólares, para ser pagado en 5 años, en dólares o materiales estratégicos (minerales) El 20% restante era de disponibilidad de la Embajada de los Estados Unidos en Chile. En el fondo era una venta a crédito, pero muy especial, pues los 4 millones de dólares prestados, condicionados por Estados Unidos, se invertirían en educación rural y en caminos en la zona del Plan Chillán.

Posteriormente, el 13 de marzo de 1956 se firmó un II Convenio, de mayor envergadura. Chile compraba productos por 34,6 millones de dólares, valor de 100 mil ton de trigo, 36 mil ton de aceite y algo de algodón, tabaco y semillas. Nuevamente, el 80% de ese dinero era prestado a Chile, pagándolo en 30 años, en dólares, moneda local o materiales estratégicos. El préstamo se destinaría a establecer centros de experimentación agrícola en Santiago, Chillán y Temuco, a la minería del carbón, caminos, plantas lecheras, mataderos frigoríficos y viviendas, una parte de ellas rurales, obras de regadío, raleo de bosques, mejoras en puertos y recuperación de suelos húmedos.

[664] Para esta parte, Administración de Cooperación Internacional, op. cit., pp. 93-107; Roberto Santana, op. cit., pp. 18-19; Jorge F. David Lebón, op. cit., pp. 247-250; y Samuel Matus, op. cit., pp. 133-147.

Estos recursos permitieron al Estado realizar parte de lo propuesto en su plan de 1954. El sur salió favorecido por muchas de las obras. Lentamente, recién en 1958 se definió el destino de esos fondos. En febrero de 1958 se aprobó, cada inversión era visada por Estados Unidos, la inversión en caminos. Según elección del ministerio de Agricultura se definieron dos zonas en el sur; una, Ñuble, Biobío y Concepción, y la otra, Valdivia, Osorno y Llanquihue. En marzo de 1958 se aprobó la construcción de plantas lecheras en Temuco, Loncoche y Osorno, y la terminación de los mataderos frigoríficos de Osorno y Santiago y la construcción de otros en Temuco y Victoria.

Hubo otros convenios; el 2 de junio de 1960 se firmó el III Convenio, por 3,4 millones de dólares, por compra de algodón, tabaco y maíz. El destino del préstamo no fue agrícola. Después, el 8 de noviembre de 1960 se firmó el IV Convenio, por 28,9 millones de dólares, valor de 250 mil ton de trigo, 25 mil ton de maíz, 7.045 ton de algodón, 13 mil ton de aceite y 600 ton de tabaco. Debido al terremoto de mayo de 1960 en el sur de Chile, se permitió utilizar el préstamo tradicional (80% del valor de la compra) en esta región, a devolver en 20 años en dólares o moneda local,. Se ocuparon en préstamos de CORFO, caminos, obras portuarias, ferrocarriles, viviendas y por el ministerio de Agricultura. Posteriormente siguió habiendo convenios, desde 1962 a 1969 y desde 1975 a 1984, aunque desde 1978 la parte chilena fue el sector privado.

El efecto de estas importaciones ha sido subestimado al estudiar la agricultura del periodo. Creemos que entre 1955 y 1960 su impacto fue grande, agravando la situación ya difícil de la agricultura. El principal beneficiado con los convenios fue Estados Unidos. Los productos viajaban en barcos de ese país, con fletes más caros, parte de los préstamos se invertían en maquinaria e implementos estadounidenses y su influencia aumentó en Chile, al controlar el destino de las inversiones. Para Chile el beneficio fue reducido, pues los productos se pagaron más caros que si se hubieran importado normalmente, además que se deterioró el comercio con Argentina, lo que perjudicó las exportaciones a ese país, como maderas.

No es extraño que los agricultores del sur se sintieran defraudados con el Gobierno de Ibáñez del Campo. En noviembre de 1954, en una visita a Osorno del presidente de la República, la SAGO le planteó que el Gobierno no le había dado una atención preferente a la agricultura.[665] Por ejemplo, el Gobierno seguía desconociendo los estudios técnicos del ministerio de Agricultura, que proponían un mejor precio para el trigo, e insistía en mantenerlo bajo. Para 1955, a pesar de que el ministerio señalado había propuesto un precio de estímulo de 2.150 pesos, el ministerio de Economía lo fijó en 1.850 pesos base Nuñoa.

[665] AA, año XXII, Nº 248, noviembre-diciembre de 1954.

SOFO señalaba en su publicación oficial, por diciembre de 1954, que a pesar de la confianza que tuvieron en que se acabarían los errores anteriores, en la fijación del precio del trigo la situación no había hecho más que agravarse.[666] Las sociedades agrícolas habían insistido en que hubiera un mejor precio para aumentar la producción, pero el Gobierno se oponía argumentando que un precio bajo favorecía al consumidor. El precio de 1955 sería de 1.780 pesos base Valdivia. En Cautín, menos fletes y castigos, la mayoría de los agricultores no recibiría más de 1.500 pesos. Era el peor precio de los últimos 25 años. SOFO calculaba que por el menor precio pagado al trigo, sólo en los últimos cinco años habían dejado de percibir unos 17.221 millones de pesos. Consideraban que ello era un verdadero impuesto a la agricultura. SOFO concluía que ello: "Es la continuación de la condición de factoría en que está la Frontera, a cuya economía se le succiona despiadamente año tras año".[667]

Durante 1955, el Gobierno formó una comisión para estudiar cambios en la forma de fijar el precio del trigo, con participación de las sociedades agrícolas. Los agricultores plantearon al Gobierno variar el sistema de fijación con un reajuste automático de precios o terminar con esta práctica, dejando el precio del trigo sujeto al mercado. En definitiva, el Gobierno se opuso a modificar sus criterios y se mantuvo el modo de fijar el precio. Las propias sociedades no se ponían de acuerdo, pues SNA quería precios libres y SAGO seguía creyendo en precios determinados por el Estado, pero de acuerdo a los costos de producción.[668]

Además, otro problema que afectaba a los productores de trigo, especialmente a los del sur, era el escaso poder de compra del Estado.[669] En los años anteriores, el poder de compra había ascendido hasta 16,5% de la cosecha total en 1949, pero después se fue reduciendo. En 1952 apenas llegó al 0,7% y después subió un poco. En 1955 se compró el 5,8%, lo que era bajo para regular el mercado. En los años siguientes la cifra aumentó, hasta un máximo de 12,3% en 1959. En 1960 fue el 9%.

Aunque el Gobierno había dejado de controlar el precio de la leche y la carne, estaba atento a su evolución. El precio de la leche, fuera del control estatal desde noviembre de 1954, había ido en aumento. En diciembre de 1955, cuando los productores querían fijar el precio del litro de leche a público a 40 pesos, el Gobierno volvió a intervenir y lo fijó en 26,88 pesos. También por ese mes el Gobierno volvió a determinar temporalmente el precio de la carne faenada y subproductos.

---

[666] El Campo, año I, Nº 2, diciembre de 1954.
[667] Ídem, p. 4.
[668] AA, año XXIII, Nº 250, julio-agosto de 1955; Sociedad Nacional de Agricultura (1956), op. cit., pp. 13-14; y AA, año XXIV, Nº 253, enero-febrero de 1956.
[669] Jorge F. David Lebón, op. cit., p. 338.

El negocio lechero se veía afectado por mediados de 1955, con la importación de leche en polvo desde Argentina gracias a que se la había liberado de derechos. Las plantas lecheras importaban esa leche y la volvían líquida en Chile, abaratando costos. Ello afectaba a los agricultores, por la menor compra de leche fresca.

El 8 de septiembre de 1956 se realizó en Temuco una Asamblea de Agricultores, convocada por SOFO para tratar la situación del trigo.[670] Asistieron el presidente de SNA y de Acción Nacional Agraria, Recaredo Ossa, los presidentes del CAS, de la Asociación Nacional del Trigo, con sede en Santiago, de SAGO, de SAVAL y de sociedades agrícolas de Arauco, Victoria y Llanquihue. En la oportunidad, Jorge Saelzer, a nombre de SOFO, señaló que los agricultores no eran responsables por la escasa producción de trigo y rechazó las campañas demagógicas que culpaban a los agricultores y pedían la subdivisión de la propiedad de la tierra. Destacó que en Chile había altos costos de producción y bajos precios agrícolas, lo que provocaba la descapitalización. Culpó al Gobierno de perjudicar a la agricultura con las importaciones, cuyo monto crecía. Se preguntaba ¿qué pasaría con la industria nacional si se permitiera entrar libre de derecho telas y zapatos extranjeros? y ¿Si Huachipato (acero) sobreviviría si se dejara entrar acero belga a mitad de precio? Las preguntas eran interesantes y la respuesta muy evidente. Sin embargo, lo que parecía obviamente negativo para la industria, no lo era para la agricultura.

Saelzer también planteó que el Gobierno pretendía que la agricultura sobreviviera, compitiendo con el producto extranjero que llegaba libre de derechos y subsidiado. El trigo importado costaba unos 4.300 pesos, pero el chileno se pagaba a 2.750 pesos, en Santiago. El Gobierno cubría la diferencia de 1.550 pesos, que significaban varios millones de pesos de gasto para equipararlo el valor nacional. Recordaba que el año anterior el ministerio de Agricultura había propuesto un precio de 3.400 pesos para el trigo, pero el Gobierno lo fijó en 2.750. Además, Saelzer advertía los efectos de las posibles importaciones de trigo de Estados Unidos, señalando: "No porque el convenio de traída de trigo a través de los excedentes americanos signifique una gran facilidad –al extremo que cuanto más trigo se traiga tanto más préstamo a largo plazo se obtiene- olviden nuestros gobernantes que es necesario, por todos los medios, asegurar la producción nacional".[671]

Por último, en clara referencia a las acciones parciales del Estado, pedía para el sur, ni mecanización ni fertilizantes, sino que una solución integral para el fomento de la producción.

---

[670] AA, año XXIV, Nº 254, septiembre-octubre de 1956.
[671] Ídem, p. 270.

Para Arnoldo Kroneberg, en representación del CAS, la situación del sur era incomprendida en el resto del país, especialmente en Santiago. Comentaba: "La capital de nuestra República tiene una situación geográfica desventajosa; está situada a un extremo del territorio agrícolamente apto y permanece virtualmente ajena a la vida agrícola del país; en cambio se ve fuertemente influenciada por intereses mineros e industriales; a los cuales se les facilita la solución de sus problemas económicos y sociales, si los productos alimenticios, y especialmente el trigo, tienen precio muy bajo, aunque con esto se lesione gravemente nuestra producción propia".[672] Agregaba, que se recurría a las importaciones para bajar los precios, aunque públicamente se engañaba y se decía que importar era más barato. En fin, en Chile se protegía a la industria, gravando a la agricultura.

Como se ve, en el sur eran plenamente concientes de la doble discriminación que cometía el Estado, contra la agricultura y contra el sur.

Recaredo Ossa, por SNA y Acción Nacional Agraria, señaló que aún seguían siendo grandes los vacíos en materia de política agraria. No habían variado los "precios políticos"; los informes técnicos no eran considerados por el Gobierno y el precio oficial no se ajustaba a los costos. Recordaba que se había logrado libertad en el precio de la carne y, desde septiembre de 1956, de la leche. Confiaba que los precios libres eran mejores que los oficiales. Creía que en el caso del trigo, por las importaciones, ventas del Estado y escaso poder comprador de los molinos, el precio libre no era posible. Pedía igual trato para la agricultura que el dado a la industria. Que se limitaran las importaciones, particularmente que se terminaran las facilidades para internar ganado vacuno.

Finalmente, la asamblea concluyó: 1) Se oponían que se volviera a fijar el precio del trigo, sin considerar los estudios técnicos y opinión de los agricultores. Ello afectaba la política de fomento que el mismo Gobierno había proclamado. 2) No creían que la libertad de precio del trigo pudiera establecerse en ese momento, por las importaciones, debilidad de los agricultores obligados a vender al momento de la cosecha y por falta de capitales de los compradores. Mientras tanto se debía seguir fijando con bases y mantener precios actuales de los fletes. 3) Que el trigo importado se vendiera al precio real y sólo después que los molinos compraran el trigo nacional. Reducir las importaciones a lo imprescindible. 4) Que se estimulara el empleo de abonos, libre importación de insumos, mejores créditos, construir bodegas y silos de granos en el país, ubicar los molinos en zonas de producción y modernizar la industria del pan. Fomento a la producción ganadera, por su relación con el cultivo del trigo, que se evitaran importaciones excesivas de ganado y carne, y que se limitaran las importaciones de mantequilla.

[672] Ídem, p. 272.

Miradas con atención, estas conclusiones muestran una falta de coherencia en las demandas del sur, el que en algunos momentos se dejaba llevar por los planteamientos más generales y de sentido diferente de la SNA. La conclusión segunda no corresponde a todo lo que hemos visto pensaban los del sur, más bien era la expresión del SNA, tanto porque implícitamente defendía el libre precio del trigo, que al sur no convenía, o favorecía menos todavía que el oficial, como por pedir que se siguiera fijando por bases, justamente un sistema criticado repetidas veces desde el sur, que más bien estaba por su eliminación. También la conclusión tercera es extraña al sur, cuando se pide se reduzca el poder comprador del Estado, con otras palabras menos claras por supuesto, lo que era justamente lo contrario de lo que necesitaba el sur. También lo era decir que se reduzcan las importaciones, cuando el sur decía, en otros momentos, desear que se acabaran. Como explicación de ello hay dos opciones: los acuerdos de esa reunión fueron negociados y sin llegar a un consenso se agregó lo que pedía el centro y el sur, lo que dio por resultado que hubiera una contradicción entre lo concluido y lo que en otras instancias y momentos planteaban los del sur; o el sur había variado sus demandas y se sumaba a las peticiones del centro, dejando de lado algunas de sus ideas tradicionales. Por cualquiera de esas razones, el sur habría privilegiado fortalecer la unidad gremial evitando la falta de acuerdos.

No conocemos la respuesta gubernamental, pero nada cambió después de esos planteamientos. El Gobierno, inmerso en la solución de los problemas económicos generales no tenía tiempo en su agenda para temas "menores".

En noviembre de 1956, en la exposición ganadera de Osorno, la SAGO señaló al ministro de Agricultura el encarecimiento de los fletes; mientras 30 ton de cal en Santiago costaban 129.400 pesos, su traslado hasta Osorno costaba 133.400 pesos.[673] El flete era más caro que el producto. Además, llevar un carro ferroviario con 18 vacunos desde el sur hasta Valparaíso encarecía el kilo de ganado vivo en 45 pesos. Por todo ello, pedía que se atendiera la distribución de productos y se apoyara la industrialización de la carne en el sur. Además, que se suprimiera la importación de ganado, carne y mantequilla desde Argentina. A propósito de lo que señalábamos más arriba, compárese estas expresiones con las "conclusiones" de la asamblea de Temuco. Por último, la SAGO señalaba al ministro que todo lo anterior afectaba al propio plan de fomento que el Gobierno impulsaba y, además, lamentaba que se hubiera restado fondos al fomento lechero, para destinarlos al pago de reajustes de sueldos de los empleados públicos.

[673] AA, año XXIV, Nº 255, noviembre- diciembre de 1956.

El ministro se defendió destacando los programas de cooperación técnica, el plan de desarrollo agrícola y la congelación de fletes ferroviarios.

El representante de la SNA, por su parte, reconoció atención del Gobierno a la agricultura, pero sólo parcial. Además, que habían medidas contradictorias, ya que se apoyaba, pero por otro lado se afectaba al sector.

A fines del mismo mes, las sociedades agrícolas, de comercio y de la industria de Cautín, Valdivia, Osorno y Llanquihue, enviaron un memorándum al presidente de la República, planteándole la difícil situación económica del sur.[674] Señalaban la falta de circulante y crédito, resultado de las medidas restrictivas para controlar la inflación. Le decían que no se podía frenar la inflación dañando las actividades de la región. Rechazaban la libre importación de ganado, que perjudicaba la venta de ganado del sur. Recordaban la falta de pago de la bonificación al uso de abonos, la falta de mercado, fuera de Argentina, para las maderas del sur, y la falta de capitales de los molineros para pagar anticipos de la cosecha de trigo.

El CAS, que desde abril de 1957 comenzó a tener sede permanente en Temuco por decisión de sus asociados, acordó en una reunión en Temuco, en marzo de 1957, que dada la situación económica nacional debían pagarse las bonificaciones pendientes por uso de abonos, que la CORFO y el Banco debían dar más plazos a los agricultores del sur deudores y que hubiera más crédito para el sur. Que se terminara la libre importación de ganado y carne argentina, y que en futuros convenios comerciales no se dañara al agricultor.[675] También, por septiembre de 1957 se dirigió a los senadores y parlamentarios del sur, interpelándolos si se seguiría importando carne y ganado desde Argentina o habría una ley que evitara la ruina de la ganadería nacional; si se daría al trigo un precio adecuado; si se resolvería el problema de los fletes, de forma que el cereal tuviera precio único puesto en cualquier lugar del país, o por el contrario se seguirían fijando precios políticos y trayendo trigo desde el extranjero a mayor precio y con mayores gastos; si se dotaría al sur de red vial con caminos eficientes; y si se darían créditos agrícolas de acuerdo a necesidades y plazos de producción o se seguiría descapitalizando la agricultura. La dura encuesta hecha por el CAS a los parlamentarios tenía sentido, ya que el Parlamento nada hacía frente a la política del Gobierno, a pesar que muchos parlamentarios del sur eran parte de la coalición política que lo apoyaba.[676]

Por su parte, la SOFO en su publicación oficial de abril de 1957 reclamaba también por la situación agraria del sur: “Se ha confabulado en contra de estos campos la arbitrariedad geográfica

[674] Ídem.
[675] El Campo, año IV, Nº 12, abril de 1957.
[676] El Campo, año IV, Nº 13, octubre de 1957.

del país, cuyas regiones más distantes de los centros de mayores consumos, están extorsionadas por fletes que las ahogan. Se ha confabulado en contra de esta vasta ruralidad productora, la desdeñosa subestimación de los gobiernos para la agricultura chilena y la ganadería chilena que alientan en el sur".[677] Creía que había falta de conocimiento del sur, centralismo e intereses parasitarios hacia el sur. El agricultor del sur, concluía, necesitaba una política estable y no el juego de intereses que se levantaban y derribaban alternativamente.

La situación de la agricultura por 1957 era gravísima, pero el Gobierno no daba señales de interesarse por el agro, en un sentido global. El precio del trigo para ese año fue de 3.950 pesos, en Santiago, y subió mensualmente hasta 4.463 pesos.[678] Ese valor correspondía al 50% del precio de mercado del trigo. Las importaciones de trigo se habían pagado unos 2 mil pesos más caras por qm que el precio oficial. Por mediados de 1957 se eliminaron las restricciones a la matanza de bovinos, pero las importaciones de ganado argentino saturaban el mercado e impedían una rentabilidad mínima al productor local, especialmente del sur. Mientras tanto, lo que molestaba al CAS y lo había llevado a reclamarle a los parlamentarios, el Parlamento seguía sin aprobar el proyecto de ley de fomento ganadero presentado en 1951, que disponía la limitación de esas importaciones.

Todos los intereses agrícolas se enfocaron en la elección presidencial de 1958. Como cada seis años, los agricultores volvían a esperar que el nuevo Gobierno resolviera sus problemas. Nuevamente, hubo gran afinidad con el presidente electo, un independiente de derecha.

El 25 y 26 de septiembre de 1958, recién elegido el nuevo presidente de la República, el CAS se reunió para precisar sus ideas fundamentales sobre los problemas de la agricultura. A partir de los debates, el presidente del CAS, Jorge Saelzer, elaboró un texto que hizo llegar al Gobierno electo.[679]

En ganadería, pedían una política estable de fomento. Que se acabara con el ambiente de especulación en que había estado la actividad en los años anteriores, por la importación de ganado, carne, mantequilla, leche en polvo y queso, lo que provocó inseguridad en el agro nacional. Pedían que se fijaran precios topes al ganado y que sólo hubiera importaciones cuando esos topes fueran sobrepasados. Debía acabarse con el contrasentido de que se importaban 100 mil terneros, mientras los ganaderos nacionales mataban una cantidad similar pues no valía la pena criarlos, por el bajo precio de la carne. Se debían establecer frigoríficos en los centros de producción y llevar carne

[677] El Campo, año IV, Nº 12, abril de 1957.
[678] AA, año XXV, Nº 259, julio-agosto de 1957.
[679] El Campo, año V, Nº 14, noviembre de 1958.

enfriada a los centros de consumo. Dar créditos con mayores plazos destinados a construcciones para ganado y seguir fomentando la lechería y el cultivo de betarraga.

Sobre el trigo, recordaban que: "Cada año se ha producido un tira y afloja entre el Gobierno y los productores por la fijación del precio del cereal; y siempre por un camino u otro, se ha impuesto el criterio político al técnico, fijando al trigo un precio por debajo de sus reales costos, lo que obligó a la agricultura a producirlo a costa de su capital tierra".[680] Agregaban, que Chile debía producir su propio trigo y ello debía hacerse a un precio adecuado. En vez de una alza del precio, preferían otras compensaciones, como una buena bonificación por el uso de fertilizantes, que el Gobierno anterior había respetado parcialmente, o que se bajara el precio del abono y que se atendiera al costo de los fletes. Para facilitar la comercialización, que hubiera formas de pago que fueran crédito efectivo. Si se diera subsidios a la producción de trigo y harina, y se mantuvieran los precios, ellos creían que podrían competir incluso con la harina argentina en el mercado del norte, antaño monopolio del sur de Chile.

Sobre la producción de maderas, señalaban que faltaba un mercado interno y mejor calidad técnica de las explotaciones. Que el Estado protegiera el patrimonio forestal, que estaba siendo rápidamente destruido. Por último, respecto a las condiciones de vida de los campesinos, pedían que se obligara a los patrones a mejorar a sus obreros y que hubiera créditos del Banco para los pequeños agricultores.

En el nuevo Gobierno, asumido en noviembre de 1958, el presidente del CAS en los últimos dos años, Jorge Saelzer (valdiviano, ex diputado por Cautín, 1948-1952, y vicepresidente de SOFO desde 1955) fue nombrado ministro de Agricultura, con lo que el nexo que se estableció entre las sociedades agrícolas del sur y el Gobierno fue muy estrecho. Saelzer se mantuvo en el cargo hasta octubre de 1960. No era el primer sureño en el cargo de ministro de Agricultura, pero sí el primer dirigente de una sociedad agrícola sureña en llegar a ese puesto.

El Gobierno de Jorge Alessandri acogió parte de las peticiones de los agricultores, dentro de lo que su política económica liberal permitía. Se dio plena libertad a los precios, excepto en el trigo, acabándose con una intervención de cerca de 30 años. Aumentaron las importaciones, pues el Gobierno redujo los controles estatales del comercio exterior, lo que tuvo como aspecto positivo la mayor llegada de maquinaria y vehículos para el sector agrario, pero por otro lado, siguió internándose ganado desde Argentina, incluso incentivado más por el Banco Central, y trigo desde Estados Unidos y Argentina, con lo que no se eliminó la competencia y bajada de precios que

[680] Ídem.

generaban esas importaciones para la agricultura nacional. Como contrapartida, hubo mayor acceso a crédito, subsidios a los fletes y abonos. Las bonificaciones al uso de abonos, no pagadas entre 1957 y 1959, volvieron a pagarse desde 1960.[681] También, entre 1958 y 1960, como hemos señalado, se concretaron aspiraciones largamente esperadas, como el apoyo estatal a la terminación del frigorífico de Osorno y la proyección de los de Temuco y Victoria, y a la construcción de nuevas plantas lecheras. También se comenzaron a construir mejores caminos en el sur. Como hemos señalado, además hubo preocupación estatal por la reconstrucción del sur tras el terremoto de mayo de 1960.

De este modo, siguió aplicándose una política agraria parcial y contradictoria con otras políticas estatales. El Estado, a pesar de su retroceso en el control de la economía, siguió favoreciendo el desarrollo industrial, mientras postergaba a la agricultura. Además, el contexto económico tampoco fue favorable para una recuperación de la agricultura. Los tan esperados incentivos para el desarrollo agrícola no aparecieron por ningún lado.

Intentando revertir la preferencia estatal por la industria, en 1959, la SNA y el CAS pidieron al Gobierno que creara un CORFO exclusivo para el agro.[682] Después de varios meses de estudio con las sociedades agrícolas, el Gobierno decidió en abril de 1960 atender en parte la demanda, creando dentro de CORFO una organización para atender los problemas agrarios. En el futuro, los temas agrarios dentro de CORFO serían tratados de forma indepediente, con un presupuesto propio y por un comité ejecutivo diferente del consejo de CORFO. El comité sería presidido por el vicepresidente de CORFO, compuesto por tres miembros de ella, tres representantes de sociedades agrícolas (SNA, Agrícola del Norte y CAS) y tres funcionarios estatales más. También se creó una gerencia agrícola de CORFO. El comité definiría proyectos de inversión, que aprobaría el consejo de CORFO, y administraría esos fondos. Justo recién creada esta nueva estructura administrativa se produjo el terremoto de mayo de 1960, que asoló las provincias del sur, especialmente Valdivia, perdiéndose unas 36.700 ha sólo por inundaciones. El Gobierno encargó a CORFO que se dedicara a la reconstrucción industrial y agrícola de la zona entre Malleco y Llanquihue. En ese marco se dieron créditos, se modernizaron plantas lecheras e instalaciones diversas. Fuera de ello, la gerencia agrícola realizó algunos programas para recuperar suelos en el sur y para fomento frutícola.

Por otro lado, una cuestión que no cambiaba en poco tiempo, siguió habiendo en estos años gran centralismo en la burocracia gubernamental. Por ejemplo, desde 1952 existía en el ministerio de Agricultura una sección de comercialización y precios para realizar estudios, pero hasta fines de

[681] Pierre Crosson, op. cit., p. 25.
[682] Juan Edwards, op. cit., pp. 21-29 y 79-82.

los años cincuenta todo lo que hizo fue estudiar el funcionamiento del mercado de Santiago. D.J. James, experto de la FAO, que estuvo trabajando en el ministerio de Agricultura entre 1957 y 1959, reconocía por 1959 que del resto del país no había ningún estudio de importancia.[683] Poca atención se había dado al sur de Chile, entre Arauco y Llanquihue, aunque destacaba que esa zona tenía evidentes carencias de transporte para llevar sus productos al centro, tenía problemas para acceder a insumos del norte y a importaciones, y tenía escasa exportación. Incluso los caminos eran pésimos para acceder a mercados locales y al ferrocarril.

Por último, un cambio importante se produjo el 31 de marzo de 1960, cuando se creó la Empresa de Comercio Agrícola, que reemplazó al Instituto Nacional de Comercio.[684] El nuevo organismo participaría en el comercio interno de productos agropecuarios, especialmente en el del trigo. Haría de poder comprador estable y aseguraría el abastecimiento de productos. También realizaría fomento agrícola. Se le permitió instalar y explotar establecimientos para abastecimiento de ciertas zonas, y colaborar con el Estado en estudios sobre comercio agropecuario. Podría importar trigo, cuando se lo pidiera el Gobierno. También tendría control sobre los molinos. Además, podría establecer bodegas, silos y otras instalaciones para almacenamiento y conservación de productos agropecuarios. Sin embargo, no tenía las atribuciones del anterior Instituto en el comercio de algodón, té y café e importación de vehículos. Su fuerte sería la comercialización de trigo.

Desde mayo de 1960, idea que ya se había planteado en el Gobierno del Frente Popular, se comenzó a construir bodegas-silos de la Empresa, en Santiago, Temuco, San Fernando y Corte Alto (Llanquihue) La red se fue ampliando y permitió al Estado tener un efectivo poder comprador y regular el comercio agropecuario.

Respecto al trigo, en diciembre de 1960 se fijó el precio para la cosecha de 1961, con bases que diferenciaban las zonas del país de acuerdo al coste del flete ferroviario y un reajuste mensual, como era tradicional. Los agricultores no pudieron variar esos criterios y obtener un precio único, pero al menos lograron una rebaja del 50% del flete ferroviario del trigo y la harina.

En suma, la demanda de los agricultores del sur de una política agraria integral, estable y coordinada que asegurara rentabilidad al sector se consiguió sólo parcialmente. Predominó una mezcla de sobrevivencia de lo esencial de las políticas tradicionales, de apoyo a la industria y discriminación a la agricultura, con una reducción de la intervención estatal y medidas liberales. En definitiva, no serían las tesis de los agricultores sobre lo que debía hacerse para superar el

[683] D.J. James, op. cit., pp. 27 y 32-38.
[684] Jorge F. David Lebón, op. cit., pp. 277 y 332; y El Campo, año VII, Nº 16, octubre de 1960.

estancamiento agropecuario las que se impusieron, sino aquellas que culpaban a la propia agricultura de sus dificultades, debido al atraso técnico y tipo de tenencia de la tierra. La posición de los agricultores no pasó de ser considerada reaccionaria. De la mano de las tesis que se impusieron llegó la reforma agraria en 1962, que se convirtió en un proceso de transformación productivo y social profundo recién desde 1964. Dicho sea de paso, el sur, más eficiente por todo lo señalado en esta tesis, fue el menos afectado por dicho proceso, que se concentró en el centro del país. Sin embargo, los problemas sociales vinculados a la propiedad de la tierra, que se mantenían latentes en el sur esperando mejores condiciones para presentarse, renacieron en el contexto de la reforma agraria, por lo que también el sur, más por presión de los campesinos pobres e indígenas que por acción estatal, también se transformó durante estos años.[685]

Sin embargo, la reforma agraria, que corrigió varios aspectos deficitarios de la agricultura, no alteró algunas de las cuestiones planteadas en esta tesis, que afectaban al agro del sur, como el efecto de la centralización de la economía y la política en el desenvolvimiento agrario, continuando las dificultades del sur para acceder al mercado nacional, los problemas de comercialización de productos agropecuarios, entre otros, los menores precios pagados al sur y en el sur, y la participación sureña en la distribución de recursos estatales.[686]

[685] A nuestro juicio, el mejor trabajo sobre la reforma agraria es el de María Antonieta Huerta, op. cit.
[686] Roberto Santana, op. cit., p. 33, comenta que en los años sesenta y setenta, la Empresa de Comercio Agrícola compraba primero papas en el norte y en el centro, y después en el sur, por lo que cuando comenzaba a comprar en el sur, en marzo, ya los agricultores habían vendido su papa a intermediarios.

CONCLUSIONES

1.- Hemos podido comprobar que la agricultura del sur estudiado, desde 1910, se destacó en el país por su rápida expansión productiva, por su mayor eficiencia y modernización. Las condiciones laborales y sociales, su mayor mecanización, el avance en la mejora de los rendimientos en Valdivia y Osorno, distinguieron claramente al sur de las deficiencias de otras zonas agrícolas, especialmente del centro del país. La expansión productiva transformó al sur estudiado en una región decisiva en la producción agropecuaria nacional de los rubros principales; trigo, carne vacuna y leche, y gracias a su mayor eficiencia pudo sortear muchos de los obstáculos que afectaron a la agricultura nacional.

2.- Las políticas estatales fueron un aspecto fundamental del mal desempeño agropecuario nacional. Hasta la crisis económica de los años treinta, la falta de una acción estatal efectiva en materia agraria impidió la solución de problemas productivos y agravó los efectos de las contingencias económicas. Desde los años treinta, la intervención estatal en la agricultura condujo al establecimiento de una sistemática pérdida de incentivos para el aumento de la producción agropecuaria, a través de la fijación de precios bajos, escasas inversiones, bajo presupuesto al ministerio de Agricultura, importaciones de trigo, ganado y productos lácteos, escasas exportaciones, etc. La agricultura se convirtió en un sector discriminado y postergado por el Estado, preocupado principalmente del crecimiento industrial. Las políticas agrarias implementadas en este marco fueron parciales, de corto plazo, descoordinadas y contradictorias.

El deterioro causado en la agricultura fue subestimado por la clase política. El Estado no quiso reconocer que los bajos precios perjudicaban la rentabilidad del sector, ya que estaba convencido que las deficiencias de la agricultura tenían otros orígenes. Tampoco creía que las excesivas importaciones afectaran a la agricultura más allá de sus problemas tradicionales. Se priorizó la defensa de los consumidores urbanos, donde descansaba la base del sistema político. En general, el abandono del agro se nutría de la extendida idea de que la agricultura no podía producir más y que lo hacía con altos costos, por lo que no valía la pena gastar esfuerzos en ella. Así, se aceptó depender del comercio exterior para cubrir los déficit de la producción agropecuaria, concentrando las inversiones estatales en el crecimiento industrial.

3.- Hubo una discriminación permanente contra la agricultura sureña, surgida del abandono general del agro y agravada por la centralización económica y política. Los intereses centrales controlaban el mercado nacional, y el Estado contribuyó a reforzar una relación de dependencia y subordinación del sur hacia el centro. En el caso de la carne, la crianza sureña y engorda central, el transporte de

ganado vivo, la postergación en la construcción de frigoríficos en el sur, la fijación de precios favorables al centro y la importación de ganado vacuno que favorecía a engorderos y comerciantes del centro y perjudicaba a los crianceros del sur, son ejemplos de tal discriminación. En el trigo, la fijación de precios favoreció permantemente al centro con precios mayores, que dirigían el trigo del sur al centro y limitaban la producción de harina en sur, y se aplicaron castigos al trigo húmedo para abaratar el trigo sureño. El escaso desarrollo de medios de transporte adecuados en el sur, que perpetuaron los malos caminos e impedían la conexión regional y el acceso a mercados, la dependencia del ferrocarril para el envío de productos al centro, y la falta de equipos ferrovarios suficientes en las épocas necesarias, son otros ejemplos del abandono en que el Estado dejó al sur.

Esta discriminación contra el sur fue reforzada por la Sociedad Nacional de Agricultura, que representaba fielmente los intereses del centro y sus diferencias productivas con el sur. Supo defender los intereses de los agricultores del centro, colaboró en la discriminación contra el sur y no intentó variar lo esencial de la política estatal agraria, pues los productos más afectados por ella (trigo, carne y lácteos) eran producidos fundamentalmente en el sur.

4.- Los grupos de poder del centro; agricultores, ganaderos, industriales, comerciantes e importadores, estrechamente vinculados por lazos familiares y económicos, a través de los partidos conservador y liberal mantuvieron una importante presencia en el sistema político multipartidista nacional y en el Estado, incluso durante los Gobiernos de centro-izquierda del periodo 1938-1952, a través de la cual consolidaron y protegieron la centralización política y económica del país. En el Parlamento se constituyeron en freno y obstáculo para una intervención efectiva del Estado en la economía, limitando su participación en labores de fomento al área industrial. En los diferentes organismos del Estado vinculados al agro (cajas de crédito, Junta de Exportación Agrícola y los institutos que la sucedieron, CORFO, Banco Central, Banco del Estado y comisiones gubernamentales), estos grupos de poder lograron integrar sus consejos y directorios, lo que les permitió destinar los escasos fondos estatales al centro del país, postergando las demandas del sur. En los Gobiernos, directa o indirectamente, la derecha conservadora y liberal que representaba los intereses de esos grupos tuvo la capacidad para obtener beneficios para la agricultura del centro, como fomento a la fruticultura, exportación de vinos y lechería, rubros destacados en esa zona, para exigir que las mayores inversiones camineras, portuarias, bodegas, etc., se hicieran en el centro, para favorecer la importación de productos agropecuarios que permitían buenos negocios al centro, en fin, para conducir y controlar la acción gubernamental. De tal modo, la discriminación de la agricultura practicada por el Estado, para dotar de alimentos baratos a los centros urbanos y bajar

los costos de la industria, fue moderada en el centro por la acción de esos grupos y partidos, y dirigida especialmente contra el sur.

5.- La organización de los agricultores sureños en la defensa de sus necesidades tuvo escasos resultados. En muchos momentos fueron cooptados por los intereses centrales. Sin embargo, en algunos aspectos lograron moderar las políticas discriminatorias del Estado y la economía centralizada, a través de su propia iniciativa y con una continua demanda de mejores condiciones para la agricultura sureña. En los años cuarenta constituyeron organizaciones representativas de todos los agricultores sureños, alejándose del movimiento gremial de unidad nacional propuesto por la SNA, levantando la voz contra la discriminación de la agricultura y del sur. Se convirtieron en la conciencia agraria del país. Sus planteamientos sobre el estancamiento agropecuario ponían el acento en el abandono de la agricultura por el Estado y la necesidad de una acción estatal eficaz, solicitando permanente una política agraria estable y de largo plazo, con lo que lograron provocar algunos cambios en la acción del Estado. En los años cincuenta, la voz propia del CAS vuelve a coexistir con la SNA, restableciéndose la unidad de los agricultores del país, frente al problema mayor que era la crisis agrícola y económica nacional, pero subsistieron las diferentes visiones. A ratos el sur fue sobrepasado y perdió terreno en la defensa de sus ideas sobre una acción efectiva del Estado, bajo la oleada liberal que recorrió la derecha y por las opiniones contrarias a un Estado interventor del SNA. Sin embargo, se mantuvo un fuerte movimiento societario de los agricultores del sur, que no desistieron en su demanda de mejores condiciones para el agro, criticando al Estado y la economía centralizada. Al final del periodo, lograron una posición de poder en el Gobierno y obtuvieron algunos subsidios y mayor atención del Estado para la agricultura, sin que cambiara lo fundamental de las políticas estatales.

6.- Las coyunturas económicas del periodo provocaron duros golpes a la agricultura nacional y sureña en particular, como durante las guerras mundiales y la crisis económica de los treinta. El factor internacional jugó un papel destacado en los cambios económicos nacionales y en las políticas estatales, provocando una caída de las exportaciones, escasez de insumos extranjeros para la agricultura y la llegada de importaciones agropecuarias argentinas y estadounidenses. El Estado, más preocupado de sostener una balanza comercial equilibrada, buenas relaciones comerciales y ahorrarse divisas, puso a la agricultura como moneda de cambio en las decisiones de política exterior. Así, el convenio comercial con Argentina y los convenios de excedentes agrícolas con Estados Unidos en los años cincuenta, fueron especialmente dañinos a la agricultura nacional, en un momento que estaba descapitalizada y debilitada por dos décadas de adversidades.

BIBLIOGRAFÍA

I. DOCUMENTOS:

Archivo Conservador de Bienes Raíces de Valdivia, Chile:

Decretos Supremos de reconocimiento de validez de títulos, 1929-1931, Oficina de la Propiedad Austral de Valdivia.

Archivo Nacional de la Administración, Santiago, Chile:

Fondo Ministerio de Agricultura:

-Vol. 457, Decretos, 1939; vol. 491, Decretos, julio de 1940; vol. 493, Decretos, septiembre de 1940; vol. 495, Decretos, noviembre de 1940; vol. 528, Decretos, abril de 1941; vol. 588, Dirección General de Agricultura, 1942-1944; vol. 713, Ministerio del Interior, 1946; vol. 759, Decretos, septiembre de 1947; vol. 779, Departamento de Cooperativas, varios, 1947; vol. 806, Decretos, mayo de 1948; vol. 807, Decretos, junio de 1948; vol. 848, Decretos, abril de 1949.

II. FUENTES INÉDITAS:

Administración de Cooperación Internacional (1959): *Informe de la División de Agricultura de la Misión de Operaciones de los Estados Unidos en Chile, 1 de enero de 1958-30 de abril de 1959*, Santiago.

Equipo Chileno-Californiano (1965): *La comercialización de productos agropecuarios en Chile*, Programa de Cooperación entre Chile y California, Santiago.

Oficina Internacional del Trabajo (1958): *Informe al gobierno de Chile sobre la formación rural indígena*, OIT, Ginebra.

III. FUENTES PUBLICADAS:

Administración de Asistencia Técnica (1951): *Informe de la Misión Económica de las Naciones Unidas para Chile 1949-1950*, Naciones Unidas, Nueva York.

Acción Nacional Agraria (1952): *Programa de fomento de la agricultura nacional*, aprobado en Temuco el 8 de noviembre de 1952, Editorial Universitaria, Santiago.

---------- (1953): *La agricultura chilena frente a los proyectos de cordillera libre y unión aduanera, memorándum aporbado en reunión de Valdivia de 24 de marzo de 1953*, Editorial Universitaria, Santiago.

Acharán, Carlos (1930): *Conferencia sobre organización de nuestro comercio de exportación*, *Semana Económica-Social Agrícola, junio de 1929*, Imprenta Chile, Santiago.

Aguirre, Leonidas, recopilador (2001): *Epistolario de Pedro Aguirre Cerda*, DIBAM-LOM, Santiago.

Alessandri, Arturo: *Mi elección de 1932*, sin fecha, en www.bicentenario.cl .

Anabalón y Urzúa, I. (1922): *Chile Agrícola*, Imprenta, Litografía y Encuadernación Moderna, Santiago.

Banco Central de Chile (1932): *Sexta memoria anual, año 1931,* Establecimiento Gráficos Balcells y Compañía, Santiago.

---------- (1933): *Séptima memoria anual, año 1932,* Dirección General de Prisiones, Santiago.

----------, *Memoria Anual,* 1947, 1950-1960, Imprenta Universitaria, Santiago.

Banco del Estado de Chile, *Memoria*, 1953-1958, Santiago.

Boletín de leyes y decretos del gobierno de Chile (1927): Decreto ley Nº 601, sobre constitución de la propiedad austral, 16 de octubre de 1925, libro XCIV, Santiago.

Boletín de leyes y decretos del gobierno de Chile (1926): Reglamento del decreto ley Nº 601, 17 de mayo de 1926, libro XCV, Santiago.

Boletín de leyes y decretos del gobierno de Chile (1927): Reglamenta forma en que los Intendentes y Gobernadores de las provincias de Biobío al sur prestarán auxilio a la fuerza pública... que puedan afectar a terrenos fiscales, indígenas o de colonización, Nº 2828, 30 de abril de 1927, libro XCVI, Santiago.

Caja de Crédito Agrario (1941): *Recopilación de leyes*, Santiago.

---------- (1948): *Ley orgánica y reglamentos*, Imprenta Sudamérica, Santiago.

Caja de Seguro Obligatorio (1942-1949): *Estadísticas,* Imprenta y Librería Colón, Santiago.

Cámara de Diputados (1925-1931): *Boletín de Sesiones*, Imprenta Nacional, Santiago.

Comisión Parlamentaria de Colonización (1912): *Informe, proyectos de ley, actas de sesiones y otros antecedentes*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago.

Comité de Defensa (1937): *Memorial que el Comité de Defensa de los intereses de Valdivia frente al proyecto de creación de la provincia de Osorno, eleva a la consideración de S.E. el presidente de la República,* Imprenta Central, Valdivia.

Comité de Warrants (s/a): *Almacenes generales de depósito. Disposiciones vigentes*, Imprenta Raúl y Héctor Benopiés, Santiago.

Concentración Provincial Liberal de Valdivia (1948): *Problemas de la región. Agrario, maderero, caminero, lechero, industrial...*, Imprenta El Esfuerzo, Santiago.

Consorcio Agrícola del sur (1945): *Su origen, objeto, estructura y primer año de existencia. Informe de la presidencia de Temuco 1944-1945*, Imprenta y Editorial San Francisco, Padre Las Casas.

---------- (1952a): *Informe de la sede de Temuco, 1951-1952*, Imprenta San Francisco, Padre Las Casas.

---------- (1952b): *Cuarto Congreso Agrícola, Ganadero, Forestal y Pesquero del Sur de Chile. Hacia el desarrollo racional de los recursos naturales del sur de Chile, septiembre de 1951*, Imprenta San Francisco, Padre Las Casas.

Corporación de Fomento de la Producción (1940a): *Plan de acción inmediata para la agricultura y explotaciones afines*, Imprenta y Encuadernación Letelier, Santiago.

---------- (1940b): *Plan de acción inmediata de comercio y transporte*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago.

---------- (1944): *Cinco años de labor, 1939-1943*, Santiago.

---------- (1962): *Veinte años de labor, 1939-1959*, Santiago.

Departamento de Investigación Agrícola (1961): "I Congreso de la Manzana", *Boletín Especial Nº 10,* Ministerio de Agricultura, Santiago.

Dirección de Asuntos Indígenas (1972): "Chile. El problema mapuche", *Anuario Indigenista*, vol. XXXII, diciembre, pp. 75-98, Instituto Indigenista Interamericano, México D.F.

Dirección General de Impuestos Internos (1938-1939): *Roles de avalúos de las comunas de Valdivia, Corral, Los Lagos, Mariquina y Lanco*, Santiago.

Dirección General de Estadísticas (1928): *Censo de la Industria Manufacturera y del Comercio,* Santiago.

---------- (1933a): "La agricultura chilena", *Chile 1933. Sinopsis geográfico-estadístico,* pp. 7-61, Imprenta y Litografía Universo, Santiago.

---------- (1933b): *Censo agropecuario, 1929-1930*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago.

---------- (1938): *Agricultura, 1935-1936, Censo*, Imprenta Universo, Santiago.

---------- (1946): *Agricultura e Industrias Agropecuarias, año 1944-1945*, Imprenta Dirección General de Prisiones, Santiago.

---------- (1952): *XII Censo General de Población y I de Vivienda*, tomos I, V y VI, Empresa Periodística Gutenberg, Santiago.
---------- (1960a): *III Censo Nacional Agrícola Ganadero, 1955*, tomos IV, V y VI, Imprenta Roma, Santiago.
---------- (1960b): "Cautín", "Malleco" y "Valdivia", *Entidades de población,* Sección Impresiones de la Dirección, Santiago.
---------- (1960c): "Provincia de Cautín" y Provincia de Valdivia", *XIII Censo de Población, 29 de noviembre de 1960*, Santiago.
Dirección Nacional de Agricultura (1954): *Desarrollo Ganadero de Chile 1954-1961,* Ministerio de Agricultura, Santiago.
Frente Popular (1950): *Plan agrícola del Frente Popular*, Imprenta y Litografía Antares, Santiago.
González Videla, Gabriel (1947): *Mensaje presidencial, 21 de mayo de 1947*, Imprenta Fiscal de la Penitenciaría, Santiago.
---------- (1949): *Mensaje presidencial, 21 de mayo de 1949*, Santiago.
---------- (1950): *Mensaje presidencial, 21 de mayo de 1950*, Imprenta Fiscal de la Penitenciaría, Santiago.
---------- (1975): *Memorias*, 2 volúmenes, Editorial Gabriela Mistral, Santiago de Chile.
Ibáñez del Campo, Carlos (1955): *Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 1955,* Santiago.
---------- (1958): *Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 1958,* Santiago.
Instituto de Economía Agrícola (1944): *Informe de la comisión de agricultura de postguerra*, Santiago.
Instituto Indigenista Interamericano (1955): "Informe dirigido a transformar la situación legal de los indígenas chilenos", *Boletín Indigenista*, vol. XV, Nº 4, diciembre, pp. 340-341, México D.F.
Ley de propiedad austral (1930), texto definitivo y reglamento, Imprenta Nacional, Santiago.
Ministerio de Agricultura (1945): *Plan Agrario*, Imprenta Universitaria, Santiago.
Ministerio de Propiedad Austral, *Boletín, 1929-1930*, números 1 al 5, Santiago.
---------- (1937): *Leyes sobre la constitución de la propiedad austral*, Imprenta La Nación, Santiago.
Oficina de Estadística e Informaciones Agrícolas (1911): *Estadística agrícola, 1909-1910*, Ministerio de Obras Públicas, Imprenta Santiago, Santiago.
Oficina Central de Estadística (1912a): *Estadística agrícola, 1909-1911*, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, Santiago.
---------- (1912b): *Anuario Estadístico de la República de Chile, año 1910*, *Territorio, Población, Instrucción, Justicia, Culto, Beneficiencia,* Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago.
---------- (1913): *Anuario Estadístico de la República de Chile, Agricultura, año 1911-1912*, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago.
---------- (1914): *Anuario Estadístico de la República de Chile, Vol. X, Agricultura, año 1912-1913,* Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago.
---------- (1915): *Anuario Estadístico de la República de Chile, Vol. X, Agricultura, año 1913-1914,* Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago.
---------- (1917): *Sinopsis Estadística de la República de Chile, 1916*, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago.
---------- (1922a): *Anuario Estadístico de la República de Chile, Vol. VII, Agricultura, año 1919-1920*, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago.
---------- (1922b): *Anuario Estadístico de la República de Chile, Vol. X, Comercio Interior, año 1920*, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago.

---------- (1925): *Anuario Estadístico de la República de Chile, Vol. VII, Agricultura, año 1923-1924*, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Santiago.
Partido Agrario (1934): *Declaración y principios del Partido Agrario*, Imprenta Phoenix, Temuco.
Partido Agrario-Laborista (1947): *Declaración de principios*, aprobada en el Congreso Nacional de Valdivia, 15 al 18 de agosto de 1947, Imprenta y Litografía Universo, Santiago.
---------- (1953): *Sexto Congreso General Extraordinario, Santiago, 10, 11 y 12 de octubre de 1952,* Imprenta San Francisco, Padre Las Casas.
Sección de Estadísticas e Informaciones Agrícolas (1907): *Censo Ganadero de la República de Chile, 1906,* Ministerio de Industria y Obras Públicas, Imprenta y Litografía Universo, Santiago.
Senado (1925-1931): *Boletín de Sesiones*, Imprenta Nacional, Santiago.
Servicio Nacional de Estadística (1954a): *Agricultura e Industrias Agropecuarias, año agrícola 1948-1949*, Santiago.
---------- (1954b): *Agricultura e Industrias Agropecuarias, año agrícola 1949-1950*, Santiago.
---------- (1954c): *Comercio Interior y Comunicaciones, año 1950*, Santiago.
Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, *Memoria,* 1932-1933, 1935-1936, 1938-1939, 1939-1940, 1940-1941 y 1941-1942, Osorno.
---------- (1940): *Conclusiones de la segunda asamblea de las entidades agrarias del país, 13 al 15 de diciembre de 1940*, Imprenta Cervantes, Osorno.
Sociedad de Fomento Agrícola, *Memoria*, 1932-1934, 1935-1936, 1941-1942, 1943-1944, 1944-1945, 1946-1947 y 1947-1948, Temuco.
Sociedad Nacional de Agricultura (1951): *El fomento de la producción agropecuaria. Memorándum presentado a la consideración de la Misión Agrícola del Banco Internacional,* Editorial Universitaria, Santiago.
---------- (1956): *Situación económica y social de la agricultura chilena. Observaciones contenidas en la Memoria de la institución correspondiente al año 1955*, Editorial Universitaria, Santiago.
Swett, Ricardo (s/a): *Guía marítima de Chile, 1923-1924*, Valparaíso.
Una campaña gloriosa: la que exaltó a la presidencia de la República al Excmo. Don Juan Antonio Ríos M.: principales discursos, Imprenta La República, Santiago, 1942.
Valenzuela, Juvenal, editor (1920): *Álbum de la zona austral de Chile. 1920. Agricultura (fundos y productos) Industrias, Comercio*, Imprenta Universitaria, Santiago.
---------- (1923): *Álbum zona central de Chile, 1923. Agricultura: Fundos, Haciendas y sus productos*, Imprenta Universitaria, Santiago.
Witker, Alejandro, compilador (1993): "Historia documental del PSCh, 1933-1993. Signos de identidad", *Archivo Salvador Allende*, vol. 18, Instituto de Estudios Latinoamericanos de Concepción, Concepción.

IV. PERIÓDICOS Y REVISTAS:

Chile Austral, Valdivia, 1928-1930
El Araucano, San José de la Mariquina, 1926-1932
El Campo, Temuco, 1950-1960
El Correo de Valdivia, 1925-1931
La Agricultura Austral, Osorno, 1936-1957
La Aurora, Valdivia, 1925
Saval, Valdivia, 1947-1948

V. INFORMES, TESIS, LIBROS Y ARTÍCULOS:

Affonso, Almino (1970): *Movimiento campesino en Chile*, 2 tomos, ICIRA, Santiago.

Aguirre Cerda, Pedro (1929): *El problema agrario,* Imprimerie Française de L'Edition, París.

Ahumada, Jorge (1963): "Una tesis sobre el estancamiento de la economía chilena", *Revista de Economía Latinoamericana,* Nº 12, Caracas.

---------- (1964): *En vez de la miseria,* Editorial del Pacífico, Santiago.

Alaluf, D. (1961): *Problemas de la propiedad agrícola en Chile*, Editorial Kiel, Santiago de Chile.

Alamos, Víctor (1958): *Estudio sobre el precio real de la tierra agrícola a partir de 1910*, tesis, Universidad Católica de Chile, Santiago.

Aldunate, Carlos (1977): "Alonqueo: estudio de tenencia en una comunidad mapuche (1906-1976)", *Actas del VII Congreso de Arqueología de Chile,* vol. 1, noviembre 1977, pp. 170-191, Ediciones Kultrun, Santiago.

Alfonso, José (1900): *Un viaje a Valdivia. La civilización alemana en Chile*, Imprenta Moderna, Santiago de Chile.

Almonacid, Fabián (1998a): El desarrollo de la propiedad rural en las provincias de Valdivia y Llanquihue, 1850-1920", *Revista Austral de Ciencias Sociales,* Nº 2, enero-agosto, pp. 27-36, Universidad Austral de Chile, Valdivia.

---------- (1998b): "El mercado de tierras en el departamento de Valdivia, 1859-1877", *Revista de Historia,* año 8, vol. 8, Universidad de Concepción, Concepción.

---------- (1999): *Industria, industriales y propiedad agrícola en el departamento de Valdivia, 1870-1914*, tesis, magíster en Historia, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso.

---------- (2002): "Estado, particulares e indígenas en la propiedad de la tierra: Osorno, 1929", *Boletín del Museo y Archivo Histórico Municipal,* Nº 6, pp. 75-91, Osorno.

Alonqueo, Martín (1985): *Mapuche, Ayer-hoy*, Editorial San Francisco, Padre Las Casas.

Angell, Alan (1972): *Politics and the labour movement in Chile*, Oxford University, London.

---------- (2002): "Chile 1958-c.1990", en Leslie Bethell, *Historia de América Latina*, vol. 15, El Cono Sur desde 1930, pp. 255-270, Editorial Crítica, Barcelona.

---------- (2003): "Party Change in Chile in Comparative Perspective", *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, Nº 2, Santiago, pp. 88-108.

Anguita, Roberto (1923): *Adaptación del ganado Holstein Freisian en la provincia de Malleco*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.

Anónimo (1934): *La ley de propiedad austral y un caso de torcida aplicación por el ex-ministerio de propiedad austral*, Empresa Periodística El Imparcial, Santiago.

Arauco Indomable, seudónimo (1938): *Defendamos las tierras de la región austral. Reivindicaciones inmediatas de obreros y campesinos*, Imprenta Vida Nueva, Osorno.

Arellano, Oscar (1943): *Jubileo de la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco,* Imprenta San Francisco, Padre Las Casas.

Arriagada, René y S. O. Jarpa (1952): *Por una política nacional*, Editorial Nueva Política, Santiago.

Arueste, Samuel (1936): *El problema del trigo en el mundo y en Chile: Estudio social y económico*, memoria, Universidad de Chile, Talleres Gráficos La Nación, Santiago.

Augusta, Fray Félix José de (1934): *Lecturas araucanas. Autorretrato del araucano. Vetera et nova,* colaboración de Fray Sigifredo de Fraunhäusl, segunda edición, Imprenta y Editorial "San Francisco", Padre Las Casas.

Avendaño, Javier (1939): *Monografía cultural del fundo "La Colmena",* tesis, Universidad de Chile, Santiago.

Aylwin, José, comp. (2001): *Políticas públicas y pueblo mapuche*, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, Temuco.

---------- et al (1997): *Historia de dos comunidades mapuche de la Araucanía: etnicidad y relaciones interculturales*, documento final Proyecto Fondecyt, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, abril, Temuco.

Babarovic, Ivo et al (1987): *Campesinado mapuche y procesos socio-económicos regionales*, documento de trabajo Nº 34, Grupo de Investigaciones Agrarias, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago.

Baraona, Rafael et al (1961): *Valle de Putaendo*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Barraclough, Solon (1973): *Chile, reforma agraria y gobierno popular*, Editorial Periferia, Buenos Aires.

---------- (1974): *Diagnóstico de la reforma agraria chilena*, Siglo Veintiuno Editores, México.

---------- (s/a): *Notas sobre la tenencia de la tierra en América Latina*, ICIRA, Santiago.

Barrientos, Sergio (1940): *De la Caja de Crédito Agrario*, Imprenta América, Santiago.

Barsky, Osvaldo y Jorge Gelman (2001): *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*, Editorial Grijalbo-Mondadori, Buenos Aires.

Bauer, Arnold (1994): *La sociedad rural chilena. Desde la conquista española hasta nuestros días,*. Editorial Andrés Bello, Santiago.

Bello, Alvaro y Marta Rangel (2002): "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL,* Nº 76, abril, CEPAL, Santiago.

Becker, Ximena (1980): *La constitución de la propiedad rural en la novena región entre los años 1935-1945*, Seminario de título, Universidad de Chile, Temuco.

Bengoa, José y Eduardo Valenzuela (1984): *Economía mapuche. Pobreza y subsistencia en la sociedad mapuche contemporánea*, Editado por PAS, Santiago.

Bengoa, José (1979): *La evolución de la tenencia de la tierra y las clases sociales agrarias en Chile,* Centro de Estudios Económicos y Sociales, Santiago de Chile.

---------- (1988): "El poder y la subordinación", *Historia Social de la Agricultura,* vol. 1, Colección de Estudios Históricos, Ediciones Sur, Santiago

---------- (1990): "Haciendas y campesinos", *Historia Social de la Agricultura*, vol. II, Ediciones Sur, Colección Estudios Históricos, Santiago.

---------- (2000a): *Historia del pueblo mapuche. Siglo XIX y XX*, Lom Ediciones, Santiago.

---------- (2000b): *La emergencia indígena en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Santiago.

---------- (2000c): "Política públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión", *Revista Perspectivas*, vol. 3, Nº 2, pp. 331-365, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago.

---------- (2002): *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX*, segunda edición, Editorial Planeta, Santiago.

Berglund, Steffen (1977): *The national integration of mapuche: Ethnical minority in Chile*, Almqvist and Wiksall International, Stocolmo.

Berhamn, Jere (1973): "Agreggative market responses in developing agriculture: the postwar chilean experience", en R. S. Eckaus and P. N. Rosenstein-Rodan, *Analysis of Development problemas. Studies of the Chilean Economy,* North-Holland Publishing, Amsterdam.

Bernedo, Patricio (1989): "Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo, 1927-1929. La dimensión internacional de un Programa Económico de Gobierno", *Historia,* vol. 24, pp. 5-105, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

Bethell, Leslie, ed. (2002): "El Cono Sur desde 1930", *Historia de América Latina*, vol. 15, Editorial Crítica, Barcelona.

Bill, Albert (1988): *South America and the First World War: the impact of the war on Brazil, Argentina, Peru and Chile*, Cambridge University Press, Cambridge.

Blancpain, Jean Pierre (s/a): *Los alemanes en Chile (1816-1945),* tesis doctoral, 4 volúmenes, inédita, traducción Yves Yavet.

Boccara, Guillaume e Ingrid Seguel-Boccara (1999): "Políticas indígenas en Chile (siglo XIX y XX). De la asimilación al pluralismo. El caso mapuche", *Revista de Indias,* vol. 59, Nº 217, pp. 741-774, Instituto de Historia y Departamento de Historia de América, CSIC, Madrid.

Bonfil Batalla, Guillermo (1990): *México profundo. Una civilización negada*, Editorial Grijalbo, México D.F.

Bonilla, Heraclio (1991): *Los Andes en la encrucijada: indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*, FLACSO, Quito.

Borde, Jean y Mario Góngora (1956): *Evolución de la propiedad rural en el valle de Puangue*, 2 vols., Editorial Universitaria, Santiago.

Bretón, Víctor (1994): *La tierra para quien la trabaja: reforma agraria, desarrollo rural y crisis del campesinado en América Latina (1950-1990),* Universitat de Lleida, Lleida.

Brown, Robert y Carlos Hurtado R-T (1963): *Una política de transportes para Chile,* Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago.

Bulnes, Gonzalo (1980): *Los mapuches y la tierra, Instituto para el Nuevo Chile*, Rotterdam, Nederland.

Burnett, Ben (1970): *Political Groups in Chile: the dialogue between order and change*, University of Texas, Austin.

Bussi, Renato (1941): *Monografía económico-cultural del fundo "Puello", provincia de Cautín*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.

Bustamante, Mario (1950): *El problema de la carne en Chile*, Imprenta Universo, Valparaíso.

Cabezas, Sergio (1989): *Historia del partido agrario-laborista*, tesis, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

Cademartori, José (1971): *La economía chilena. Un enfoque marxista,* Editorial Universitaria, Santiago.

Calvo, Mayo (1968): *Leyendas de Calafquén. Costumbres mapuches*, Arancibia Hermanos, Santiago.

Carmagnani, Marcello (1998): *Desarrollo industrial y subdesarrollo económico: el caso chileno (1860-1920)*, DIBAM, Santiago.

Carrasco, Pedro (1943): *La Caja de Crédito Agrario en la agricultura chilena*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Santiago.

Carrière, Jean (1981): *Landowners and politics in Chile: a study of "Sociedad Nacional de Agricultura", 1932-1970*, CEDLA, Amsterdam.

Casaus, Marta Elena (1999): "Los proyectos de integración social del indio y el imaginario nacional de las elites intelectuales guatemaltecas, siglos xix y xx", *Revista de Indias*, vol. 59, Nº 217, pp. 775-813, Instituto de Historia y Departamento de Historia de América, CSIC, Madrid.

Castillo, Hugo (1983): *Agrarian structures in a region of recent colonization. La Frontera, Chile, 1850-1920*, University Microfilms Internacional, Ann Arbor, Michigan.

Castillo, Andrés et al (2005): *Los cien días de Dávila: la política económica del "Socialismo de Estado",* tesis de licenciatura en historia, Universidad de Chile, Santiago.

Castro, Pedro (1939): *Estudio de la Cooperativa Agrícola de Lechería Cautín Ltda., Temuco*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.

CEPAL (1950a): *Estudio económico de América Latina 1949, anexo C, Desarrollo agrícola de Chile,* Santiago.

--------- (1950b): *Tendencias del comercio internacional y de la política comercial en los países de la América Latina*, Montevideo.
---------- (1951): *Estudio económico de América Latina 1950, Hechos y tendencias de la economía chilena,* México D.F.
---------- (1953): *Análisis de algunos factores que obstaculizan el incremento de la producción agropecuaria,* abril, Brasil.
---------- (1954): *Antecedentes sobre el desarrollo de la economía chilena, 1925-1952,*Editorial del Pacífico, Santiago.
---------- (1963): *El desarrollo de América Latina en la postguerra*, Nueva York.
---------- (1965): *El transporte en América Latina*, Nueva York.
Chacón, Juan (1940): *El problema agrario y el partido comunista*, Ediciones Comité Central del PC Chile, Santiago.
Chansan, Jorge (1970): *Estado y evolución del capital en la agricultura durante el periodo 1955-1965*, ICIRA, Santiago de Chile.
Chonchol, Jacques (1996): *Sistemas agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*, Fondo de Cultura Económica, Santiago.
Cohen, Alvin (1972): *Economic Change in Chile, 1929-1959*, Kraus Reprint, New York.
Collier, Simon y William Sater (1998): *Historia de Chile, 1808-1994*, Cambridge University Press, Madrid.
Comisión Arancelaria de los Estados Unidos (1949): *Las industrias agrícolas, pecuarias y forestales en Chile*, Washington D.C.
Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato a los Pueblos Indígenas (2003): *Informe final*, en www.gobierno.cl/verdadhistorica/presentacion.html
Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (1966): *Chile. Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola*, Santiago.
Conejeros, Gerardo (1930): *Estudio de las principales variedades de manzanas cultivadas en el valle de Malleco, Angol*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.
Contardo, Andrés (1944): *Chile, su capacidad agrícola y ganadera*, memoria de prueba, Padre Las Casas.
Contreras, Carlos y Marcos Cueto (1999): *Historia del Perú Contemporáneo*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima.
Consejo Superior de Fomento Agropecuario (1963): *El crédito agrícola durante el periodo 1951-1962*, CONSFO, Santiago.
Coronado, Luis (1973): "El problema mapuche", *América Indígena*, vol. XXXIII, Nº 2, abril-junio, pp. 495-594, Instituto Indigenista Interamericano, México D.F.
Correa, Sergio (1962): *Acción del Estado en la agricultura nacional hasta el año 1959*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Santiago.
Correa Vergara, Luis (1938): *Agricultura chilena*, 2 tomos, Imprenta Nascimento, Santiago.
Cortés, Claudia (1993): *El problema del trigo y los orígenes de la intervención estatal en su comercialización, 1930-1938*, tesis licenciatura en historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
Cortés, Jorge (1958): *Explotación ganadera en la provincia de Cautín*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.
Corvalán, Luis (1997): *De lo vivido y lo peleado. Memorias,* Lom Ediciones, Santiago.
Cotler, Julio (2002): "Perú, 1960- c. 1990", *Historia de América Latina*, vol. 16, Los países andinos desde 1930, pp. 59-104, Editorial Crítica, Barcelona.
Couyoumdjian, Juan Ricardo (1988): *Chile y Gran Bretaña durante la Primera Guerra Mundial y la postguerra, 1914-1921*, Editorial Andrés Bello, Santiago.

Crosson, Pierre (1970): *Agricultural development and productivity: lessons from the chilean experience*, The John Hopkins Press, Baltimore, Maryland.

Cruzat, Ximena y Ana Tironi (1987): "El pensamiento frente a la cuestión social en Chile", en *Pensamiento en Chile 1830-1930,* Estudios Latinoamericanos, Nº 1, Santiago.

Cruz-Coke, Ricardo (1952): *Geografía electoral de Chile*, Editorial del Pacífico, Santiago.

---------- (1984): *Historia electoral de Chile, 1925-1973*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

David Lebón, F. Jorge (1993): *Trigo en Chile: una historia desconocida*, Ediciones del Día, Santiago.

Degregori, Carlos et al (1978): *Indigenismo, clases sociales y problema nacional. La discusión sobre el problema indígena en el Perú*, Ediciones Celats, Lima.

Devés, Eduardo (2000-2003): *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: entre la modernización y la identidad*, 2 tomos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Santiago.

Devés, Eduardo y Carlos Díaz (1987): *El pensamiento socialista en Chile. Antología 1893-1933,* Nuestra América Ediciones, Santiago.

Díaz, Cecilia (1984): *Mapuches e italianos en Malleco: relaciones interétnicas en 80 años de historia*, GIA, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago.

Díaz Meza, Aurelio (1907): *En la Araucanía. Breve relación del último parlamento araucano de Coz-Coz, en 18 de enero de 1907*, Imprenta El Diario Ilustrado, Santiago.

Díaz Nieva, José (2000): *Chile: de la Falange Nacional a la Democracia Cristiana*, UNED, Madrid.

Dirección Agrícola Conjunta, CEPAL-FAO (1975): *25 años en la Agricultura de América Latina: rasgos principales (1950-1975)*, CEPAL, Santiago de Chile.

Dirección de Agricultura y Pesca (1957): *La agricultura chilena en el quinquenio 1951-1955*, Ministerio de Agricultura, Santiago.

---------- (1963): *La agricultura chilena en el quinquenio 1956-1960*, Ministerio de Agricultura, Santiago.

Domínguez, Oscar (1963): *El condicionamiento de la reforma agraria: estudio de los factores económicos, demográficos y sociales que determinaron la formación del campesinado chileno*, Editorial Warmy, Louvain.

Donoso, Ricardo y Fanor Velasco (1928): *Historia de la constitución de la propiedad austral*, Imprenta Cervantes, Santiago de Chile.

Donoso, Ricardo (1950-1954): *Alessandri, agitador y demoledor*, 2 vols., FCE, México.

Dossa, Derli y Eduardo Chia (1994): "Cambio técnico y desarrollo económico. El caso del cultivo de la soya en Brasil", en Thierry Link, compilador, *Agriculturas y Campesinados de América Latina. Mutaciones y recomposiciones,* FCE, México D.F.

Drake, Paul (1978): *Socialism and populism in Chile, 1932-1952*, University of Illinois Press, Urbana.

---------- (2002): "Chile, 1930-1958", *Historia de América Latina*, vol. 15, El Cono Sur desde 1930, pp. 219-254, Editorial Crítica, Barcelona.

Echeverría, Roberto (1969): *The effect of agricultural price policies on intersectorial income transfer,* Ph. D. Dissertation, Cornell University.

Edwards, Alberto (1976): *Bosquejo histórico de los partidos políticos chilenos*, Editorial del Pacífico, Santiago.

Edwards, Juan (1966): *El desarrollo agrícola a través de la CORFO*, Editorial Universitaria, Santiago.

Espinoza, Bernarda (1979): "La emigración en una comunidad mapuche", *América Indígena*, vol. XXXIX, Nº 2, abril-junio, Instituto Indigenista Interamericano, México D.F.

Espinoza, Raúl (1935): *El cultivo del lino en la provincia de Cautín*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.
Estrada, Baldomero (1996): "Colonización y civilización europea en la Frontera: el caso de la colonia Nueva Italia", *Araucanía y pampas. Un mundo fronterizo en América del Sur*, pp. 239-267, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco.
Fahrenkorg, Harry (1985): *La verdad sobre la revuelta de Ranquil*, edición de Edmundo Fahrenkrog, Editorial Universitaria, Santiago.
Faron, Louis (1969): *Los mapuche. Su estructura social*, Instituto Indigenista Latinoamericano, México.
Feder, Ernest (1960): *El crédito agrícola en Chile*, Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
Federici, José Luis (1965): *Tarifas, entradas y gastos de la Empresa de Ferrocarriles del Estado,* Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
Fermandois, Joaquín (1997): *Abismo y cimiento. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos 1932-1938*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.
Ffrench-Davis, Ricardo (1973): *Políticas económicas en Chile, 1952-1970*, Editorial Nueva Universidad, Santiago.
Figueroa, Adolfo (1984): *Capitalist development and the peasant economy in Peru*, Cambridge University Press, Cambridge.
Foerster, Rolf y Sonia Montecino (1988): *Organizaciones, líderes y contiendas mapuches (1900-1970)*, Ediciones CEM, Santiago.
Fonseca Fernández, Luis (1957): *La ley de propiedad austral, especialmente mirada desde el modo de adquirir el dominio*, Editorial Universitaria, Santiago.
Foweraker, Joe (1981): *The struggle for land: a political economy of the pioneer frontier in Brazil from 1930 to the present day*, Cambridge University Press, Cambridge.
Freile, José (1941): *Del crédito agrícola y de la Caja de Crédito Agrario*, Imprenta Gutenberg, Santiago.
Garay, Cristián (1990): *El Partido Agrario-Laborista*, Editorial Andrés Bello, Santiago.
Garcés, Mario (2003): *Crisis social y motines populares en el 1900,* Lom Ediciones, Santiago.
García, Santiago (1943): *Estudio del decreto FL Nº 260 sobre prescripción de corto tiempo vigente en el régimen de propiedad austral*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Santiago.
García, Jaime (1990): *El Partido Radical y la clase media. La relación de intereses entre 1888 y 1938*, Editorial Andrés Bello, Santiago.
Garrido, Cristián (1988): *Historia de la Reforma agraria en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.
Geisse, Guillermo (1983): *Economía y política de la concentración urbana en Chile*, El Colegio de México-PISPAL, México.
Giberti, Horacio (1986): *Historia Económica de la Ganadería Argentina,* Ediciones Solar, Buenos Aires.
Girbal-Blacha, Noemí (2001): "La historiografía agraria argentina: enfoques microhistóricos regionales para la macrohistoria rural del siglo XX (1980-1999)", *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 5, Nº 2, julio-diciembre, en www.tau.ac.il/eial/XII_2/girbal.html .
Gómez, Jorge (1941): *Junta de Exportación Agrícola. Texto de sus leyes vigentes, anotadas y comentadas,* Imprenta Quevedo, Santiago.
Góngora, Mario (s/a): *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX,* Editorial La Ciudad, Santiago.
González, César (1996): *Transformaciones en el agro y sindicalización agrícola en Chile, 1929-1973,* tesis licenciatura en historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

González, Luis (1930): *Constitución de la propiedad austral*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago.
Gotschlich, Bernardo (1924): *El indígena ante la ley y los títulos de propiedad en las provincias australes*, Imprenta Universitaria, Santiago.
Grez, Sergio (2002): "¿Autonomía o escudo protector? El movimiento obrero y popular y los mecanismos de conciliación y arbitraje (Chile, 1900-1924)", *Historia*, vol. 35, pp. 91-150, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
Grupo de Investigaciones Agrarias (1983): *Historia del movimiento campesino*, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago.
Guarda, Gabriel, O.S.B. (2001): *Nueva Historia de Valdivia*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
Guevara, Tomás (1904): *Costumbres judiciales y enseñanzas de los araucanos*, Imprenta Cervantes, Santiago de Chile.
---------- (1913): *Las últimas familias y costumbres araucanas*, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, Santiago.
Gutiérrez, Natividad et al (2000): *Indigenismos. Reflexiones críticas*, Instituto Nacional Indigenista, México.
Gwynne, Robert (1984): "Geografía Industrial", *Geografía de Chile*, tomo VII, Instituto Geográfico Militar, Santiago.
Hechenleitner, Alberto (1934): *Monografía cultural y económica del fundo "Llay-Llay"*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.
Hettich, Juan (1946): *Crédito agrícola*, Imprenta de los Carabineros de Chile, Santiago.
Hevia, Oscar (1938): *Monografía económico-cultural del Fundo "Tralcán", Riñihue*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.
Hilger, Inez (1966): *Huenum Ñanku. An araucanian indian of the Andes remember the past*, University of Oklahoma Press, Norman, Oklahoma.
Hirschman, Albert (1964): *Estudios sobre política económica en América Latina (En ruta hacia el progreso),* Aguilar Ediciones, Madrid.
Holzapfel, Joaquín (1944): *Informe pericial, tasación y cálculo de rentabilidad del Fundo "Cuesta de Soto",* tesis, Universidad de Chile, Santiago.
Hott, Erico (1944): *Las sociedades agrícolas nacionales y su influencia en la agricultura de Chile*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Talleres Gráficos Simiente, Santiago.
Hudeczek, Carl (1956): *Economía Chilena. Rumbos y metas,* Editorial del Pacífico, Santiago.
Huerta, María Antonieta (1989): *Otro agro para Chile*..., CESOC, Santiago.
Hurtado R-T, Carlos (1966): *Concentración de la población y desarrollo económico. El caso chileno,* Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
Ibáñez Santa María, Adolfo (1994): "El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al desarrollo del Estado moderno durante la década de 1930. El fomento a la producción y los antecedentes de CORFO", *Historia*, vol. 18, pp. 183-216, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma agraria (s/a): *Régimen Jurídico de la propiedad y explotación agraria*, ICIRA, Santiago de Chile.
Instituto de Economía (1956): *Desarrollo económico de Chile, 1940-1956*, Universidad de Chile, Santiago.
---------- (1964): *La economía de Chile en el periodo 1950-1963*, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago.
---------- (1960): *La tributación agrícola en Chile, 1940-1958. Algunas implicancias económicas del sistema tributario agrícola chileno*, Universidad de Chile, Santiago.

---------- (1962): *Los censos agrícolas en Chile*, Universidad de Chile, Santiago.
Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (1982): *Recopilación de la legislación indígena chilena*, Temuco.
Ipinza, Jorge (1957): *El plan de desarrollo agrícola y de transporte y su repercusión en el desenvolvimiento económico de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.
Irurozqui Victoriano, Marta (1999) "Las paradojas de la tributación. Ciudadanía y política estatal indígena en Bolivia, 1825-1900" *Revista de Indias*, vol. 59, Nº 217, pp. 705-740, Instituto de Historia y Departamento de Historia de América, CSIC, Madrid.
Iturriaga, Raúl (1956): *Elementos para una política de fomento ganadero*, Santiago.
James, D.J. (1959): *Informe al Gobierno de Chile sobre la comercialización agropecuaria*, FAO, Roma.
Janvry, Alain de (1985): *The agrarian question and reformism in Latin América*, John Hopkins University Press, Baltimore.
Jirkal, Juan (1939): *Estudio forestal y maderero de la provincia de Cautín*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.
Kaufmann, Robert (1972): *The politics of land reform in Chile, 1950-1970; public policy, political institutions and social change*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
Kay, Cristóbal y Patricio Silva (1992): *Development and social change in the chilean countryside: from the pre land reform to the democratic transition*, Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA), Amsterdam.
Keller, Carlos (1956): *Revolución en la agricultura*, Editorial Zig-Zag, Santiago.
Klein, Herbert (1992): "Bolivia, desde la Guerra del Pacífico a la Guerra del Chaco, 1880-1932", *Historia de América Latina*, vol. 10, América del Sur, c. 1870-1930, pp. 204-232, Editorial Crítica, Barcelona.
Kofas, Jon (2002): *The sword of Damocles: US financial hegemony in Colombia and Chile, 1950-1970*, Praeger, London.
König, Hans-Joachim, editor (1998): *El indio como sujeto y objeto de la historia latinoamericana. Pasado y presente*, Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Católica de Eichstätt, Frankfurt-Main, Madrid.
Krueger, Anne et al, eds. (1991): *The Politycal Economy of Agricultural Pricing Policy,* vol. 1, Latin America, A World Bank Comparative Studies, World Bank, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.
Labarca, René (1943): *Subproducción agrícola y sistema de propiedad ante la estadística chilena*, El Esfuerzo, Santiago.
Ricardo Lagos (1962): *Concentración del poder económico. Su teoría, realidad chilena,* memoria de prueba, Universidad de Chile, Santiago.
Larínez, Ladislao (1960): *La comercialización de los productos agrícolas*, Editorial Universitaria, Santiago.
Lattuada, Mario (1988): *Política agraria y partidos políticos (1946-1983),* Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
Leñan, Pedro (1962): *La comunidad indígena chilena y el cooperativismo agrícola*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Santiago.
León Portilla, Miguel (1957): "The indian problem in Chile", *América Indígena*, vol. XVII, Nº 3, julio, pp. 247-259, México D.F.
Lipschütz, Alejandro (1956): *La comunidad indígena en América y en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.
---------- (1974): *Marx y Lenin en la América Latina y los problemas indigenistas*, Casa de las Américas, La Habana.

---------- (1976): *Perfil de Indoamérica de nuestro tiempo. Antología 1937-1962*, Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, La Habana.
Linck, Thierry (1994): *Agricultura y campesinados de América Latina: mutaciones y recomposiciones*, FCE, México.
Lobo, Hermógenes (1946): *La Corporación de Fomento de la Producción y su aporte a la ganadería nacional*, tesis, Universidad Católica de Chile, Santiago.
Long, Norman y Bryan Roberts (1997): "Las estructuras agrarias de América Latina, 1930-1990", *Historia de América Latina*, vol. 11, Economía y Sociedad desde 1930, pp. 278-334, Editorial Crítica, Barcelona.
López, Francisco (1950): *Contribución al estudio del problema de la erosión de la comuna de Los Sauces de la provincia de Malleco*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.
Loveman, Brian (1976): *Struggle in the countryside: politics and rural labor in Chile, 1919-1973*, Indiana University Press, Bloomington.
Lynch, Nicolás (1979): *El pensamiento social sobre la comunidad indígena en el Perú a principios del siglo XX*, Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas, Cuzco.
Malamud, Carlos (2003): *Elecciones, partidos y ciudadanía: de la madurez a la crisis*, mimeografiado, Madrid.
Mallon, Florencia (1983): *The defense of community in Perú's Central Highlands: peasant struggle and capitalist transition, 1860-1940*, Princeton University Press, Princeton.
---------- (1995): *Peasant and nation: the making of postcolonial México and Perú*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles.
---------- (1999): "Cuando la amnesia se impone con sangre, el abuso se hace costumbre: El pueblo mapuche y el Estado chileno, 1881-1998", *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Paul Drake e Iván Jaksic, compiladores, Ediciones Lom, Santiago.
---------- (2001): *La Sangre del Copihue. Comunidad mapuche Nicolás Ailío y el Estado chileno, 1906-1996*, Informe, Wisconsin.
Mamalakis, Markos (1969): *An Analysis of the financial and investment activities of the Chilean Development Corporation: 1939-1964*, Yale University, New Haven.
---------- compilador (1979): "National Accounts", *Historical Stadistics of Chile*, vol. I, Greenword Press, Westport, Connecticut.
---------- (1980): "Demography an Labor Force", *Historical Stadistics of Chile*, vol. II, Greenword Press, Westport, Connecticut.
Mamalakis, Markos y Clark Reynolds (1965): *Essays on the Chilean Economy,* Richard Irwin, Homewood, Illinois.
Mansilla, Luis (1904): *Las misiones franciscanas de la Araucanía*, Imprenta de El Misionero Franciscano, Angol.
Manquilef, Adela (1951): *El ministerio de Agricultura y la política agraria*, Editorial Universitaria, Santiago.
Manquilef, Manuel (1911): "Comentarios del pueblo araucano. La faz social", *Revista de Folklore Chileno*, tomo II, Santiago de Chile.
Manyoky, Morey (1982): *Reforma agraria e incorporación de las poblaciones indígenas en Hispanoamérica (1917-1970)*, tesis doctoral, Facultad de Geografía e Historia, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
Mariátegui, José Carlos (1994): "El problema del indio" y "El problema de la tierra", *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana,* Colección Obras Completas, vol. II, pp. 35-104, sexagésima edición, Lima.
Marín Correa, Ventura (1936): *De los medios arbitrados para la constitución de la propiedad austral*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Santiago.

Martínez, Carlos (1992): *Nuestros paisanos los indios. Vida, historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina*, Editorial Emecé, Buenos Aires.
Martínez, Christián y Gerardo Bohle (1989): *La colonia Nueva Transvaal: colonización holando boers en la Araucanía, Gorbea 1903-1913*, Seminario de titulación, Universidad de la Frontera, diciembre, Temuco.
Martínez de la Hoz, José Alfredo (1967): *La Agricultura y la Ganadería Argentina en el periodo 1930-1960,* Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
Mathei, Adolfo (1935): *Política agraria chilena*, Imprenta y Litografía Universo, Santiago.
---------- (1939): *La agricultura en Chile y la política agraria chilena*, Imprenta Nascimento, Santiago.
Matus, Samuel (1962): *El punto cuarto y el desarrollo de la agricultura chilena*, Santiago.
McBride, Jorge (1970): *Chile: su tierra y su gente*, ICIRA, Santiago.
Meckes, Kilian (1921): *Informe pericial y tasación del Fundo "San Antonio",* agosto, Valdivia.
Meller, Patricio (1996): *Un siglo de economía política chilena (1890-1990),* Editorial Andrés Bello, Santiago.
Mery, Claudio (1939): *Monografía económico-cultural del fundo Cuyimco, provincia de Cautín*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.
Millar, René (1982): *La elección presidencial de 1920. Tendencias y prácticas políticas en el Chile parlamentario*, Editorial Universitaria, Santiago.
---------- (2002): *Significado y antecedentes del movimiento militar de 1924*, Santiago.
Mir, María Isabel (1998): *El partido agrario-laborista durante la segunda administración de Ibáñez*, tesis, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
Moesbach, Padre Ernesto Wilhem de (1936): *Vida y costumbres de los indígenas araucanos en la segunda mitad del siglo XIX*, prólogo, revisión y notas del Dr. Rodolfo Lenz, Imprenta Universitaria, Santiago.
Molina, Raúl (1992): "Los mecanismos de despojo del territorio Mapuche-Huilliche de Osorno", *Comunidades indígenas y su entorno*, Marcela Orellana y Juan Guillermo Muñoz Correa, editores, pp. 23-44, Universidad de Santiago de Chile, Santiago.
Molina, Raúl y Martín Correa (1996): *Territorios huilliches de Chiloé*, Conadi, Santiago.
---------- (1998): *Territorio y comunidades pehuenches del Alto Biobío*, Conadi, Santiago.
Monge, Fernando (1999): "Un largo camino de lágrimas: La política india de los Estados Unidos de América, *Revista de Indias*, vol. 59, Nº 217, pp. 815-835, Instituto de Historia y Departamento de Historia de América, CSIC, Madrid.
Monteón, Michael (1998): *Chile and the Great Depresión: the politics of underdevelopment, 1927-1948,* Center for Latin American Studies Press, Arizona State University, Tampa, Arizona.
Montesinos, Verónica (1998): *Economists, politics and the State: Chile, 1958-1994*, CEDLA, Ámsterdam.
Morales, Jorge (1959): *Elementos socioeconómicos para una política de desarrollo agrario*, Editorial Universitaria, Santiago.
Moulian, Tomás e Isabel Torres (1985): *Discusiones entre honorables. Las candidaturas presidenciales de la Derecha, 1938 y 1946,* FLACSO, Santiago de Chile.
Muñoz Bayer, Dina (1948): *Comunidades Indígenas*, Memoria de Prueba, Universidad de Chile, Imp. y Editorial Gutiérrez, Temuco.
Muñoz, Bernardo (1999): *Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile*, CEPAL, Santiago.
Muñoz, Ignacio (1991): *Historia del poder: La Sociedad Nacional de Agricultura durante el periodo del Frente Popular*, Editorial Vivaria, Santiago.

Muñoz Gomá, Oscar (1968): *Crecimiento industrial de Chile, 1914-1965*, Universidad de Chile, Santiago.
---------- (1995): *Los inesperados caminos de la modernización económica*, IDEA, Santiago.
Muñoz Ricci, Sergio (1944): *El crédito agrícola*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.
Navia, Patricio (2004): "Participación electoral en Chile, 1988-2001", *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, Nº 1, Santiago, pp. 81-103.
Noggler, Albert (s/a): *Cuatrocientos años de misión entre los araucanos*, Editorial San Francisco, Padre Las Casas.
Olavarría, Arturo (1962): *Chile entre dos Alessandri. Memorias políticas*, tomo I, Editorial Nascimento, Santiago.
Ormeño, Hugo y Jorge Osses (1972): "Nueva legislación sobre indígenas en Chile", *Cuadernos de la Realidad Nacional,* Nº 14, octubre, Centro de Estudios de la Realidad Nacional, Universidad Católica de Chile, Santiago.
Osorio Guzmán, Elia (1948): *Propiedad austral*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Imprenta San Francisco, Santiago.
Palacios, Alejandro y Patricio Pinto (1964): *Estudio socioeconómico de la agricultura indígena en la provincia de Cautín*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.
Palacios Ríos, Germán (1992): *Ranquil. La violencia en la expansión de la propiedad agrícola*, Ediciones ICAL, Instituto de Ciencias Políticas Alejandro Lipschutz, Santiago.
Palma, J. Gabriel (1984): " Chile 1914-1935: de economía exportadora a sustitutiva de importaciones", *Colección de Estudios Cieplan,* Nº 12, Estudio Nº 81, pp. 61-88, Cieplan, Santiago.
Peña, Guillermo de la (1997): "Las movilizaciones rurales en América Latina desde c. 1920", *Historia de América Latina,* vol. 12, Política y Sociedad desde 1930, pp. 193-280, Editorial Crítica, Barcelona.
Pereira, Teresa (1994): *El Partido Conservador, 1930-1965. Ideas, figuras y actitudes*, Editorial Universitaria, Santiago.
Pérez-Cotapos, Eulogio (1952): *Política triguera y el problema del trigo*, memoria, Universidad de Chile, Imprenta San Jorge, Santiago.
Pino, Eduardo (1969): *Historia de Temuco. Biografía de la capital de la Frontera*, Escuelas Universitarias de la Frontera, Temuco.
Pinto, Aníbal (1955): *Cuestiones principales de la economía,* Editorial del Pacífico, Santiago.
---------- (1963): "Problemática del Desarrollo de Chile", *Revista de Economía Latinoamericana,* Nº 11, pp. 1-52, Artegrafia, Caracas.
---------- (1964): *Chile, una economía difícil,* FCE, México-Buenos Aires.
---------- (1973): *Inflación: raíces estructurales*, FCE, México D.F.
---------- (1996): *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Universidad de Santiago de Chile, Santiago.
Pinto Rodríguez, Jorge et al (1990): *Misioneros en la Araucanía, 1600-1900. Un capítulo de historia fronteriza en Chile*, vol. II, documentos, CELAM, Bogotá.
Pinto Rodríguez, Jorge (1993): "Misioneros italianos en la Araucanía, 1600-1900. Evangelización e interculturalidad", *Presencia italiana en Chile*, Baldomero Estrada, editor, pp. 25-59, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso.
----------, editor (1996): *Araucanía y pampas. Un mundo fronterizo en América del Sur*, Ediciones de la Universidad de la Frontera, Temuco.
----------, editor (1998): *Del discurso colonial al proindigenismo. Ensayos de historia latinoamericana*, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco.

---------- (2000): *De la inclusión a la exclusión. La formación del Estado, la nación y el pueblo mapuche*, Colección IDEA, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, Santiago.

Pinto, Julio et al (1999): "Actores, identidad y movimiento", *Historia Contemporánea de Chile*, Gabriel Salazar y Julio Pinto, vol. II, Ediciones Lom, Santiago.

---------- (2002): "La economía, mercados, empresarios y trabajadores", *Historia Contemporánea de Chile*, Gabriel Salazar y Julio Pinto, vol. III, Ediciones Lom, Santiago.

Poblete, Moisés (1919): *El problema de la producción agrícola y la política agraria nacional*, Editorial Universitaria, Santiago.

Poblete, Nelly (1946): *Algunos aspectos de la intervención del Estado en la agricultura nacional*, Talleres Gráficos Simiente, Santiago.

Popper, Susana (1963): *Estimación y comparación de ingresos de dos sectores de la agricultura, inquilinos y pequeños propietarios*, tesis, Universidad Católica de Chile, Santiago.

Posada-Carbó, Eduardo (2000): "Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930", *Journal Latin American Studies,* Nº 32, pp. 611-604, Cambridge University Press, United Kingdom.

Prochelle, Erico (1923): *Informe sobre el Fundo "La Plaza",* Valdivia.

Prunés, Luis (1952): *Colonización nacional y el problema agrario*, La Gratitud Nacional, Santiago.

Pujol, Josep et al (2001): *El pozo de todos los males. Sobre el atraso en la agricultura española*, Editorial Crítica, Barcelona.

Quijada, Mónica (1999): "La ciudadanización del "indio bárbaro". Políticas oficiales y oficiosas hacia la población indígena de La Pampa y la Patagonia, 1870-1920", *Revista de Indias,* Nº 59, vol. 217, pp. 675-704, Instituto de Historia y Departamento de Historia de América, CSIC, Madrid.

Remián, Elizabeth y Fernando Rivas (1971): *La lucha por la tierra*, Editorial Quimantú, Santiago.

Richter, G. (1923): *Tasación del Fundo "San Ramón",* enero, Valdivia.

Ríos, Pedro y Samuel Matus (1957): *El crédito agrícola en Chile (1940-1955),* Ministerio de Agricultura, Santiago.

Robles, Claudio (2003): "Expansión y transformación de la agricultura en una economía exportadora: la transición al capitalismo en Chile (1850-1930)", *Historia Agraria*, abril, Nº 29, pp. 45-80, Seminario de Historia Agraria, Universidad de Murcia, Murcia.

Rock, David (2002): "Argentina, 1930-1946", en *Historia de América Latina*, vol. 15, El Cono Sur desde 1930, pp. 3-59, Editorial Crítica, Barcelona.

Rojas, Jorge (1986): *El sindicalismo y el Estado en Chile (1924-1936),* Nuevo Siglo, Santiago.

---------- (1993): *La dictadura de Ibáñez y los sindicatos (1927-1931)*, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Santiago.

Roldán, Romualdo (1944): *Del Instituto de Economía Agrícola*, Imprenta Dirección General de Prisiones, Santiago.

Rovegno, Fray Juan (2001): *Misiones entre los araucanos. Memoria de los prefectos, S. XIX*, Archivo Franciscano, Santiago de Chile.

Saavedra, Alejandro (2002): *Los Mapuche en la sociedad chilena actual*, Lom Ediciones, Santiago.

Saelzer, Hermann (1922): *Informe pericial y tasación del Fundo "Santa María",* marzo, Valdivia.

Salazar, Gabriel et al (1999): "Estado, legitimidad y ciudadanía", *Historia Contemporánea de Chile*, Salazar, Gabriel y Julio Pinto, vol. I, Ediciones Lom, Santiago.

Salinas Silva, Fresia (1978): *Juicios indígenas sobre tierras*, tesis, Pontificia Universidad Católica de Chile, Temuco.

Santana, Roberto (1980): *Paysans dominés. Lutte sociale dans les campagnes chiliennes (1920-1970),* Centre National de la Recherché Scientifique, Paris.

Schneider de Fraunhäusl, Sigifredo, R.P. (1924): *Crónica de la Misión de San Sebastián de Panguipulli*, primer libro 1903-1924, texto mimeografiado, Museo Regional de la Araucanía, Temuco.

Scully, Timothy (1986): *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, CIEPLAN, Santiago de Chile.

Silva, Fernando (1966): "Los araucanos o mapuches y la labor de la Dirección de Asuntos Indígenas de Chile", *Anuario Indigenista*, vol. XXVI, diciembre, pp. 209-235, Instituto Indigenista Interamericano, México D.F.

Smith, Peter (1968): *Carne y Política en la Argentina,* Paidos, Buenos Aires.

Snow, Peter (1972): *Radicalismo chileno*, Editorial Francisco de Aguirre, Buenos Aires.

Soto, Ángel (2003): *El Mercurio y la difusión del pensamiento político económico liberal, 1955-1970*, Centro de Estudios Bicentenario, Santiago.

Stavengahen, Rodolfo (2000): "Indigenismo y nación multicultural", *Indigenismos. Reflexiones críticas*, Natividad Gutiérrez et al, pp. 89-95, Instituto Nacional Indigenista, México D.F.

Stevenson, John (1970): *The Chilean Popular Front*, Greenword Press, Westport, Connecticut.

Stuchlik, Milan (1974): *Rasgos de la sociedad mapuche contemporánea*, Ediciones Universitarias de La Frontera y Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

---------- (1999): *La vida en mediería. Mecanismos de reclutamiento social de los mapuches*, Soles Ediciones, Santiago.

Sunkel, Osvaldo (1982): *La historia económica de Chile, 1830-1930. Dos ensayos y una bibliografía,* Ediciones Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid.

Sznajder, Mario (1994): "El problema mapuche en Chile", *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe,* vol. 5, Nº 2, julio-diciembre, en www.tau.ac.il/eial/V_2/sznajder.htm .

Tapia, María (1958): *El ministerio de Tierras y Colonización*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Santiago.

Tarr, Terence (1960): *Military intervention and civilian reaction in Chile*, University Microfilms International, Ann Arbor, Michigan.

Thorp, Rosemary (1998): *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, BID-UE, Washington, D.C.

Torre, Juan Carlos y Liliana de Riz (2002): "Argentina, 1946-c.1990", en *Historia de América Latina*, vol. 15, El Cono Sur desde 1930, pp. 60-92, Editorial Crítica, Barcelona.

Torrealba, Agustín (1907): *Tierras fiscales en las provincias de Valdivia y Llanquihue, memoria presentada a la Inspección General de Tierras y Colonización*, Imprenta Cervantes, Santiago.

---------- (1908): *Tierras del Estado y radicación de indígenas, apuntes para la nueva legislación, proyecto de ley para constituir la propiedad en las provincias australes...*, Imprenta Barcelona, Santiago.

---------- (1916): *La propiedad fiscal y la particular en las provincias australes*, segunda parte, Imprenta Universitaria, Santiago.

---------- (1917): *Tierras fiscales y de indígenas. Su legislación y jurisprudencia*, Imprenta Universitaria, Santiago.

Tort, Joan (2003): "Toponimia y marginalidad geográfica. Los nombres de lugares como reflejo de una interpretación del espacio", *Scripta Nova*, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. VII, Nº 138, 1 de abril, Universidad de Barcelona, en www.ub.es/geocrit/sn/sn-138.htm .

Ulloa, Darío (1917): *La cuestión indígena ante la legislación nacional*, Memoria de Prueba, Universidad de Chile, Imprenta y Encuadernación Chile, Santiago.

Undurraga, Emilio (1939): *De la Junta de Exportación Agrícola*, memoria, Imprenta El Imparcial, Santiago.
Ureta Rozas, José Luis (1927): *La constitución de la propiedad austral*, Imprenta Universidad, Santiago.
Urrutia, Luis (1911): *Estudio sobre la constitución de la propiedad raíz en la zona austral*, Imprenta Central, Valdivia.
Urzúa, Germán (1986): *Historia política electoral de Chile (1931-1973)*, Fundación Friedich Ebert de Bonn, Santiago de Chile.
Valdivia, Verónica (1992): *Milicias Republicanas: los civiles en armas*, DIBAM, Santiago.
---------- (1995): *Nacionalismo e Ibañismo*, Universidad Católica Blas Cañas, Santiago.
Valenzuela, Jaime (1989): "La agricultura y la política agraria durante el gobierno del Frente Popular (1938-1941)", *Estudios Sociales*, Nº 61, Trimestre 3, pp. 119-149, CPU, Santiago.
Valenzuela, Germán (1986): *Historia política de Chile, 1931-1973*, Imprenta Tamarcos-Von, Santiago de Chile.
---------- (1987): *La democracia práctica: los gobiernos radicales*, Editorial Melquíades, Santiago de Chile.
Vallejo, Eduardo (1925a): *Informe pericial y tasación del Fundo "Punahue",* Valdivia.
---------- (1925b): *Estudio sobre recursos de forrajes naturales en el departamento de Valdivia*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.
Varela, Gladys y Luz María Font (1996): "La erradicación indígena y el nuevo poblamiento en el noroeste argentino", *Araucanía y Pampas. Un mundo fronterizo en América del Sur*, pp. 201-211, Ediciones Universidad de Frontera, Temuco.
Vargas Bello, Fernando (1939): *La ley de propiedad austral en el juicio de don Alfredo Rudloff con el fisco*, Imprenta Chile, Santiago.
Vergara, Jorge (1991): *La matanza de Forrahue y la ocupación de las tierras huilliche*, tesis en antropología, Universidad Austral de Chile, Valdivia.
---------- (1993): *Los procesos de ocupación del territorio huilliche, 1750-1930*, tesis magíster en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
---------- (1998): *La frontera étnica del Leviatán. El Estado y los mapuche-huilliches (Chile, siglos XVIII y XIX)*, tesis doctoral, Universidad de Berlín, Berlín.
---------- et al (1996): *La propiedad huilliche en la provincia de Valdivia*, Conadi, Santiago.
Verniory, Gustave (2001): *Diez años en Araucanía, 1889-1899*, Editorial Pehuén, Santiago de Chile.
Villablanca, Hernán (2003): *Terratenientes, burguesía industrial y productores directos: Chile 1900-1960*, Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Bravo y Allende Editores, Santiago.
Vittini, María (1962): *Régimen jurídico actual de la Caja de Colonización Agrícola*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago.
Vos Eyzaguirre, Bárbara de (1999): *El surgimiento del paradigma industrializador en Chile (1875-1900),* DIBAM, Santiago.
Vries, Egbert de, et al (1952): *The Agricultural Economy of Chile*, International Bank for Reconstruction and Development-FAO, Washington D.C.
Westermeyer, Julio (1955): *Explotación ganadera en la provincia de Valdivia*, tesis, Universidad de Chile, Santiago.
Whitehead, Laurence (2002): "Bolivia, 1930- c. 1990", *Historia de América Latina*, vol. 16, Los países andinos desde 1930, pp. 105-169, Editorial Crítica, Barcelona.

Wiedmaier, Ana María (1990): *Ideas y concepción del pensamiento progresista chileno sobre la sociedad y las clases sociales en el siglo XIX y comienzos del siglo XX (1840-1920),* tesis doctoral, Facultad de Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Wright, Thomas (1982): *Landowners and reform in Chile; the Sociedad Nacional de Agricultura, 1919-1940*, University of Illinois Press, Urbana, Chicago.

Yocelevsky, Ricardo (s/a): *El desarrollo de los partidos políticos chilenos hasta 1970*, FLACSO, México.

Zahler, Roberto (s/a): Chile: *35 años de discontinuidad económica, 1940-1975*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago de Chile.

Zapico, José (1960): *Nuevo estudio sobre el valor real de la tierra agrícola para los periodos 1926-27-28, 1936-37-38, 1946-47-48 y 1956-57-58*, tesis, Universidad Católica de Chile, Santiago.

Zeitlin, Maurice y Richard Ratcliff (1988): *Landlords and capitalists. The dominant class of Chile*, Princeton University, Princeton, New Yersey.

Zenteno, Julio (1941): *Del régimen de la propiedad austral y de la prescripción de corto tiempo regida por el DFL 260*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Santiago.

Zilci, Sonia (1993): *La creación del Banco del Estado de Chile. Un episodio de la historia inflacionaria chilena*, tesis, licenciatura en historia, PUC, Santiago.

ANEXO

ANTECEDENTES SOBRE INDÍGENAS DEL SUR, 1850-1929

Hacia mediados del siglo XIX, en la provincia de Valdivia se inició la llegada de inmigrantes alemanes, que se fueron estableciendo en torno a la ciudad del mismo nombre y en las zonas menos habitadas del sur, cerca de Osorno y en el lago Llanquihue. Hasta ese momento, dicha provincia contaba con una pequeña población y llevaba una vida lánguida. Mientras la Araucanía se mantuvo como territorio indígena, hasta la década de 1880, su contacto con el resto del país fue fundamentalmente por vía marítima. Rápidamente, Valdivia se transformó en la principal ciudad del sur de Chile y el centro de las actividades económicas regionales. En ello, los inmigrantes alemanes tuvieron un papel destacado, dedicados a la industria, comercio y agricultura. La zona comenzó a atraer cada vez más población nacional. Los indígenas fueron desplazados de las tierras más atractivas y quedaron relegados a la costa y los faldeos cordilleranos. Bajo presión, con engaños y por compras, chilenos y extranjeros se hicieron propietarios de la mayor parte de las tierras.[687]

La Araucanía fue ocupada militarmente desde la década de 1860. Lentamente se fue avanzando la línea de frontera hasta controlar completamente la región en 1881-1883. Como han demostrado José Bengoa y Julio Pinto, la campaña fue más política que militar, con escasa resistencia bélica de los mapuches.[688] Detrás de estas acciones, fuera del objetivo de incorporar efectivamente estos territorios al Estado nacional y los intereses económicos implicados, había un rechazo generalizado al indio. Como dijo el diario El Mercurio en 1859, los araucanos: "No eran más que una horda de fieras que es urgente encadenar o destruir en el interés de la humanidad y en bien de la civilización".[689] Tal como en Argentina, aunque con algunas voces disidentes, en Chile la llamada, eufemísticamente, "Pacificación de la Araucanía" se sustentó en la barbarie del indio, en su escaso número y en el abandono en que se hallaban las tierras que ocupaban. Sin embargo, los mapuches, objetivamente, eran diferentes a los indígenas del sur argentino; asentados en el

[687] Para los aspectos generales de la historia regional valdiviana, Gabriel Guarda O.S.B. (2001): *Nueva Historia de Valdivia*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 518-758. Respecto a los alemanes, la mejor obra es la de Jean Pierre Blancpain, op. cit., y para el desarrollo de la propiedad rural, Fabián Almonacid (1998a), op. cit.; e Ídem (1998b): "El mercado de tierras en el departamento de Valdivia, 1859-1877", *Revista de Historia,* año 8, volumen 8, Universidad de Concepción, Concepción; y (1999), op. cit.

[688] José Bengoa (2000a): *Historia del pueblo mapuche. Siglo XIX y XX*, Lom Ediciones, Santiago, pp. 178-326; y Jorge Pinto (2000): *De la inclusión a la exclusión. La formación del Estado, la nación y el pueblo mapuche*, Colección IDEA, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, Santiago, pp. 109-206.

[689] Citado en Jorge Pinto (2000), op. cit., 132.

territorio, agrupados en familias, con sus campos de cultivo y pastos, casas, huertas, ganado, relaciones comerciales con chilenos, etc. Poco importaba la realidad en ese momento.

Paralelamente al inicio de la ocupación, el Estado comenzó a legislar sobre las tierras del sur.[690] Dado el poblamiento espontáneo de los territorios de la Araucanía y Valdivia, desde mediados del siglo XX hubo crecientes irregularidades con la ocupación de tierras y con las compras a indígenas, por lo que desde 1852 se comenzó a restringir las compraventas de terrenos indígenas, dejándolas bajo la supervisión de la autoridad. Sin embargo, rápidamente esas disposiciones fueron vulneradas por la vía judicial. Una ley importante fue la del 4 de diciembre de 1866, que permitió la fundación de poblaciones en territorios indígenas, en los terrenos que el Estado poseyera y en los que adquiriera. Asimismo, el Estado vendería en subasta pública sus terrenos en lotes de 500 ha. La misma ley impedía la enajenación de terrenos entre particulares en territorio indígena (la Araucanía), con la excepción de aquellos que estuvieran inscritos y registrados. Además, se ordenaba que una comisión procedería al deslinde de los terrenos pertenecientes a indígenas, dándole a éstos un título de merced a nombre de la República por esas tierras.[691]

Detrás de esta decisión estaba el interés por "reducir" a los mapuches en las menores tierras posibles y liberar el resto de los territorios para el establecimiento de chilenos y extranjeros. Más aún, se declaraban "terrenos baldíos", por lo tanto estatales, todos aquellos en los cuales los indígenas no pudieran probar una posesión efectiva y continuada de a lo menos un año.

La misma ley establecía la forma de definir las tierras indígenas. Se les entregarían títulos a los que demostraran ocupación efectiva y continuada; si varios indígenas pretendieren un terreno se favorecería al que lo hubiera ocupado en los últimos cinco años; si varios indígenas poseyeren un mismo terreno se les consideraría comuneros y se les dividiría en partes iguales; todos los derechos de propiedad se le reconocerían al cabeza de familia (varón o mujer); si los indígenas poseyeran un terreno como reducción dependiente de un cacique, se les daría la propiedad en común; si una octava parte de los jefes de familia de una reducción quisieren que se les otorgase la propiedad por

[690] Los mejores escritos sobre legislación de tierras y evolución de la propiedad fiscal, indígena y particular a principios del siglo XX son los de Agustín Torrealba (1907): *Tierras fiscales en las provincias de Valdivia y Llanquihue, memoria presentada a la Inspección General de Tierras y Colonización*, Imprenta Cervantes, Santiago; Ídem (1908): *Tierras del Estado y radicación de indígenas, apuntes para la nueva legislación, proyecto de ley para constituir la propiedad en las provincias australes...*, Imprenta Barcelona, Santiago; Idem (1916): *La propiedad fiscal y la particular en las provincias australes*, segunda parte, Imprenta Universitaria, Santiago; Ídem (1917): *Tierras fiscales y de indígenas. Su legislación y jurisprudencia*, Imprenta Universitaria, Santiago. Además, la recopilación hecha por Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, op. cit.

[691] Instituto Nacional de Asuntos Indigenas, op. cit., pp. 15-17. La expresión "particulares", como hemos señalado más atrás, es usada en esta tesis para referirnos a los propietarios rurales y ocupantes no indígenas. Igualmente, para efectos prácticos nos referimos a los "chilenos", pensando en los no indígenas.

separado, se haría la división, dando al cacique el triple de terreno que se les asignase a los cabezas de familia; y se preferirían los límites naturales para deslindar las propiedades.

Como se ve, la ley de 1866 daba la opción a los indios de obtener títulos por familias o por comunidades (la expresión no aparece en la ley; se habla de reducciones). Evidentemente, la exigencia de "ocupación efectiva y continuada" era una sutil expresión que impediría a los indígenas reclamar derechos sobre muchas tierras que habían ocupado por largo tiempo, pero en las cuales (especialmente, bosques y pastos) hacían un uso esporádico. La restricción del legislador los terminaría reduciendo a la propiedad de sus casas, huertas y campos de cultivo. Sin embargo, el carácter principalmente ganadero y comerciante del pueblo mapuche quedaba fuera de las consideraciones de la ley.

No fue sino hasta 1883 cuando comenzó a implementarse esa disposición, tras la creación de la Comisión Radicadora. Las reglas que seguiría en su cometido fueron las establecidas en 1866. Así, desde 1884 comenzó el lento trabajo de la comisión, que recién concluyó en 1929.

La demora en implementar la comisión señalada facilitó la pérdida de tierras por los indígenas. Eran tales los abusos cometidos, que escandalizaban a las propias autoridades establecidas en la zona, que el 4 de agosto de 1874 se prohibió a los particulares la adquisición de terrenos indígenas, entre el río Malleco y el límite norte de la provincia de Valdivia, es decir, en toda la Araucanía, excepto de las propiedades ya inscritas en forma legal, con lo que sólo el Estado podría ser en el futuro el único vendedor de tierras.

La medida no afectaba a la provincia de Valdivia. El mercado de tierras fue muy activo por este tiempo. Mientras entre 1788 y 1870 sólo se inscribieron 344 escrituras por compraventa de tierras en la notaría de la ciudad de Valdivia, desde 1870 a 1907 fueron más de 7 mil, de las cuales unas mil escrituras fueron otorgadas por indígenas. Las propiedades vendidas en muchos casos correspondían a extensas zonas, sin límites precisos.[692] A lo anterior habría que sumar todas las ocupaciones de hecho, para considerar el avance que tuvo la propiedad rural privada en manos de particulares en esta zona, en desmedro de los intereses fiscales e indígenas. Recién el 11 de enero de 1893 se extendió la prohibición de adquirir terrenos indígenas desde la provincia de Valdivia al sur.

En todo caso, por esa fecha la mayor parte de las tierras de calidad ya habían sido obtenidas por particulares, por lo que la decisión fue poco efectiva en la práctica, ya que no afectaba a las propiedades adquiridas con anterioridad. Además, siempre fue posible vulnerar la ley aduciendo que el vendedor no era indígena. Las leyes dictadas hasta la fecha, y no lo hicieron por mucho

[692] Agustín Torrealba (1916), op. cit., p. 130.

tiempo, no definían quiénes eran indígenas. Así, todo quedaba librado al criterio de los jueces, los que entendían que aquellos mapuches que ejercían sus derechos ciudadanos o estaban educados ya no eran indígenas, como le ocurrió a Joaquín Millanao, que perdió sus tierras en el norte de la provincia de Valdivia, por una decisión de este tipo en 1895.[693]

De este modo, por las leyes de 1874 y 1893, en todo la Araucanía y Valdivia se prohibió la compra de tierras a indígenas. La medida, que según la ley de 1893 regiría por diez años fue prorrogada en 1903 por otro periodo similar, y nuevamente en 1913 hasta que hubiera una nueva ley sobre la propiedad indígena, que se dictó recién en 1927. Por ello, la única forma de adquirir tierras fue directamente del Estado, por remates de hijuelas o por concesión, o de particulares cuyos títulos fueran anteriores a las fechas señaladas. Efectivamente, en el último caso, existían, y siguieron existiendo, muchos títulos fabricados en las notarías de la zona, cuyo valor real era escaso, ya sea porque el vendedor no era el dueño, porque se vendía una cantidad mayor de la que efectivamente se poseía y porque los límites dados eran imprecisos, entre otras razones.

Por todo ello, una forma recurrente para expandir las propiedades rurales fue la vía de los hechos consumados; expulsando a los indígenas u otros ocupantes por la fuerza, corriendo cercos, arrendando terrenos y después haciéndose dueño de ellos, prestando dinero a los indígenas y después quitándoles sus tierras y bienes judicialmente, etc. La ley del más fuerte era la única que imperaba en los campos de la Araucanía y Valdivia.[694]

El Estado hizo bien poco para evitar todo ello. La radicación de los indígenas avanzaba lentamente, generalmente detrás de las usurpaciones de tierras cometidas por particulares, cuando ya los indios habían sido desplazados a los peores terrenos. La comisión encargada de radicar a los indígenas comenzó a trabajar en la Araucanía, en la que concedió títulos de merced desde 1884. Recién a principios del siglo XX pasó a trabajar desde Valdivia al sur; ya era muy tarde. Excepto los títulos entregados en la parte norte de la provincia, al sur de ella ya no había terrenos donde radicar a los indios, por lo que su labor fue muy escasa allí. En esa zona, los indígenas permanecerían como simples ocupantes o como inquilinos en propiedades particulares.

Como se ve en el cuadro Nº 1, entre 1884 y 1929, la comisión entregó un poco más de 3 mil títulos, por cerca de 500 mil ha, a unos 90 mil indígenas. La mayor parte de los radicados y tierras

[693] Agustín Torrealba (1917), op. cit., pp. 293-298. Una supuesta deuda de 160 pesos de Millanao a Rafael Reyes, le hizo perder un fundo que valía 30 mil pesos, en 1905. Sigifredo Schneider de Fraunhäusl, R.P. (1924): *Crónica de la Misión de San Sebastián de Panguipulli*, primer libro 1903-1924, texto mimeografiado, Museo Regional de la Araucanía, Temuco, p. 22.

[694] Tomás Guevara (1904): *Costumbres judiciales y enseñanzas de los araucanos*, Imprenta Cervantes, Santiago, pp. 53-59. El autor da ejemplos de diversas formas de apropiarse del terreno del indígena, similares a las mencionadas en el texto.

indígenas se encontraban en la provincia de Cautín, seguidas por Malleco y Valdivia. Tanto al norte de Malleco, como al sur de Valdivia, los títulos de merced fueron escasos.

Cuadro Nº 1
Títulos de merced entregados por la Comisión Radicadora, 1884-1929

Provincia	Nº reducciones	Hectáreas	Nº de personas
Biobío			
Departamento			
Mulchen	6	659	118
Arauco			
Departamento			
Cañete	66	7.115,59	1.912
Malleco			
Departamento			
Victoria	38	8.410	1.438
Traiguén	183	53.656,75	7.067
Collipulli	82	12.605	1.716
Angol	47	8.869,5	1.291
Subtotal provincia	350	83.541,25	11.512
Cautín			
Departamento			
Temuco	603	104.653,3	22.079
Lautaro	171	29.852,2	3.781
Nueva Imperial	719	115. 851,6	22.935
Pitrufquén	304	41.653,4	7.251
Villarrica	305	47.858,48	7.566
Subtotal provincia	2.102	339.868,98	63.612
Valdivia			
Departamentos			
Valdivia	410	64.512,6	9.502
La Unión	15	422	101
Rio Bueno	87	5.125,5	1.737
Osorno	40	3.450	1.828
Subtotal provincia	552	73.510,1	13.168
Llanquihue			
Departamento			
Llanquihue	2	83,5	29
Total	3.078	504.778,42	90.401

Fuente: Dina Muñoz Bayer (1948): *Comunidades Indígenas*, memoria de prueba, Universidad de Chile, Imprenta y Editorial Gutiérrez, Temuco, p. 39.[695]

Si se compara el número de hectáreas con la población indígena, se obtiene una cifra muy baja de tierras por persona (en total unas 5,58 ha en promedio), lo que muestra la estricta aplicación que se hizo de la ley de 1866, en cuanto a la "ocupación efectiva y continuada". Respecto al tamaño promedio de las reducciones; iban desde las 60 ha en la parte sur de la provincia de Valdivia, a cerca de 110 ha en las provincias de Arauco y Biobío, bordeaban las 160 ha en el departamento de Valdivia (al norte de la provincia) y en la provincia de Cautín, y se acercaban a las 240 ha en Malleco. Muchas de las tierras entregadas estaban ubicadas en zonas costeras y cordilleranas; tierras de mala calidad, de difícil acceso y comunicación. En todo caso, también las había, de menor

[695] Los datos consignados son similares a los publicados por Alejandro Lipschütz (1956), op. cit., p. 141, pero algo distintos a la mayoría de los citados por otros autores, producto de las diferencias que ofrecen los propios datos entregados por las autoridades de la época.

cabida, en torno a las nuevas ciudades y en terrenos aptos para la agricultura, en Malleco, Cautín y Valdivia.

Considerando las provincias señaladas en el cuadro Nº 1, desde Biobío a Llanquihue, cuya superficie era de 9,5 millones de ha, se desprende que sólo una cantidad ínfima de ellas quedó en manos indígenas.[696]

En cuanto a la forma en que fueron radicados los indígenas, aunque la ley de 1866 permitía que hubiera radicación familiar o comunitaria, la comisión se decidió mayoritariamente por la segunda, pero tal como ella la entendía. Sin respetar la organización mapuche tradicional, formada por familias extensas y linajes; ello hubiera requerido conceder menores títulos, a nombre de los principales jefes indígenas, que no pasaban del centenar en todo el sur.[697] Pero lo que se quería era la fragmentación de la sociedad mapuche y su rápida integración a la sociedad nacional. Por ello fueron dados títulos a nombre de los caciques locales (jefes de familia), bajo los que se colocó a su familia y a otras familias del lugar.

De este modo se formó una "comunidad" donde no la había. Muchas veces caciques menores pasaron a recibir título de merced, por sobre otros caciques del lugar.[698] A veces el simple hecho de saber hablar en castellano les dio a algunos la calidad de cacique. Por último, estas agrupaciones arbitrarias colocaron en "igualdad" de condiciones a los caciques tenedores de los títulos de merced, a pesar de que entre los mapuches se distinguía entre caciquillos y caciques principales. Algunos que no eran más que "mocetones", nombre dado al mapuche común, pobre, fueron puestos a la misma altura de un cacique principal, lo que para éste era insoportable, en su calidad de "ulmen" (hombre rico y respetado)

Los títulos fueron emitidos a nombre del jefe de familia, con la mención de todos los indígenas mayores (varones y mujeres) radicados en tal lugar, por lo que la propiedad de las tierras

---

[696] Ivo Babarovic et al, op. cit., p. 61. Según José Aylwin y Martín Correa, utilizando datos diferentes a los nuestros, las tierras que incluían los títulos de merced correspondían al 6,03% de la superficie de la provincia de Malleco, al 17,72% de la provincia de Cautín y al 3,85% de la provincia de Valdivia. Considerando desde Biobío hasta Osorno, los indígenas recibieron el 6,39% de la superficie. Véase Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato a los Pueblos Indígenas (2003): *Informe final*, en www.gobierno.cl/verdadhistorica/presentacion.html .

[697] Para esta parte, Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, op. cit.; José Bengoa (2000a), op. cit., pp. 354-362; y José Bengoa y Eduardo Valenzuela (1984): *Economía mapuche. Pobreza y subsistencia en la sociedad mapuche contemporánea*, Editado por PAS, Santiago, p. 38. Éstos señalan que en la Araucanía, en la primera mitad del siglo XIX, había entre 20 y 30 caciques principales.

[698] Fray Félix José de Augusta (1934): *Lecturas araucanas. Autorretrato del araucano. Vetera et nova,* colaboración de Fray Sigifredo de Fraunhäusl, segunda edición, Imprenta y Editorial "San Francisco", Padre Las Casas, pp. 53-55, obra publicada por primera vez en 1910, recoge el testimonio de una mujer mapuche, de 1898, que señala que el hombre que recibió el título de merced no era el cacique más importante del lugar; que amenazó a los "mocetones" del lugar para que no pidieran tierras por separado de él. El marido de la mujer, ya difunto, antes había sido jefe de muchos terrenos y cuando murió, el otro cacique la dejó sólo con unos terrenos de montaña, muy pocos. Además, el cacique dominante les pedía dinero a las familias para, según él, viajar a pedir más tierras, pero al parecer ello no ocurrió nunca.

era común. El tamaño de la propiedad variaba según el lugar, mientras mejores fueran las tierras se otorgaba una menor cantidad, y el número de personas. En algunos casos, al parecer los menos, a petición de los propios indígenas se les concedió título de merced a nombre de una familia nuclear (padre, madre e hijos), generalmente cuando había diferencias considerables entre las familias del lugar. También hubo algunos caciques principales que apoyaron la acción del Gobierno en la zona, que recibieron títulos a su nombre, por separado.

El cacique a nombre del cual se entregó el título de merced quedó en una posición favorable dentro de su reducción, por lo que las mejores tierras fueron para sus más cercanos.

La radicación constituyó un cambio sustancial en la organización social mapuche. Impedidas las relaciones de linaje, disminuido el espacio de existencia al mínimo, la reducción pasó a ser la unidad fundamental para la vida mapuche. Generalmente, cada reducción era una comunidad, por lo que en la práctica ambas expresiones pasaron a ser sinónimas, y la segunda fue reemplazando a la primera. Sin embargo, seguramente por la radicación en grupos familiares menores, hubo lugares donde varias reducciones se consideraban parte de una misma comunidad, por lo que mantenían diversos vínculos que los relacionaban (ceremonias, trabajos conjuntos, parentesco, etc.) Para efectos de análisis, por ser el caso mayoritario, se considera aquí a cada reducción como una comunidad.

Por otro lado, muchos de los mapuches, por los desplazamientos provocados por el Estado y los particulares, y la demora en la radicación, recibieron tierras finalmente en lugares distintos al de origen, por lo que los vínculos entre los indígenas que habitaban un mismo lugar a veces eran escasos o conflictivos. Hoy todavía muchos descendientes recuerdan que sus familias habían llegado poco antes de ser radicados, huyendo de los "huinkas" (el no indígena, para el mapuche) En una comunidad de la provincia de Cautín, a fines de la década de 1980, un indígena recordaba: "Toda la gente era de por allá (de Contulmo, provincia de Arauco) Porque tenían un pedacito de tierra los atrincaron los chilenos y tuvieron que venirse. Mi padre me lo contaba; ya por el año 1915 yo tenía conocimiento de las cosas, mi padre debe haber llegado por aquí por 1890. En ese tiempo había una vieja indígena que mandaba a todos aquí... Ella nos quería correr, que nos fuéramos de acá... Pero como esta era tierra fiscal, nadie nos podía correr".[699]

Dadas las características señaladas, los vínculos comunitarios al interior de cada reducción fueron cada vez más débiles. El poder del cacique tendió a disminuir, ya no era necesaria su representación, y los miembros de la comunidad se dirigían directamente a las autoridades

[699] Ivo Babarovic et al, op. cit., p. 176.

nacionales. Asimismo, en la práctica, cada familia que integraba una comunidad, en función de su mención en el título de merced, recibió el goce de una parte de las tierras de la reducción, la que generalmente iba heredándose al interior de esa familia, sin volver al conjunto de la comunidad.[700]

Detrás de la acción estatal estaba la indiferencia por la suerte del indígena. Muchos estaban convencidos que no podría sobrevivir al avance del "progreso", por lo que se entiende que la radicación no fuera realizada con demasiado esmero. Luis Riso Patrón, funcionario de la oficina de mensura de tierras, escribía al ministro de Relaciones Exteriores, de quien dependía esa actividad, el 19 de junio de 1908, respecto a los abusos contra los mapuches: "Evitar que los indígenas no se vean expoliados no está en manos del infrascrito, ni creo que nadie pueda evitarlo, a pesar de la promulgación de nuevas leyes de protección, como quiera que se trata de una raza inferior, en consecuencia dirigiré mis esfuerzos en este ramo, a lo único posible dentro de la esfera de mi acción; poner en manos de cada familia indígena, tan pronto como las circunstancias lo permitan, su respectivo título de merced, con el que podrán hacer frente a los que pretendan adueñarse de sus tierras".[701]

El interés estatal estuvo concentrado en establecer chilenos y extranjeros en la zona. Comparando, es notable la diferencia establecida por el Estado entre indígenas y rematantes de tierras fiscales, en el acceso a la tierra. Mientras a los indígenas se les daba lo mínimo necesario se remataban hijuelas de 500 ha, las que muchas veces eran adquiridas en cantidad numerosa por una misma persona. Entre 1873 y 1915 se remataron en las provincias de Malleco y Cautín, 1.213.816 ha.[702]

Además, se establecieron colonos en la zona. En Malleco, entre 1882 y 1915, el Estado donó a 870 familias de colonos extranjeros, 51.118 ha; en Cautín, en los mismos años, a 459 familias, 26.208 ha; y en Valdivia, entre 1850 y 1915, a 573 familias, 25.575 ha. También hubo chilenos que recibieron tierras como colonos: en Malleco y Cautín, desde 1896 a 1915, se establecieron 2.502 familias en 149.245 ha. La superficie de las hijuelas dada a estas familias era sustancialmente mayor que la otorgada a los indígenas. Además, cada propiedad de los colonos agrupaba sólo al padre, madre e hijos, y recibían apoyo estatal para establecerse en las mejores condiciones.[703]

---

[700] Tomás Guevara (1913), op. cit., pp. 195-221.
[701] Citado por Fabián Almonacid (1998a), op. cit., p. 34.
[702] Datos en Agustín Torrealba (1916), op. cit., pp. 30, 36-37, 43, 51, 62 y 91.
[703] Véase el caso de la colonia Nueva Transvaal en Gorbea, provincia de Cautín, en Christián Martínez y Gerardo Bohle (1989): *La colonia Nueva Transvaal: colonización holando boers en la Araucanía, Gorbea 1903-1913*, Seminario de titulación, Universidad de la Frontera, diciembre, Temuco.

Por otro lado, a comienzos del siglo XX, el Estado dio títulos a 773 familias ocupantes por 32.593 ha, especialmente en la provincia de Valdivia.

A principios del siglo XX, el Estado cedió la actividad colonizadora a particulares, entregando a 8 empresas colonizadoras en las provincias de Malleco, Cautín y Valdivia, 213.945 ha, con el fin de establecer colonos. Los resultados fueron malos. Unas 363 familias de colonos fueron establecidas entre Malleco y Valdivia, en 28.165 ha. El resto de los terrenos quedaron como beneficio de las sociedades de colonización.

El establecimiento de colonos fue hecho torpemente, afectando a ocupantes chilenos o a indígenas que habían recibido títulos de merced en los mismos terrenos que eran entregados a colonos o a las empresas colonizadores. Ocurrió con la concesión de 56.025 ha que recibió la sociedad E. Domínguez y Compañía en la zona costera de la provincia de Cautín; con la concesión de 24.415 ha que recibió la sociedad Comunidad Llaima en la cordillera de la misma provincia; y con la concesión de 75.000 hectárea a la sociedad Ricci Hermanos y Compañía en la provincia de Malleco.[704] En todos los casos hubo conflictos importantes.

En total, todos los terrenos enajenados por el Estado (colonos, ocupantes, empresas de colonización y otros), excluyendo los dados a indígenas, en las provincias de Malleco, Cautín y Valdivia, desde 1850 hasta 1915 llegaron a 1.754.003 ha. Esto era una cifra más de tres veces superior a la cantidad recibida por los indígenas.

Si se comparan esos datos con la superficie efectiva de las propiedades rurales de las tres provincias, un poco más de 2,9 millones de ha en 1915, se deduce que una parte importante de las propiedades rurales no tuvieron su origen en la acción estatal. En el caso de Malleco y Cautín casi toda la propiedad se originaba en lo hecho por el Estado, mientras que en Valdivia, de un total 1.555.600 ha de propiedades rurales, sólo 352.533 ha provenían del Estado. El resto correspondía a compraventas entre particulares. Por ello, las irregularidades cometidas en la formación de los fundos particulares eran considerablemente mayores en Valdivia que en las otras dos provincias.

En lo esencial, a pesar de algunas experiencias protoindustriales, la región estudiada se organizó principalmente en torno a las actividades agropecuarias, por lo que la propiedad de la tierra se transformó en un recurso fundamental para el desarrollo regional. Con un Estado débil y

[704] Sobre la sociedad E. Domínguez y Cía., Florencia Mallon (2001): *La Sangre del Copihue. Comunidad mapuche Nicolás Ailío y el Estado chileno, 1906-1996*, Informe, Wisconsin, pp. 48-50, señala que tras diversas dificultades la sociedad fracasó en su empeño, quedando 13.597 ha en manos de colonos e indígenas y las 42.068 ha restantes para la sociedad, por cuatro años de "trabajo". Sobre Nueva Italia, aunque menos graves, pueden verse algunos conflictos en Baldomero Estrada (1996): "Colonización y civilización europea en la Frontera: el caso de la colonia Nueva Italia", en Jorge Pinto Rodríguez, editor, *Araucanía y pampas. Un mundo fronterizo en América del Sur*, pp. 239-267, Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 255-263.

pasivo, los chilenos y extranjeros fueron estableciéndose con el consiguiente perjuicio para los indígenas. Resultado de todo ello, hubo una creciente conflictividad en torno a la tierra, pues se utilizaban todo tipo de argucias para apropiarse de los mejores terrenos. Conatos de violencia, asesinatos, expulsión de ocupantes e indígenas, remates de tierras amañados para favorecer a ciertos personajes, en fin, la fuerza y el engaño fueron las vías predilectas para generar derechos sobre la tierra.

En 1901, un funcionario de la Inspección de Tierras y Colonización denunciaba: "Son muchas las personas que hay en Valdivia, sindicadas de haber asesinado a indios, casi me atrevo asegurar que nunca se ha levantado un sumario para esclarecer la verdad; pero, si, aseguro que estos son ricos propietarios, dueños de considerables extensiones de terrenos que antes ocupaban los indios".[705]

La zona de Panguipulli, en la cordillera de la provincia de Valdivia, es un buen ejemplo de la crueldad que adquirían los abusos cometidos contra los indígenas. Cuando todavía no se hacía allí la radicación, a principios del siglo XX, los indígenas eran objeto de todo tipo de acciones; quemas de rucas (la casa mapuche); desalojos por la fuerza; asesinatos; peleas a palos y balazos; falsas deudas que después permitían el embargo de tierras; demandas judiciales perdidas por los indígenas; ventas de chilenos a extranjeros de terrenos de indígenas; amparo y participación de las autoridades en la usurpación de tierras, etc.[706] Un ejemplo de lo anterior: en marzo de 1905, dos indígenas vendieron 80 ha a Pedro Castelblanco, un conocido vecino de la zona. Éste aprovechando que su hermano Plácido era notario interino en Valdivia, hizo una escritura por 7 mil ha. Después de varias ventas entre chilenos, para "legalizar" el título, y acuerdos con los indígenas del lugar, a los que nunca pagó nada, terminó quedándose con 2.500 ha.[707]

A principios del siglo XX, las autoridades nacionales y locales, las iglesias, la prensa y los afectados, permanentemente denunciaban y se sorprendían del cúmulo de irregularidades que rodeaba el dominio de las propiedades rurales en el sur de Chile. El asunto se fue paulatinamente transformando en una polémica nacional. Los indígenas recurrían a los tribunales de justicia, demandaban el amparo de los misioneros capuchinos establecidos en la zona, acudían a las autoridades gubernamentales e incluso no dudaban de visitar al propio presidente de la República. Pero no hubo un cambio significativo.

---

[705] Citado por Tomás Guevara (1913), op. cit., p. 218.
[706] Sigifredo Schneider de Fraunhäusl, R.P., op. cit.
[707] Ídem, pp. 20-21. Para Panguipulli, Aurelio Díaz, op. cit., recoge los testimonios de un parlamento (encuentro) de cerca de 2 mil indígenas, realizado en Coz-Coz (Valdivia), enero de 1907, para compartir los atropellos de que eran objeto.

Reflejando la situación de los indígenas, en 1910, Fray Félix José de Augusta salía a la defensa de ellos escribiendo: "Esta nación, hoy día tan despreciada por cierta clase de personas que desean y proponen el secuestro de sus bienes y hasta el exterminio de su raza, esta nación vive, piensa, ama, tiene sus leyes tradicionales, sus ideas religiosas, su culto, poesía, elocuencia, sus canciones, su música, sus artes, sus fiestas y juegos, su vida cívica, sus pasiones y virtudes... el araucano no es el hombre brutal cual se muestra en las cantinas de la Frontera, donde de los pechos de la decantada civilización chupa el veneno mortal que destruye su raza. Al juzgar sobre el derecho de existencia se suele tomar como piedra de toque la cuestión: ¿De qué sirve el indio para el acrecentamiento nacional? Este criterio es enteramente falso... ellos tienen todas las disposiciones indispensables para el progreso de su nación en el sentido de la cultura y civilización. Hay que evitar los extremos y las exageraciones; ni la admiración excesiva, ni el desprecio infundado de este pueblo conducen a la realidad de los hechos. Encuéntrase entre los araucanos toda clase de caracteres e individuos de aptitudes muy diversas; existen personas de talento sobresaliente y otras de muy poca capacidad; unos son laboriosos, otros perezosos; hay ladinos y engañadores, pero también no pocos que por lo recto de su proceder, lo despierto de su genio, la sencillez y pureza de sus costumbres se hacen acreedores a la estimación y cariño de todos".[708] Además, reconocía Augusta que los araucanos estaban cambiando y confiaba en que pronto abandonarían sus costumbres y creencias menos tolerables.

Efectivamente, la labor de los misioneros, franciscanos hasta mediados del siglo XIX, reemplazados en adelante por los capuchinos italianos y españoles, y desde 1896 y durante el siglo XX capuchinos alemanes, constituyó el principal contacto positivo de los indígenas con la cultura occidental.[709] Fuera de la conversión al cristianismo, la enseñanza de las primeras letras permitió el inicio de la escolarización de los indígenas. Con el tiempo, muchos mapuches se formaron en estas escuelas y algunos iniciaron una educación que los llevó hasta los estudios superiores, especialmente para ser profesores primarios.

Tras la ocupación de la Araucanía, el interés de los caciques indígenas por tener a los misioneros capuchinos a su lado aumentó, pensando seguramente que su ayuda les sería útil. Caciques que sistemáticamente se habían negado a aceptarlos, ahora los llamaban, con lo que

[708] Fray Félix José de Augusta, op. cit., p. 2.
[709] Para esta parte, Jorge Pinto Rodríguez et al (1990): *Misioneros en la Araucanía, 1600-1900. Un capítulo de historia fronteriza en Chile*, vol. II, documentos, CELAM, Bogotá; Jorge Pinto (1993): "Misioneros italianos en la Araucanía, 1600-1900. Evangelización e interculturalidad", *Presencia italiana en Chile*, Baldomero Estrada, editor, pp. 25-59, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso; y Albert Noggler (s/a): *Cuatrocientos años de misión entre los araucanos*, Editorial San Francisco, Padre Las Casas.

aumentó rápidamente la presencia misionera en la zona. Posteriormente, en la medida que muchos de los engaños que sufrirían a manos de "huincas" eran por no saber castellano, muchos comprendieron el valor de la escuela y comenzaron a enviar a sus hijos a ellas.[710]

En 1907, los capuchinos realizaron un censo de la población indígena, llegando a contar 101.112 indígenas, desde la provincia de Arauco hasta la de Llanquihue. En las provincias que nos interesan se encontraba la mayoría: en Malleco, 11.261, en Cautín, 46.761, y en Valdivia, 26.134.

La competencia por la educación de los indígenas fue creciendo. A principios del siglo XX comenzaron a establecerse las primeras escuelas fiscales entre los indígenas. Pero la labor estatal siguió siendo escasa. En 1913, un padre escribía al Gobierno: "Para la civilización de la Araucanía necesitamos escuelas, escuelas y otra vez, escuelas".[711] Sin embargo, al parecer el Gobierno no tenía la misma prisa por fundarlas. Así, los misioneros aumentaron las suyas. En 1920 había 38 escuelas misionales capuchinas y 19 internados, para un total de 3.005 alumnos. En 1925 eran 39 las escuelas, dos de ellas superiores y una profesional, con 3.174 alumnos. En 1928, el número de alumnos llegaba a 4.758.

A pesar de las cifras, en muchos casos los indígenas mandaban a sus hijos un par de años a la escuela, y durante el año sólo algunos meses, para que aprendieran lo mínimo necesario, ya que requerían su ayuda en el hogar, por lo que los efectos de la educación eran escasos.

Por otro lado, en 1896, misioneros protestantes se establecieron en la Araucanía y rápidamente fundaron escuelas en Quepe y en Cholchol. En enero de 1902, Guillermo Wilson, encargado del colegio de Cholchol, escribía al protector de indígenas, Eulogio Robles, respecto a la situación de los indígenas: "En cuanto a los abusos y arbitrariedades cometidas contra ellos, son innumerables, y sería muy difícil precisarlos, por cuanto los explotadores siempre dan cierto viso de legalidad a sus actos, siendo en su mayoría tinterillos y comerciantes de baja ley; pero nos consta y es la voz pública que los indígenas son vergonzosamente robados y explotados en mil maneras. El alcoholismo es el factor más poderoso en la explotación de los naturales, y causa lástima y horror ver las tabernas y chincheles diariamente atestados de mapuches en estado de ebriedad y allí en este estado los hacen firmar documentos, vender sus granos en yerba a precios exiguos y les arrebatan criminalmente todo cuanto pueden. El alcoholismo ha embrutecido a esta noble raza, y si no se pone remedio a este estado de cosas, ella será pronto extinguida".[712]

[710] Alberto Noggler, op. cit., pp. 109, 123, 150 y 167.
[711] Ídem, p. 176.
[712] Tomás Guevara (1904), op. cit., p. 79.

La preocupación de Wilson tenía base real, pero a la vez correspondía a uno de los aspectos del interés anglicano; la disciplina personal. Ellos promovían la abstinencia alcohólica. Para los capuchinos ello no era tan relevante; incluso ellos mismos eran consumidores de alcohol. Pero, anglicanos y capuchinos tenían diferencias mayores. Mientras los primeros eran más tolerantes con las costumbres indígenas, no estaban obsesionados por la inserción del indígena en la sociedad nacional y eran partidarios de la permanencia de las comunidades indígenas; los capuchinos estaban por la rápida integración del indígena al país, por su civilización bajo los dictados del cristianismo y, por lo tanto, se opusieron en su momento a la permanencia de las comunidades indígenas. Por lo mismo diferían en el tipo de educación entregada; más práctica e industrial la dada por los anglicanos, más moral y espiritual la de los capuchinos.

Martín Alonqueo, que llegaría a ser profesor y dirigente mapuche, recordaba en los años sesenta, que por los años 1919-1920, él fue testigo de cómo unos comerciantes y el juez de Padre Las Casas, cerca de Temuco, se confabulaban para robar sus bienes a los indígenas; se trataba de crear una "deuda" y pedir al juez el embargo por falta de pago. Éste enviaba a la policía y el indígena perdía sin mayor trámite animales y otros bienes. En el caso recordado por Alonqueo, el longko (cacique, en lengua mapuche) debió "reconocer" la deuda y terminó perdiendo parte de sus animales. El juez sancionó el acuerdo. Tal forma de fraude era ya normal para los indígenas. En otros casos, se cobraban cantidades exageradas por algunos productos dados a crédito por los comerciantes; a un tío de su abuela le habían quitado veinte animales por 2 kilos de yerba, 1 kilo de azúcar y 1 cántaro de vino. Los engaños sistemáticos de que eran objeto y la falta de apoyo de las autoridades, según cuenta Alonqueo terminaron minando la personalidad de los indígenas: "Estos hechos paulatinamente se tradujeron en angustias, desesperación, miserias y descalabros económicos que produjeron una psicosis colectiva, incertidumbre y desconfianza en la mente de los mapuches, que se tradujeron en su propio desprecio, dando nacimiento al odio a su propia cultura e idioma".[713]

Además de los abusos que cometían los particulares, en los que el indio no veía ni por asomo la supuesta "civilización" que se pretendía que aceptara, la escuela era una experiencia más de frustración para los mapuches. Como recuerda el mismo Alonqueo, quien ingresó a los 14 años a una escuela fiscal, en 1923, los profesores y los alumnos chilenos no tenían ningún respeto hacia el indígena. Para muchos de ellos, que no hablaban castellano, era un trauma llegar a ese lugar, no

[713] Martín Alonqueo (1985): *Mapuche, Ayer-hoy*, Editorial San Francisco, Padre Las Casas, p.155. El texto fue escrito en 1960, como memoria para obtener el título de profesor primario, al que se agregaron otras informaciones en 1977 y fue publicado en 1985.

saber expresarse y ser motivo de burla por lo mismo. Se les impedía hablar su idioma; la primera vez que fue a la escuela, se reunió con sus amigos mapuches y se puso a hablar en su lengua, pero fue acusado con la profesora. No sabía que el reglamento de la escuela le prohibía hablar su idioma.[714] Además, ante cualquier pelea con los niños chilenos, generalmente porque se burlaban de él, terminaba siendo culpado y castigado a varillazos, por no saber explicarse en castellano. Alonqueo se hizo respetar a punta de golpes, y le funcionó. Ese primer año sólo fue a la escuela hasta agosto; como hemos dicho, los mapuches no dejaban a sus hijos todo el año en la escuela (de marzo a diciembre), porque los necesitaban para las tareas agrícolas. Del segundo año recuerda el día en que la profesora leyó, según le tradujeron sus amigos indígenas, de un libro de historia que los indios dormían sobre paja y hojas de árboles y usaban troncos de cabeceras. La descripción, por lo demás absolutamente falsa respecto a los mapuches, terminó con una nueva pelea con un chileno y con el robo y destrucción del libro de historia.

[714] Ídem, pp. 157-161.