

Guía de Materia N° 14

Eje Temático: Raíces Históricas de Chile

3. La Sociedad Finisecular: auge y crisis del liberalismo.

- a.** La economía del salitre: la riqueza salitrera dinamiza al conjunto de la economía. Rol del Estado en la distribución de la riqueza del salitre. Inversiones públicas en vías de comunicación, infraestructura y educación.

La Economía del Salitre

Entre las décadas de 1880 y 1920, Chile vivió un período de inusitado esplendor producto de la riqueza salitrera que producían las recientemente incorporadas provincias de Tarapacá y Antofagasta, desde donde se exportaba en grandes cantidades a Europa, donde era usado como fertilizante y en la fabricación de explosivos.

El salitre se obtenía de la refinación del caliche, sal que se encontraba en abundancia bajo la costra superficial de las planicies desérticas. Aunque no faltaban los empresarios chilenos, la propiedad de las oficinas salitreras estaba mayoritariamente en manos extranjeras, en particular británicas, con lo cual obviamente quedaba fuera del país una parte considerable de las grandes ganancias obtenidas por ese concepto. El Estado chileno obtenía su participación en esta enorme fuente de riqueza a través de los derechos aduaneros de exportación que cobraba en los puertos de embarque. Hacia 1900 estos impuestos cubrían el 56,29% de las entradas fiscales. Las grandes sumas recibidas por el fisco eran traspasadas en gran medida a los particulares a través de medios directos e indirectos: ausencia casi total de impuestos internos, préstamos a la banca privada, sueldos y remuneraciones de todo tipo.

La riqueza del salitre tuvo un efecto dinamizador sobre el conjunto de la economía; el norte salitrero, por ejemplo constituyó un importante mercado para la producción agrícola y manufacturera de Chile central. La industria del salitre era también una fuente de trabajo muy importante. La población total de trabajadores salitreros era hacia 1904, de 24.445 de los cuales 17.398 eran chilenos. Entre los extranjeros, la gran mayoría eran bolivianos y peruanos.

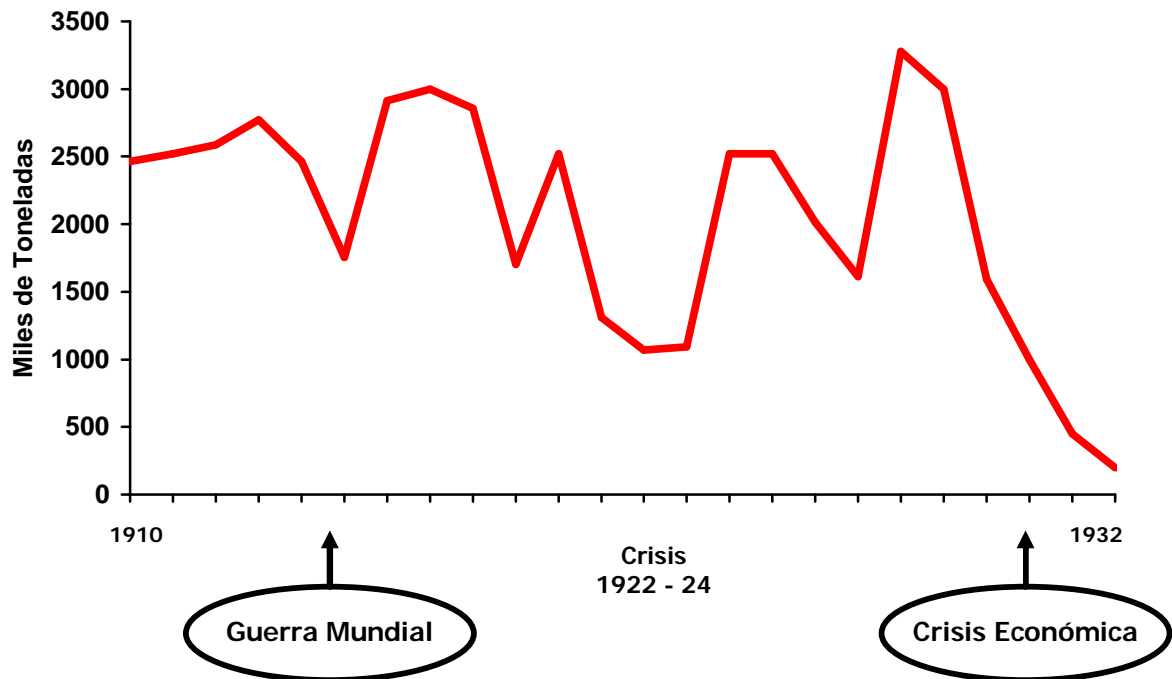
	Exportación (Miles de millones)	Exportaciones (%)	Recaudación tributaria (%)	Personas empleadas
1880	2.3	25.8	4.7	2.800
1881-85	4.8	43.1	22.9	5.800
1886 - 90	7.8	49.7	35.1	9.100
1891 – 95	9.9	56.8	46.0	16.100
1896 – 00	12.8	60.7	48.9	18.100
1901 – 05	14.6	71.8	47.4	25.000
1906 – 10	19.8	76.3	48.5	40.500
1911 – 15	22.9	75.3	51.9	46.900
1916 - 20	24.9	64.4	44.1	51.500
1921 – 25	17.8	59.2	36.3	44.400
1926 – 30		48.8		52.200

La producción de nitrato registró una tasa de crecimiento sostenida y relativamente alta durante 40 años: entre 1880 y 1920, las exportaciones salitreras crecieron a un ritmo de 6,1% al año. La explotación del nitrato requería una tecnología rudimentaria, relativamente intensiva en mano de obra: en el período 1900 -1930, más de 40.000 personas trabajaron en los yacimientos salitreros. Ya en 1890 las exportaciones salitreras constituían la mitad de las exportaciones chilenas; desde comienzos del siglo XX, y hasta la Primera Guerra Mundial, su participación en las exportaciones totales fue superior al 70%, mientras que su contribución al Producto Interno Bruto fluctuó en torno a un 30% durante el período 1900-1920.

En términos de su valor, las exportaciones salitreras aumentaron de US\$ 6,3 millones en 1880 a US\$ 70 millones en 1928, con un peak de US\$ 96 millones justo antes de la Primera Guerra Mundial.

La bonanza salitrera sólo fue interrumpida por el comienzo de la Primera Guerra Mundial, cuando se cerró el mercado alemán y el centroeuropeo; lapso por lo demás transitorio, ya que después de transcurrido el primer año de guerra, las exportaciones de salitre (ahora para ser usado en la fabricación de explosivos) subieron a cifras nunca antes alcanzadas. Algo parecido ocurrió con el fin de la guerra; las exportaciones se desplomaron en 1918, para recuperarse en los años siguientes, a pesar de que aumentaba la fabricación de salitre sintético, el que terminó por ser más barato que el natural producido en el lejano Chile. El ciclo del salitre solo concluiría con la gran depresión de 1929.

Produccion de Salitre



El nivel de tributación de las exportaciones salitreras aumentó desde menos de US\$ 1 millón en 1880 a más de US\$ 20 millones en los primeros años del siglo XX, aportando al gobierno casi el 50% de los impuestos totales entre 1895 y 1920; también contribuyeron indirectamente al presupuesto estatal al proporcionar divisas para la expansión de las importaciones, puesto que aumentaron la disponibilidad de recursos fiscales.

Como consecuencia de los crecientes ingresos tributarios, el gobierno chileno adquirió una mayor participación en la economía. En términos relativos, la participación del gobierno en el PIB se incrementó de 5%-6% (1880) a 12%-14% (1910-20). En términos absolutos, el empleo gubernamental se expandió de 3.000 plazas en 1880 a más de 27.000 en 1919.

La alta inversión fiscal entre los años 1891 y 1920 estuvo destinada fundamentalmente a la construcción de ferrocarriles y otras obras públicas, especialmente puertos. En 1899, la red ferroviaria estatal tenía un total de 1.986 kilómetros; en 1920 esta cifra había aumentado a 4.579, y Chile quedaba unido entre Iquique y Puerto Montt. También se construyeron los ferrocarriles internacionales de Arica a La Paz y de Los Andes a Mendoza. La extensión de la red ferroviaria fue especial preocupación del presidente Pedro Montt, aunque en general fue impulsada por todas las administraciones de la época. En el trazado de líneas férreas, la inversión privada extranjera también se manifestó, fundamentalmente en la zona norte, alcanzando, en 1920, 3.632 kilómetros. Entre las obras portuarias construidas en la época, destaca el molo de abrigo en Valparaíso, notable obra de ingeniería, atendiendo a la profundidad de la bahía, así como otras acomodaciones que habían quedado destruidas como consecuencia del terremoto de 1906.

También se construyeron establecimientos educacionales, caminos, puentes, instalaciones de agua potable, y edificaciones en general. En 1860, había 18.000 estudiantes en las escuelas básicas, y 2.200 en las escuelas medias del sistema público. Hacia 1900, se registraban 157.000 y 12.600 estudiantes en las escuelas básicas y medias, respectivamente; en 1920, llegaron a ser 346.000 y 49.000.

Entradas y gastos fiscales, en miles de dólares

	Total Ingresos	Gastos Fiscales
1900	48.081,9	37.949,0
1905	80.733,9	44.075,1
1910	94.132,5	72.288,0
1915	63.516,8	63.823,5
1920	98.368,2	120.120,4

Esta época se caracterizó por un continuo flujo de crédito hacia Chile, lo que redundó en una deuda externa creciente. En 1900 se debían al extranjero \$234.289.413. En 1915 la deuda llegaba a \$434.085.066. La necesidad de empréstitos extranjeros se explica por la existencia de déficit fiscales crónicos, los que se daban a pesar de los subidos ingresos obtenidos de las exportaciones del salitre y otros derechos de aduana. De allí que las entradas ordinarias del fisco debieron ser suplementadas por otras extraordinarias constituidas mayoritariamente por dichos empréstitos, los que llegaron a representar un porcentaje considerable del presupuesto fiscal. Es importante tener en cuenta que, hacia 1900 los impuestos internos eran prácticamente inexistentes. Ese año el ciento por ciento de dichos impuestos estaba constituido por los que gravaban el papel sellado, timbres y estampillas lo que correspondía sólo a un 0,5% del total de los ingresos ordinarios del fisco.

Como contrapartida, el ahorro y la inversión fiscales aplicados al desarrollo aumentaron considerablemente, hasta conseguir altos niveles. En 1918 representaban un 35% del total del gasto fiscal. Al contrario la capacidad de ahorro e inversión del sector privado decayó con respecto al período anterior como consecuencia de una "economía de consumo" que prevaleció en el único grupo de particulares que habría podido ahorrar y no lo hizo: la oligarquía. De allí que la inversión privada fue principalmente extranjera. El incipiente capitalismo chileno se preocupó de inversiones financieras a corto y mediano plazo que le prometían rápidas y fáciles ganancias y no tuvo la capacidad organizativa ni dispuso de los montos necesarios para emprender acciones económicas de mayor envergadura.

Inversión extranjera

Después de 1900, la ligazón económica de Chile con Gran Bretaña comenzó a debilitarse, no solo en lo que se refiere al comercio internacional (hacia 1890, un 45% de las importaciones y un 70% de las exportaciones chilenas estaban relacionadas con ese país), sino también a las inversiones y préstamos.

Antes de la Primera Guerra Mundial las empresas norteamericanas iniciaron la adquisición de intereses especialmente en la minería del cobre. En 1902 W. Braden adquirió el mineral de El Teniente, que no llegó a transformarse en una gran empresa hasta 1912. Cuatro años más tarde, el grupo Guggenheim se hizo cargo de Chuquibambilla. Pero si a partir de 1910 el cobre empezó a gravitar en forma importante en las exportaciones, esto fue con escaso beneficio para el país, pues a diferencia del salitre, casi no pagaba tributos.

También hubo presencia de capitales alemanes, fundamentalmente en el transporte del salitre a los mercados europeos. Sin embargo, el impacto de la Primera Guerra Mundial acabó con la presencia económica alemana y disminuyó la británica, conduciendo definitivamente a nuestro país hacia la esfera de influencia económica norteamericana.

Pero no sólo en el salitre y el cobre dominaba el capital foráneo. En 1915 un tercio de los establecimientos manufactureros declararon que su capital era extranjero. En contraste, la industria del carbón en el golfo de Arauco, en manos de capitales chilenos llegó a producir más de un millón de toneladas hacia 1920.

Inestabilidad financiera e Inflación

A pesar de su relativa holgura, la inestabilidad fue característica de la economía chilena de la época, fruto en buena medida de la dependencia con respecto a la economía europea y a los ciclos que ésta experimentaba. Ellos afectaban principalmente a los sectores exportadores, por ende, al Estado y, en menor grado, a la agricultura y servicios. Fenómenos como la Primera Guerra Mundial causaron grandes fluctuaciones en las rentas provenientes de las exportaciones, en la cantidad de dinero, en el nivel de intercambio y necesariamente en los recursos fiscales.

También influyeron en la inestabilidad económica las devaluaciones periódicas del peso, uno de los procesos que marcaron de manera fundamental la economía de la época parlamentaria. El problema de la convertibilidad se transformó en uno de los principales debates de la vida política nacional. En 1878, Chile había abandonado el régimen de convertibilidad del papel moneda en oro y plata, comenzando a circular los billetes de banco y el papel moneda fiscal en calidad de inconvertibles. Ese año, el peso chileno se cotizaba a 39 peniques. En 1891, tras sucesivas emisiones de billetes fiscales y bancarios no convertibles, la cotización del peso chileno había bajado a 18 peniques. Concluida la Guerra Civil se aprobó la "ley de conversión de 1892" que dictaminaba que Chile volvería al sistema de moneda metálica, lo que se llevó a cabo en 1895. Entonces el fisco chileno estuvo en condiciones de realizar la conversión respaldando en oro la totalidad del papel circulante, con una cotización del peso a 18 peniques.

Sin embargo, tres años más tarde se volvió nuevamente al papel moneda inconvertible en medio de la más grande polémica económica de la época entre "oreros", partidarios del sistema metálico, y "papeleros", partidarios de la inconvertibilidad. Ésta se extendería hasta 1920. ¿Por qué se dio esta indefinición?

La opinión pública en general no tuvo claridad respecto de las ventajas y desventajas de uno u otro sistema, postergándose una y otra vez el retorno al sistema metálico. No obstante, parece evidente que el régimen de papel moneda convertible y las devaluaciones periódicas tendían a favorecer a la oligarquía, fuertemente endeudada, de modo que así podía pagar sus deudas en moneda de menor valor que el pactado al contraerla. También es preciso destacar que la inconvertibilidad y la devaluación iban en desmedro de los sectores medios y populares, ya que sus sueldos no eran reajustados y el proceso de devaluación provocaba inflación.

Evaluación del período

La experiencia del salitre ha sido calificada por muchos analistas chilenos como una "oportunidad perdida". La versión extrema de esa tesis sostiene que las exportaciones de nitrato generaron una gran cantidad de recursos que fueron derrochados o sacados del país por firmas extranjeras y que, en último término, "aquí no quedó nada". Esa visión corresponde a la "hipótesis del enclave": el sector exportador, dominado por la inversión extranjera, está más conectado a los países desarrollados que a la economía interna, requiere muy pocos insumos nacionales, y las utilidades se envían al exterior; en consecuencia, la economía anfitriona no se beneficia en absoluto.

Ante esta hipótesis surgen dos cuestionamientos diferentes: ¿por qué los empresarios chilenos no controlaron el negocio de la exportación de nitrato? ¿Fue realmente nula la contribución de las exportaciones salitreras al desarrollo chileno?

No es fácil entender las razones por las que Chile permitió a empresarios extranjeros adquirir una gran participación en la industria salitrera, tras una guerra que se libró y se ganó para proteger los derechos de empresarios chilenos a explotar esas riquezas. Existen varias explicaciones. La más relevante parece ser aquella que sostiene que la exportación en gran escala requiere de técnicas muy específicas y, aunque la tecnología requerida para la explotación salitrera era rudimentaria y conocida por los empresarios chilenos, la escala de producción y exportación era simplemente tan grande que el capital humano específico necesario (conocimiento experto de los sistemas bancarios y de comercialización, capacidad empresarial y administrativa para coordinar numerosas operaciones internas y externas de gran envergadura, contactos externos organizativos y diplomáticos, etc.) no estaba disponible en el país. Los empresarios extranjeros fueron fundamentales en la generación de una industria exportadora de nitrato en gran escala, que resultó altamente rentable: las utilidades después de impuestos se han estimado en más del 30% de las ventas brutas. Dado que los inversionistas extranjeros controlaban alrededor del 70% de las exportaciones salitreras, las remesas de utilidades habrían alcanzado a cerca del 6% del PIB.

Así como los extranjeros obtuvieron grandes retornos de su inversión, el gobierno chileno logró retener una parte importante de los excedentes. Se ha sostenido que Chile debió reclamar una participación mayor en tales excedentes, a lo que debe señalarse que el principal (y posiblemente el único) objetivo de la política del gobierno en relación al sector salitrero fue precisamente extraer el excedente chileno a través de la tributación. Los ingresos tributarios por exportaciones salitreras alcanzaron a cerca del 30% de las ventas totales de nitrato; en comparación con los ingresos anteriores del gobierno, este porcentaje puede considerarse un logro de importancia.

Gastos Fiscales por función (US\$)

	Administración	Defensa	Educación	Social
1835	1.100.000	700.000		
1845	1.100.000	800.000		300.000
1855	3.100.000	1.400.000		600.000
1865	5.100.000	4.000.000		1.400.000
1875	10.500.000	3.200.000		1.500.000
1885	5.000.000	4.300.000		1.900.000
1889	7.100.000	7.600.000	8.300.000	4.900.000
1900	10.700.000	7.000.000	9.700.000	4.400.000
1905	11.800.000	7.900.000	12.500.000	6.000.000
1910	16.700.000	13.800.000	24.000.000	8.400.000
1915	13.900.000	11.900.000	19.800.000	7.200.000
1920	17.800.000	23.500.000	56.000.000	10.000.000

Como se ha mencionado, el gobierno utilizó parte de los ingresos tributarios del salitre para financiar infraestructura social y física. Algo quedó también en el sector privado chileno; aquí hay un buen número de ejemplos de recursos dilapidados en "consumo conspicuo": durante el boom del salitre las importaciones de bienes de consumo como vinos, joyas, vestuario y perfumes alcanzaron casi el doble de las de maquinaria industrial y agrícola por varios años.

En conclusión, el auge de las exportaciones salitreras dio un gran impulso al sector externo chileno, transformándose en el motor del crecimiento y generando dos cambios estructurales fundamentales en la economía chilena. Primero, los inversionistas extranjeros llegaron a ser agentes importantes, principalmente en el sector minero exportador. Segundo, a pesar de la ideología predominante del *laissez faire*, el gobierno empezó a adquirir un papel cada vez más protagónico en la economía, debido a los grandes ingresos tributarios generados por las exportaciones salitreras.