

Instituto de Historia  
Pontificia Universidad Católica de Chile.

JAIME ROSENBLITT BERDICHESKY\*

## EL MINISTERIO DE GUSTAVO ROSS Y LA CONFIGURACION DEL ESTADO NACIONAL DESARROLLISTA (1932-1938)

---

### ABSTRACT

This article analyses the strategy applied by Finance Minister Gustavo Ross to alleviate the effects of the 1930 crisis on the Chilean economy. Emphasis is laid on the nitrate industry, the foreign debt and the instruments of government used by the minister to tackle the problems of the different productive sectors in a pragmatic way, to provide stimuli, adopt temporary measures and, eventually, reestablish economic equilibrium.

These mechanisms were used later by the Chilean State to intervene in the economic system in order to bring about a radical change in the same.

They made it possible to overcome the dependence on a single export product –nitrate– and to make a successful change from a development model based on free trade to another based on the internal market and the industrialization of the country.

### INTRODUCCIÓN

El proyecto que intentó modernizar a Chile a través de su industrialización, propiciado por la clase política desde el Estado, que corresponde al programa del gobierno del Frente Popular y de los gobiernos radicales, y conocido como “nacional desarrollismo”, tiene su origen en la aguda crisis social, política, económica y moral que evidenció el país a partir de 1910; en la corriente crítica al Estado parlamentario y a la clase política civil, y en las propuestas

---

\* Licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile.

que formulan los distintos actores sociales para echar los cimientos de lo que debería ser la nueva estructura económica y política del Estado.<sup>1</sup>

El ideal desarrollista pretendía dotar al país de un aparato industrial capaz de atender las necesidades de la población y que actuara como motor del desarrollo económico nacional, desplazando al sector exportador —que hasta entonces dependía exclusivamente de las casas comerciales extranjeras— del protagonismo que había disfrutado durante casi la totalidad del siglo XIX, y que sometía la estabilidad económica de la nación a los vaivenes de los mercados europeos y norteamericano.

La crisis que acusaron los agentes mercantil-financieros extranjeros con ocasión de la Primera Guerra Mundial activó las tendencias desarrollistas latentes, hacia la formulación de propuestas orgánicas para emprender la tarea de industrialización nacional desde el Estado;<sup>2</sup> propuestas que fueron recogidas por las masas reivindicacionistas que reclamaban sustanciales reformas en el sistema político y que llevaron por primera vez a La Moneda a Arturo Alessandri Palma en 1920.

Sometido al régimen de la Constitución de 1833 y a la intermediación de la clase política liberal formada bajo el regazo de dicha Carta, el proyecto nacional desarrollista no vio durante el primer gobierno de Alessandri la materialización de sus anhelos ni la respuesta a sus demandas. Es más, fue el propio Alessandri quien consagró el predominio de la vieja clase política y del sector

---

<sup>1</sup> Ver Salazar, Gabriel. *Violencia política popular en las "grandes alamedas". Santiago de Chile 1947-1987*. Ediciones SUR, Santiago, 1990. Según el autor, estas demandas cobran fuerza a partir de 1891 y pusieron en jaque el sistema político originado por la Constitución de 1833, ya que reclamaban la formación de un nuevo Estado que desarrollara la industria y reformara el sistema económico, para reemplazar al agónico Estado liberal, que tendía a equilibrar los conflictos en lugar de resolverlos. Sin embargo, ningún grupo social emergente fue capaz de asumir la conducción de un Estado "social productivista" y terminó por ser la vieja clase política liberal quien asumiera la realización del proyecto "nacional desarrollista", relegitimándose en el poder, pero tomando caminos equivocados, para concluir sus días en 1973, sitiada por los movimientos sociales y autodestruyéndose (71-103).

<sup>2</sup> Oscar Muñoz, *Chile y su industrialización, pasado, crisis y opciones*. CIEPLAN, 1986, sostiene que la intervención del Estado en la economía comienza a vislumbrarse a partir de la crisis acusada por el modelo primario-exportador durante la Primera Guerra Mundial; en la aparición de un grupo de industriales, ingenieros y técnicos, que habían detectado la necesidad de dotar al país de un desarrollo industrial que haga a su economía menos vulnerable a las fluctuaciones externas; y a la conformación de una ideología política favorable a la intervención directa del Estado, sustentada en la formación de nuevos grupos sociales que habían entrado a disputar el poder a las oligarquías tradicionales. Estos factores pudieron desencadenar la transformación del aparato público, en virtud del nuevo equilibrio entre las fuerzas políticas que provocó la Gran Crisis de 1929 (pp. 72-73).

exportador extranjero a través de la Constitución de 1925, de carácter liberal pero presentada bajo un discurso desarrollista.<sup>3</sup>

Esta dualidad no podrá resistir por mucho tiempo, y en 1927 Carlos Ibáñez del Campo asumirá el poder total del Estado, ahora sí, tras un programa que atendía plenamente las demandas desarrollistas.

La gestión económica de su gobierno estuvo marcada por un vigoroso fomento a las actividades productivas,<sup>4</sup> pero ni él ni sus asesores supieron visualizar las dependencias estructurales que mantenía la economía chilena con las economías desarrolladas, ya que continuó descansando en el conglomerado mercantil-financiero extranjero la función exportadora del sistema, la acumulación y reproducción del capital, la llegada de divisas, y el aprovisionamiento de insumos, materias primas y combustibles para la industria.

Esta estrecha dependencia de las casas comerciales se combinó con la formidable deuda pública contraída por el gobierno de Ibáñez para emprender un ambicioso programa de obras públicas y la modernización de la industria salitrera, dejando a la sociedad chilena en una posición extremadamente frágil para enfrentar la Gran Crisis de 1930. Con su intermediador mercantil-financiero colapsado definitivamente y sin un Estado capaz de reaccionar eficazmente para contener los efectos recesivos que castigaban a la población.

Ya en el fondo del pozo y desaparecidos los actores que regulaban sus relaciones comerciales y financieras con el exterior, la sociedad chilena buscó desesperadamente la fórmula política para superar la profunda crisis. Una vez cansada de ensayos y experimentos erráticos, volvió a depositar su confianza en la clase política liberal, ungiendo por segunda vez a Arturo Alessandri como Presidente de la República, ya no tras un programa de reestructuración económica y política, sino que de uno de reconstrucción nacional. La tarea de restablecer el funcionamiento de la economía chilena cayó sobre los hombros de Gustavo Ross Santa María, un empresario liberal que va actuar omnipotentemente desde el Estado.

Como economista, el desempeño de Gustavo Ross en el Ministerio de Hacienda corresponde perfectamente al de un hombre de su tiempo, que sigue

---

<sup>3</sup> Salazar caracteriza el régimen emanado de la Constitución de 1925 como la respuesta de la vieja clase política civil a las presiones de los diversos actores sociales que reclamaban la reforma del Estado y a la amenaza que constituían los movimientos militares, como una democracia liberal que permitía el acceso de nuevos grupos sociales al poder político desde donde impulsar un proyecto de desarrollo; pero que al mismo tiempo, impedía cualquier transformación del Estado, vía el resguardo institucional de las fuerzas armadas y el inquebrantable respeto de la clase política civil a la Constitución y las leyes (*op. cit.*, 81-83 y 99-101).

<sup>4</sup> Ver Bernedo, Patricio. "Prosperidad Económica bajo Carlos Ibáñez del Campo, 1927-1929", en *Historia* N° 24, Santiago, 1989, 5-105.

fielmente las directrices keynesianas. Para superar el cuadro recesivo se imponía la acción de la autoridad pública por el lado de la demanda, es decir, por todos los medios posibles se debían proveer fuentes de trabajo que aumentaran la capacidad de consumo de la población, condición indispensable para recuperar el ritmo de actividad previo a la crisis.

El propósito del presente trabajo no es elaborar detalladamente una reseña del desempeño de Gustavo Ross como Ministro de Hacienda, sino que a la luz de sus políticas, comprobar si es que efectivamente fue el sector público quien asumió el control del comercio exterior, luego de la debacle de las casas comerciales extranjeras durante la crisis, y si acaso, tras un discurso estatista, proteccionista y nacionalista, asoma el librecambismo tutelar, propio del modelo primario-exportador que adopta la economía chilena a partir de 1833, una vez organizado definitivamente el Estado.

Para ello describiremos el contexto económico con que se encuentra Ross al recibir las riendas de la hacienda del país, los objetivos básicos de su gestión, las políticas que aplicó y sus principales logros. Luego nos centraremos en su política salitrera y en el tratamiento que hizo del tema de la deuda externa, por ser éstos los ámbitos que concentraban la mayor parte del interés de los comerciantes, empresarios e inversionistas extranjeros en nuestro país, el principal producto chileno en los mercados internacionales, la principal fuente de financiamiento del erario público durante más de cincuenta años, y el elemento clave donde radicaba la dependencia estructural de la economía chilena.

Para emprender el análisis anteriormente señalado situaremos nuestro punto de análisis en el Estado, por ser este nivel donde confluyen los procesos ya descritos, desde donde el ministro Ross evaluó los problemas nacionales y desde donde impulsó medidas específicas en pos de respuestas orgánicas que reactivaran el sistema económico.

Ello no significa desconocer el elevado costo social de su labor, ni la rudeza con que el gobierno la complementó. Sólo pretendemos delimitar el marco del estudio en función de las estructuras económicas hacia las que apuntan la política del ministro y sobre las que operan las hipótesis antedichas.

#### EL HOMBRE Y SU TIEMPO

A fines de 1932, representando la opción "del orden" y con una amplia base política de apoyo, Arturo Alessandri Palma volvía a ocupar la Presidencia de la República, para completar su obra inconclusa, después de casi ocho años de frustraciones. Su misión consistía en devolverle la estabilidad institucional

al sistema político y echar a andar el motor de la economía nacional, arruinada por los efectos de la crisis de 1930.

Para restablecer el imperio de la Constitución y las leyes, llamó a retiro a los caudillos militares, mientras que aseguraba la no intervención del Ejército en la vida política creando la *Milicia Republicana*. Por medio del continuo empleo de facultades extraordinarias, mantuvo a raya tanto al “peligro rojo” como al “peligro negro”. Esta política de mano dura erosionó progresivamente su base de sustentación política, formada al comienzo por los partidos Liberal, Conservador, Demócrata y Radical, hasta dejar su respaldo circunscrito a los partidos que conformarán lo que más tarde conoceremos como la *Derecha Política*.<sup>5</sup>

La administración Alessandri, que podríamos caracterizar como de “restauración política” según el régimen derivado de la Constitución de 1925, debía cimentarse en la reconstrucción de la economía del país, devastada por la crisis, asfixiada por la pesada deuda heredada del gobierno de Carlos Ibáñez y desorientada por la ausencia de una política consistente para enfrentarla, entre la caída del propio Ibáñez y la segunda presidencia de Arturo Alessandri. Con esta compleja misión, fue convocado al Ministerio de Hacienda Gustavo Ross Santa María.

Gustavo Ross es un representante poco común de la clase política de su tiempo, aunque en la Historia Política de Chile suele ser comparado con Diego Portales. Hijo de una de la familias más ricas del país, nació en Valparaíso en junio de 1879 y se educó en el Colegio Mac Kay y en los Padres Franceses, del puerto. Concluidos los estudios, inició su carrera financiera ingresando a trabajar al Banco de Chile para partir luego a París, donde la familia de su madre disponía de una gran fortuna. Allí se inicia en los secretos de las finanzas, efectúa con éxito sus primeras operaciones de Bolsa<sup>6</sup> y, probablemente, establece los contactos en las altas esferas que le permitirán, ya como ministro, acceder a créditos externos. De regreso en Chile en 1901, reedita sus éxitos empresariales y comerciales, especialmente en el ámbito de las inversiones carboníferas.

---

<sup>5</sup> Liberales y Conservadores. Villalobos, Sergio y otros. *Historia de Chile* (4 tomos). Editorial Universitaria, 3ª edición, Santiago, 1980, 943-948. Góngora, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Ediciones La Ciudad, Santiago, 1981, 121.

<sup>6</sup> Infante, Marta. *Testigos del treinta y ocho*. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1972, 35. Rojas, Armando. *Semblanzas*. Imprenta Mac Farlane, 5ª edición, Antofagasta, 1948, 211. Figueroa, Virgilio. *Diccionario Histórico, Biográfico y Bibliográfico de Chile* (5 tomos). Establecimientos Gráficos Balcells, Santiago, 1931, 716 y 717.

Aunque en 1924 había intentado sin éxito obtener una senaturía por la provincia de Bío-Bío, irrumpe al protagonismo político de manera casi accidental: En febrero de 1927 se entera de una conspiración para derribar al gobierno de Emiliano Figueroa, encabezada por el Coronel Carlos Ibáñez y oficiales de la Armada; intenta prevenir al Presidente y a su Ministro del Interior —Manuel Rivas Vicuña—, pero no fue escuchado. Ibáñez, cuando asume el poder, lo destierra junto a otros empresarios acusados de especulación.<sup>7</sup> Desde el exilio criticó dura y acertadamente la política económica del caudillo, siendo ésta, junto a su reconocida habilidad para desenvolverse en el mundo de los negocios, los principales antecedentes que movieron a Arturo Alessandri para convocarlo a asumir la cartera más delicada del Poder Ejecutivo.

El contexto económico que precede a la asunción de Ross como Ministro de Hacienda mostraba síntomas de una incipiente reactivación, a pesar que aún no eran perceptibles para el grueso de la población. En primer lugar, el volumen de las exportaciones de salitre y cobre se recuperaba, aproximándose a niveles cercanos a los de la precrisis, aunque los precios continuaban con su tendencia a la baja.<sup>8</sup>

Por otra parte, los efectos de un decreto-ley de la “República Socialista” que obligaba al Banco Central a emitir papel-moneda para otorgar créditos a varias instituciones fiscales de fomento, habían redundado en la casi duplicación de la masa monetaria durante el período que va entre agosto de 1931 y abril de 1933.<sup>9</sup> Ello permitía suponer una pronta recuperación de la capacidad de consumo de la población, aunque exigía actuar con cautela, ya que la amenaza inflacionaria se mantenía latente.

La industria y la agricultura habían sido los sectores menos dañados por la crisis y sólo la construcción exhibía una caída comparable a la experimentada por la actividad minera. El siguiente cuadro muestra el tamaño y la evolución de los distintos rubros de la economía desde antes de la crisis hasta el final del ministerio Ross, demostrando el éxito macroeconómico que tendría su gestión.

---

<sup>7</sup> Vicuña, Claudio. “Por qué Ross fue expulsado del país”. *El Mercurio*, 5 de diciembre de 1932. En *Revolución por la Paz*. Imprenta Kegan, Valparaíso, 1937, 5-10.

<sup>8</sup> Ortega, Luis y otros. *Corporación de Fomento de la Producción. 50 años de realizaciones, 1939-1989*. Departamento de Historia. Facultad de Humanidades. Universidad de Santiago de Chile, Santiago, 1989, 23.

<sup>9</sup> Palma, Gabriel. “Chile 1914-1935: De economía exportadora a sustitutiva de importaciones”. En *Nueva Historia*, Año II, N° 7, Londres, 1983, 281. Ortega y otros, *op. cit.*

PRODUCCION NETA POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA,  
1928-1937 (1928 = 100)

Año	Agricultura	Construcción	Minería	Industria	Total
1928	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1929	97,6	178,7	112,3	121,8	109,7
1930	100,7	138,5	79,9	121,8	103,1
1931	81,1	61,5	54,3	90,6	77,6
1932	82,5	78,7	29,5	103,1	76,8
1933	102,3	103,3	36,8	113,6	90,9
1934	108,9	184,4	59,9	123,8	103,5
1935	95,2	197,5	68,6	142,6	105,4
1936	100,0	170,5	70,0	148,9	109,4
1937	108,1	204,9	96,4	153,1	117,4

Fuente: Ortega y otros, op. cit., cuadro I-4, 27.

Al asumir la conducción económica de la nación, Gustavo Ross se propuso cuatro tareas fundamentales, a saber: 1) Reorganizar la industria salitrera, tanto en sus procesos tecnológicos, como en sus circuitos de comercialización, de modo de mantener la competitividad del nitrato frente al sulfato de amonio y los fertilizantes sintéticos; 2) Terminar con el déficit fiscal; 3) Contener la amenaza inflacionaria, dada la expansión del circulante registrada a partir de la mitad de 1932, lo que debía repercutir en el equilibrio cambiario del peso en relación a las monedas extranjeras; y 4) Recuperar el crédito internacional, luego de la cesación de pagos al exterior en 1931.<sup>10</sup> Con este propósito, el nuevo ministro aplicó medidas en dos sentidos. Por una parte, adoptó todas las disposiciones necesarias para reducir el déficit fiscal y, por otra, intentó reactivar rubros específicos de la economía, vía estímulos sectoriales, en el entendido que una recuperación parcial en cada sector significaría la gradual disminución del desempleo.

<sup>10</sup> "Revolución...", 15-20.

## EQUILIBRIO FISCAL Y SECTORES PRODUCTIVOS

Para restablecer el equilibrio del sistema económico, el ministro tenía que generar incentivos que estimularan la reactivación de los sectores productivos deprimidos. Como estas inversiones no podían sostenerse en emisiones inorgánicas de papel-moneda, que acelerarían el ritmo inflacionario, Ross recurrió a los instrumentos de tributación interna creados por el gobierno de Ibáñez<sup>11</sup> para financiar un gasto público que necesariamente debía ir en ascenso.

Así, recargó considerablemente el canon que pesaba escalonadamente sobre las utilidades de las empresas y las personas.<sup>12</sup> Estableció, por primera vez en Chile, un impuesto a la compraventa, en directo beneficio de las arcas del Estado y que afectaba especialmente a los productos considerados suntuarios: El comercio de tabacos quedó gravado en niveles que variaban entre el treinta y el cuarenta por ciento, los alcoholes tributaban un 60% y los artículos de tocador imponían entre un 10 y un 20%; quedando exentos de gravamen los alimentos de primera necesidad y los espectáculos artísticos y culturales.<sup>13</sup>

La recaudación pública también se vio favorecida por un considerable aumento en los derechos de internación al país de todo tipo de bienes manufacturados.<sup>14</sup> Estas medidas incentivaron la elaboración en Chile de ciertos bienes altamente demandados por el mercado interno; sin embargo, las barreras de

---

<sup>11</sup> Bernedo, *op. cit.*, 18-23. La creación de la "Nueva Economía" que se proponía Carlos Ibáñez, pasaba por la recomposición de un aparato público menos vulnerable a las fluctuaciones de los ingresos provenientes de los impuestos a la industria salitrera y capaz de estimular el desarrollo de los demás sectores productivos del país. Bajo su mandato se redujo la planta de personal, los ministerios fueron reorganizados y se crearon instituciones para resguardar los derechos fiscales, como la Dirección General de Impuestos Internos, la Superintendencia de Aduanas y la Contraloría General de la República.

<sup>12</sup> Ley N° 5.169, 30 de mayo de 1933 (*Boletín de Leyes y Decretos de Gobierno* (BLD), vol. CII, 591-652).

<sup>13</sup> Ley N° 5.154 (*Diario Oficial*, 10 de abril de 1933). En un estudio sobre la inflación en Chile, Albert Hirschman "La inflación en Chile" en *Estudios sobre Política Económica en América Latina*, Madrid, 1964, cap. III, 205-207, opina que la política de estabilización monetaria del ministro Ross sacrificó cualquier intento de reforma social y/o económica en aras de una inflación baja, con el agravante que la misma reactivación que se registró durante su ministerio se sustentó en la expansión monetaria de 1932.

<sup>14</sup> La lista de leyes y decretos que gravaban la internación al país de todo tipo de productos es extensa. De ellas, las más relevantes fueron: Ley N° 5.142, que elevaba en 50% los derechos aduaneros vigentes (*Diario Oficial*, 10 de marzo de 1933); Decreto N° 1.644, que recargaba en 96 pesos el derecho a internación para los ganados provenientes de la Argentina (*Diario Oficial*, 23 de junio de 1933); Ley N° 2.648, que recargaba en 100% los derechos de internación que percibían las aduanas del país (*Diario Oficial*, 30 de septiembre de 1933).

protección arancelaria no constituían en sí una apertura al desarrollismo, o siquiera la insinuación de plan de desarrollo industrial homogéneo, ya que durante toda la gestión de Ross se mantuvieron bajas las tarifas para la internación de maquinarias e insumos para la industria. Ello inhibía la consolidación del sector en todas sus fases, especialmente en lo que se refiere a la elaboración de bienes de capital, ámbito en que la dependencia de las economías desarrolladas se mantuvo intacta.<sup>15</sup>

Con todo, la actividad fabril experimentó un sostenido repunte y pudo absorber una importante porción del desempleo.<sup>16</sup> Los demás sectores de la economía también fueron reactivados mediante la inyección de créditos que el Banco Central canalizó a través de instituciones fiscales de fomento a rubros específicos, como las Cajas de Crédito Agrario, Industrial y Minero, la Caja de Fomento Carbonífero, la Caja de Colonización Agrícola y la Compañía de Salitres de Chile (en disolución), que alcanzaron los 600 millones de pesos de la época.<sup>17</sup>

Junto a las medidas de ajuste fiscal que redujeron la preocupante tasa inflacionaria que amenazaba a la economía chilena; al aumento de los aranceles aduaneros, que estimulaba a los productores locales; y a la inversión públi-

---

<sup>15</sup> La gestión ministerial de Gustavo Ross estuvo traspasada por innumerables leyes y decretos que reducen o eliminan las tasas de importación para las materias primas e insumos industriales, como el Decreto N° 1.859, 13 de julio de 1933, que libera de gravamen la internación de cemento (BLD CII, 1120-1122); el Decreto N° 1.889, 30 de junio de 1934, que autoriza para descargar libremente en puertos menores las maquinarias empleadas en empresas ferroviarias, salitreras y mineras en general (BLD CIII, 1729-1731); el Decreto N° 3.047, 1 de octubre de 1934, que reduce y/o libera el impuesto aduanero para la importación una serie de piezas y repuestos para maquinaria industrial (BLD CIII, 2294-2297); el Decreto N° 3.549, 16 de noviembre de 1934, que rebaja a la mitad los derechos de internación para los fierros viejos (BLD CIII, 2463-2464); la Ley N° 5.782, 30 de diciembre de 1935, que reduce el arancel para la importación de tubos y piezas empleados en instalaciones eléctricas, *Recopilación de Leyes* (RL), vol. XXII, 142-143; y el Decreto N° 2.390, 6 de julio de 1937, que reduce los derechos para la internación del petróleo y sus derivados (BLD CVI, 1054-1055). La lista de leyes y decretos con exenciones y rebajas arancelarias es extensa y, en general, se puede afirmar que favorecía la importación de maquinaria pesada, de sus repuestos, de combustibles y de materias primas.

<sup>16</sup> Para el período no se disponen de indicadores que permitan medir certeramente el comportamiento del empleo, sin embargo, es posible observar el fenómeno a través del registro de las personas que concurrían a la Bolsa de Trabajo. A comienzos de la crisis, en enero de 1931, acudieron 6.387 individuos en busca de ocupación; en enero de 1932, la cifra llegó a 68.477, para alcanzar su máximo nivel en noviembre de ese año, consignándose 128.984 solicitudes de empleo. Hacia fines de 1933 la cifra se reduce a 69.000 registros, y demuestra que la política del ministro estaba obteniendo los efectos esperados. (Ortega y otros, *op. cit.*, 16-17 y 24).

<sup>17</sup> Ley N° 5.185 (*Diario Oficial*, 30 de junio de 1933) y Ley N° 5.307 (*Diario Oficial*, 24 de noviembre de 1933).

ca en todos los sectores productivos, el ministro Ross propició audaces estímulos para reactivar las actividades más seriamente dañadas por la crisis.

Así, considerable éxito tuvo la promulgación de la Ley N° 5.314 en diciembre de 1933, que eximió de tributos a todas las construcciones iniciadas después de agosto de aquel año y concluidas antes del 1° de enero de 1936. El resultado fue espectacular, ya que en 1934 se quintuplicó la cantidad de permisos de edificación concedidos en 1933. Cuando la vigencia de dicha ley estaba por expirar y se temía que decayeran los niveles de actividad, el gobierno puso en marcha un plan de obras públicas para amortiguar las posibles consecuencias en el empleo.<sup>18</sup>

El pragmatismo y la celeridad de la gestión de Gustavo Ross lograron, en un plazo sorprendentemente breve, activar las variables internas que componían el sistema económico chileno y restaurar la confianza extraviada. Sin embargo, aún quedaban por resolver cuestiones en extremo complejas.

#### CRISIS DEL SALITRE Y SANEAMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA

El manejo de la cuestión salitrera fue, tal vez, el asunto más complejo que el ministro debió encarar y sin duda un tema de importancia central para sus contemporáneos y para los observadores. De esta actividad dependía la llegada de divisas al país, ya en forma de utilidades, ya en forma de créditos.

Heredaba el pesado fardo de una industria en crisis, que había sostenido por medio siglo la economía de la Nación y los ingresos del Estado, y que venía siendo sistemáticamente desplazada del mercado internacional por los fertilizantes sintéticos. Además, la actividad salitrera se encontraba colosalmente endeudada, luego del intento de la Compañía de Salitres de Chile (COSACH) de invertir a gran costo en introducir adelantos tecnológicos que permitieran reducir el precio del salitre a un nivel competitivo, pero sin renunciar al margen de utilidad fiscal.<sup>19</sup>

La COSACH era una sociedad anónima integrada por el Estado y los productores de salitre y, como tal, estaba en posición de influir sobre la oferta mundial de nitratos naturales. Representaba la opción por el método de extracción y tratamiento de las sales que practicaban los hermanos Guggenheim en la oficina María Elena desde 1927, basado en el empleo de palas mecánicas, correas transportadoras, corrosivos químicos (lixiviación) y carbón para el

<sup>18</sup> Ortega y otros, *op. cit.*, 25.

<sup>19</sup> Bermúdez, Oscar. *El Drama Político de Chile*. Editorial Teguvalda, Santiago, 1947, 31.

procesamiento del caliche, y en el uso intensivo de la energía solar.<sup>20</sup> Frente al método tradicional —llamado shanks—, constituía una considerable reducción en los costos de producción, por un importante ahorro en mano de obra y combustible.

La COSACH se proponía introducir este procedimiento en todas las oficinas asociadas, mediante la adquisición de la patente, propiedad de los Guggenheim y la paulatina sustitución de las plantas shanks, a objeto de reducir los costos de producción del salitre. También debía actuar como *trust* en la oferta mundial de nitratos, asignando cuotas de producción entre los socios para mantener en actividad a la industria, enfrentar la competencia de los fertilizantes sintéticos y detener la caída del precio.<sup>21</sup>

La renovación tecnológica fue financiada con créditos contratados en el país y en el extranjero, y suscritos por los accionistas en proporción a su participación en el total del capital de la compañía. El Estado, que aportaba a la explotación sus yacimientos, resignaba sus derechos de exportación ante la percepción del 25% de las utilidades que le corresponderían por su cantidad de acciones y con las que debía servir la parte de la deuda de que era responsable.

Por lo menos para el Fisco, la COSACH resultó un pésimo negocio. En primer lugar, el precio internacional del salitre no logró recuperarse, por el cuantioso *stock* acumulado en espera de salir a la venta. De modo que la Corporación no pudo cumplir ni con los pagos convenidos, ni con los demás préstamos contraídos por el gobierno de Carlos Ibáñez. Luego, el Estado aparecía como engañado por los Guggenheim, que se habían hecho pagar generosamente la patente de un procedimiento que era impugnado públicamente y que, hasta ese momento, sólo había resultado efectivo para el tratamiento de caliches de alta ley. Por último, aparecía como traicionando el interés nacional, asociándose con capitalistas extranjeros a objeto de rebajar los costos de producción, sacrificando miles de puestos de trabajo.<sup>22</sup>

Desde el exilio, Gustavo Ross había criticado enérgicamente la conducción económica del gobierno de Carlos Ibáñez, especialmente en lo que se refiere al tratamiento del tema salitrero, por lo que no es de extrañar que su decreto N° 1 haya disuelto la COSACH. Todo indicaba que la política salitrera

---

<sup>20</sup> El método de lixiviación es ensayado con éxito por los hermanos Guggenheim en el procesamiento del cobre que extraían en Chuquicamata. Esta innovación tecnológica, que significó el advenimiento de una nueva era en la industria cuprífera por hacer rentable la explotación a gran escala de yacimientos de baja ley, fue adaptada con similar éxito al procesamiento del caliche y, hasta hoy en día, las únicas plantas salitreras que permanecen en actividad practican dicho método.

<sup>21</sup> Lanyon, Juan, y otros. *La COSACH. Estudiada bajo sus aspectos Técnico, Económico e Industrial*. Imprenta y Litografía Skarnic, Antofagasta, 1931, 3-9.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 11-13, Bermúdez, *op. cit.*, 31-33.

del nuevo ministro debía ser el resorte fundamental sobre el que se articularía su proyecto para reflotar la economía nacional, ya que de aquélla pendía la solución de dos problemas en extremo delicados: Por una parte, la reactivación de la propia industria salitrera, aún el "suelo de Chile"; y por otra, el saneamiento de la deuda externa que se había dejado de servir en 1931 y que derivó en la suspensión de los flujos crediticios desde el extranjero.

A mediados de 1933 el ministro presentó al Congreso el proyecto para la organización de la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo (COVENSA), que se debía formar en base a la liquidación de la COSACH. Como ésta, su objetivo programático era también constituirse en un *trust* de productores que regulara la oferta mundial de nitratos mediante de la asignación de cuotas de producción entre sus miembros.

La fórmula para reducir los costos de producción descartaba cualquier opción tecnológica y descansaba en la supresión de las prerrogativas aduaneras del Estado. Las utilidades de la nueva Corporación debían destinarse al servicio de la deuda dejada por la COSACH, y de los excedentes, el Estado se reservaba un 25%, mientras que el 75% restante debía distribuirse entre las empresas asociadas.<sup>23</sup>

La discusión del proyecto en el Congreso no estuvo exenta de ásperos debates. La oposición consideraba que el mecanismo propuesto por Ross protegía a los capitalistas extranjeros endeudados a través de la COSACH, ya que contemplaba la amortización de sus créditos con las utilidades de la venta de salitre.

Paralelamente, se sometía a discusión otro proyecto de organización para la COVENSA, formulado por un grupo de ingenieros que trabajaba en oficinas salitreras y que representa la alternativa nacionalista frente a la política del ministro. Este grupo, conocido como la "Comisión del Norte", sostenía que el camino para que el salitre natural desplazara del mercado mundial a los abonos sintéticos radicaba en concurrir a éste con un abundante *stock* y a muy bajo precio. De modo que rechazaba de plano el hecho que la COVENSA incluyera el servicio de las deudas contraídas por la COSACH entre sus obligaciones y era de la opinión que, moralmente, cada cual era responsable sus propios compromisos.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Guerra, Jorge Andrés. *Breve Análisis del Proyecto Salitrero para su discusión en el Congreso*. Imprenta Universitaria, Santiago, 1933, pássim. *El Instituto de Ingenieros de Chile analiza los Proyectos Salitreros, demostrando técnicamente la bondad del plan Ross*. Talleres Gráficos de La Nación, Santiago, 1933, pássim.

<sup>24</sup> Mongilio, Domingo, y otros. *Respuesta a la contestación del señor Ministro de Hacienda al Memorial de la Comisión del Norte*. Imprenta Wilson, Santiago, 1933, 5-6.

El ministro mantuvo firme su posición y sólo aceptó modificar el proyecto original en lo referente a la composición del Consejo Directivo, concediendo mayor presencia a los representantes públicos. Finalmente, la ley que organizó la COVENSA fue promulgada el 8 de enero de 1934 y formalmente establecía un estanco del salitre y el yodo en favor del Fisco, que era entregado en arrendamiento a la Corporación por un plazo de 35 años. Esta debía distribuir sus beneficios entre el Estado (25%) y los productores (75%), una vez cumplidos los compromisos pactados anteriormente por la COSACH. El Fisco renunciaba a sus derechos sobre las exportaciones, reservándose la propiedad de los yacimientos inexplorados.<sup>25</sup>

#### COMERCIO EXTERIOR Y ACCESO CREDITICIO

Resignadas las prerrogativas públicas en el negocio salitrero, la industria pasó a depender de los capitales que la explotaban. A cambio, el Estado acordó un mecanismo para cubrir la deuda contraída a través de la COSACH, sin comprometer sus ingresos provenientes de los demás rubros de la economía.<sup>26</sup>

El método de servir los pagos de la formidable deuda de la COSACH con las utilidades fiscales provenientes de los derechos de exportación del salitre fue extendido a la amortización de toda la deuda externa chilena, a través de la llamada "Ley de Consolidación de la Deuda Externa", que con dicho propósito asignó todos los ingresos fiscales provenientes de las industrias del salitre y el cobre.<sup>27</sup>

Pactado el servicio de la deuda externa con las utilidades de las exportaciones mineras, Ross se enfrentó al vacío dejado por la desaparición de las agencias comerciales extranjeras colapsadas durante la Gran Crisis. De ellas había dependido tradicionalmente la colocación de las exportaciones chilenas, el suministro de bienes importados y la inyección de divisas al sistema; de modo que la interrupción de este circuito resultaba en la acumulación en bodegas de un enorme *stock* de bienes a la espera de un mercado seguro al que

<sup>25</sup> Ley N° 5.350, 8 de enero de 1934 (BLD CIII, 73-118).

<sup>26</sup> Aunque es probable que Ross haya intuido la declinación definitiva de la industria salitrera, su salida al problema apareció ante muchos de sus contemporáneos como una enajenación del patrimonio nacional al capital extranjero. Por ejemplo, Oscar Bermúdez denuncia la participación del Banco Anglo Sudamericano, que por una parte otorgó los créditos a la COSACH y, por otra, era accionista de las compañías que la constituían, obteniendo beneficios que ascendieron a 6 millones de libras esterlinas (*op. cit.*, 32-33).

<sup>27</sup> La Ley N° 5.580, 5 de enero de 1935, destinó las utilidades de la COVENSA a la Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública (RL XXII, 116-118). Ver también, Bermúdez, *op. cit.*, 33-34 y De la Cuadra, Jorge, *Magia Financiera*. Imprenta Nacimiento, Santiago, 1938, 25-93.

acceder. Por esta inercia, el país estaba dejando de percibir los recursos que precisaba para solventar sus importaciones, así que el ministro liberal una vez más dejó de actuar como tal y depositó en el sector público la función del comercio exterior y la provisión de moneda dura. Nació el Estado Empresario.

Como gestor comercial, el Estado actuaba a través de leyes, decretos y tratados comerciales, mediante los cuales concertaba cuotas de compra para los principales productos chilenos —cobre y salitre—, negociaba el cumplimiento de los pagos congelados, obtenía divisas y regulaba el régimen de importaciones, según las demandas de la contraparte o las necesidades internas de consumo.

En cuanto a los convenios con potencias desarrolladas, éstos apuntaban a establecer formas de pago para los préstamos vencidos y a favorecer arancelariamente la internación de determinados productos, a cambio de la fijación de cuotas de consumo para el cobre y el salitre. Por ejemplo, el Tratado Comercial con España, de 12 de diciembre de 1933 (pero sólo promulgado en julio de 1935<sup>28</sup>), permitía el libre ingreso de productos a dicho mercado, a cambio de que Chile se comprometiera al cumplimiento de su deuda. Al parecer existía un desequilibrio en la balanza comercial favorable a nuestro país, porque en septiembre de 1935 un decreto rebajaba en 50% los derechos de internación para los productos españoles.<sup>29</sup> Semejante disparidad no parece haber sido el motivo por el cual se eliminó el impuesto para la internación de abonos fosfatados franceses, sino una condición de aquel país para reanudar el flujo crediticio.<sup>30</sup>

Mucho más benévolas fueron las condiciones convenidas con el Reich alemán en enero de 1934, a partir de las que dicho Estado abrió un cuenta en el Banco Central para recibir, en pesos, los pagos por concepto de deudas públicas y privadas. Paralelamente, permitió el ingreso de 106.000 toneladas de salitre libres de arancel aduanero, cuyas utilidades debían destinarse en un 40% al servicio de pagos vencidos, quedando el resto a libre disposición del Banco Central. El gobierno alemán también favoreció el ingreso de cobre a su territorio, de cuyas utilidades reclamaría el 15%, luego de vendidas las primeras 24.300 toneladas.<sup>31</sup>

La regulación de las importaciones, fuertemente condicionadas por los convenios comerciales con otros países, fue siendo progresivamente centralizada por el Estado, quien determinaba qué y cuánto se debía importar, cuando

<sup>28</sup> Decreto N° 471, 23 de diciembre de 1933 (BLD CIV, 1042-1059).

<sup>29</sup> Decreto N° 2.690, 23 de septiembre de 1935 (BLD CIV, 2045-2046).

<sup>30</sup> Decreto N° 1.968, 6 de julio de 1934 (BLD CIII, 1890-1891).

<sup>31</sup> Decreto N° 781, 22 de enero de 1934 (BLD CIII, 1857-1859).

no asumía por su cuenta el control de algún sector de la economía.<sup>32</sup> Esta facultad fue sancionada en julio de 1935, por una ley que autorizaba al Presidente a otorgar licencias de importación para los artículos que estimase convenientes al interés de la nación.<sup>33</sup>

El control del sector público sobre el comercio exterior se completaba con los mecanismos que disponía el Ejecutivo para regular las tasas cambiarias del peso y la obtención de divisas. Para establecer el valor del peso estaba limitado por las disposiciones contenidas en los tratados comerciales con otros países y para el aprovisionamiento de moneda fuerte, canalizaba hacia sí mismo la percepción y la administración de los créditos externos. Cuando esto fue insuficiente, obligó a los particulares que obtenían rentas en monedas extranjeras a pagar con la misma moneda en que las habían obtenido.<sup>34</sup>

Los mecanismos creados para resolver el problema de la deuda externa y restablecer el flujo de bienes y capitales desde el exterior, eran el complemento indispensable sobre el que se debía sustentar la reactivación de los demás sectores productivos.

Sobre estas bases, el ministro Ross conseguirá poner nuevamente en funcionamiento la economía nacional, fundamento principal de la obra de "restauración política" del segundo gobierno de Arturo Alessandri Palma. Devolviendo a la circulación internacional el salitre chileno; concediéndole un mercado interno a la agricultura y la industria; absorbiendo, directa e indirectamente, un segmento importante de la fuerza de trabajo desocupada, y recuperando el acceso a los créditos externos. Aparentemente, todo volvía a quedar igual.

#### CONCLUSIONES

Al comenzar este trabajo nos propusimos verificar dos hipótesis que explicarían, a través de la gestión ministerial de Gustavo Ross, la configuración posterior del Estado "nacional desarrollista" y que son:

1. El Estado asume la conducción del comercio exterior del país, luego que las casas comerciales extranjeras, que efectuaban dicha función, resultaran devastadas por la crisis de 1930.

2. El signo de los tiempos imponía la adopción de medidas de tipo proteccionista, intervencionista, nacionalista y estatista, que eran evidentes en el

---

<sup>32</sup> La Ley N° 5.181, 22 de junio de 1933, autorizaba al Presidente de la República para atender la importación y distribución de aceites y bencinas para vehículos motorizados (BLD CII, 859-860).

<sup>33</sup> Ley N° 5.202, 24 de julio de 1933 (BLD CII, 1032-1033).

<sup>34</sup> Decreto N° 4.084, 31 de diciembre de 1934 (BLD CIII, 2954-2955).

discurso público desplegado. Sin embargo, tras ellas aún prevalecía el librecambismo, rector de la economía chilena por más de un siglo.

Para someterlas a comprobación empírica, situaremos nuestro análisis a partir del tratamiento que el ministro hizo de la crisis de la industria salitrera y en el servicio de la deuda externa, ya que sobre dichos elementos descansará todo el andamiaje de su política económica y de ellos dependerán las acciones emprendidas en otros sectores.

1. La caída del precio y de la demanda internacional por salitre ocasionó la ruina de las casas comerciales dedicadas a su comercialización. Interrumpido este circuito, el gobierno de Carlos Ibáñez creó la COSACH, mediante la cual el Estado se asociaba con los productores de nitratos para colocar el producto en los mercados mundiales y rebajar sus costos de producción, como la única manera de enfrentar la competencia de los fertilizantes sintéticos, en sostenida progresión desde la Primera Guerra Mundial.

En este sentido, la creación de la COVENSA, impulsada por el ministro Ross, era continuadora de la COSACH, sólo que intentaba reducir los costos a través de la eliminación de los derechos fiscales de exportación y se comprometía destinar las utilidades públicas al servicio de las deudas vencidas. Por lo tanto, la intervención del Estado en el ámbito salitrero no fue una obra original de Ross, aunque sus fórmulas tendrán mayor éxito que las de sus antecesores, al amarrar la deuda pública en el sector a la suerte de la propia industria.

Esta actitud intervencionista del Estado también se refleja en todas las medidas que depositaron en el Poder Ejecutivo la función importadora y proveedora de divisas del sistema económico, espacio que hasta la Gran Crisis estuvo cubierto por las casas comerciales extranjeras y que era imprescindible llenar.

2. Tanto la COSACH como la COVENSA representaban una intervención del Estado para salvar los intereses del país en la industria que había sido la fuente de su riqueza. Sin embargo, tras ambas respuestas asoma una actitud librecambista, ya que sus objetivos perseguían la reactivación del modelo primario-exportador, sin proponer alternativas de crecimiento hacia adentro.

La COSACH pretendía devolver al Estado una robusta fuente de ingresos —ya no en forma de impuestos sino que de utilidades—, a través de la introducción de innovaciones tecnológicas que bajaran el precio internacional del salitre a niveles competitivos. Mientras que la fórmula de Ross —además de convenir un método para la amortización de la deuda externa— buscaba reactivar la industria suprimiendo los derechos fiscales, a objeto de que en torno a ella pudiera sostenerse el crecimiento de los demás sectores de la economía, más allá de la recuperación que estaban experimentando en función del mercado interno.

La adquisición por parte del Estado de funciones mercantiles y financieras también puede ser interpretada en el sentido de un creciente nacionalismo económico. Pero si observamos cuidadosamente el trasfondo de las medidas adoptadas, veremos claramente que no existe la intención estratégica de independizar la economía chilena del mercado mundial. Ello es evidente en las medidas arancelarias que truncaron un desarrollo industrial homogéneo, anulando el desenvolvimiento de sectores claves, como la fundición de metales y la producción de bienes de capital (ver nota 15). De manera que, aunque el Estado haya asumido funciones mercantiles y financieras, las tendencias estructurales de la economía chilena se mantuvieron inmutables.

\* \*

\*

El equilibrio que obtiene la economía chilena en el escenario posterior a la crisis descansó en el ajuste del sector público a las nuevas condiciones, ahora con un tamaño más reducido y compuesto por una estructura no deficitaria. En este sentido, el fortalecimiento del régimen de tributación interna emprendido por Ross puede entenderse como la consolidación de un Estado menos dependiente del sector exportador y que dispone de los mecanismos y los recursos para invertir en el desarrollo de rubros específicos.

Desde una perspectiva global, la gestión ministerial de Gustavo Ross señala la transición de un sistema económico en que las principales funciones estaban a cargo de las casas comerciales extranjeras, a otro en que el Estado aparece como el actor más relevante.

Ciertamente que la historia de la intervención del sector público en la economía no se inaugura bajo su ministerio, pero la batería de mecanismos y herramientas de gestión que creó van a perdurar en el tiempo y serán parte fundamental del "nacional desarrollismo" "en forma" que opera a partir de 1938, y que se distingue de otros intentos desarrollistas (v.gr. Ibáñez, República Socialista), precisamente por disponer el Estado de vías formales de intervención en todo el espectro económico.

Como conductor de la crisis, Gustavo Ross logra recomponer el funcionamiento de las estructuras económicas de un modo muy parecido al que presentaban durante el período anterior a la crisis, aunque con un mercado interno potenciado, mayor estabilidad de la moneda y un sector público más dinámico.

El sueño "desarrollista" de generar un aparato industrial que encabezara el proceso de desenvolvimiento económico de la nación seguía pendiente, precisamente porque el objetivo último de las políticas del ministro era recuperar las fuerzas productivas que habían operado hasta la crisis, y no transformarlas. Aunque para ello empleó todas las herramientas de intervención disponibles, jamás dejó de ser un liberal.