

# El fracaso de las políticas económicas en Chile: La Misión Kemmerer y la Misión Klein-Saks (1925-1958)<sup>1</sup>

*The failure of economic policies in Chile: The Kemmerer Mission and the Klein-Saks Mission (1925-1958)*

Pedro Simunovic Gamboa<sup>2</sup>

## RESUMEN

La Misión Kemmerer y la Misión Klein-Saks fueron dos programas económicos que se implementaron por medio de técnicos extranjeros denominados peyorativamente como *Money Doctors*. Si bien las recetas de ambos proyectos respondían a buscar soluciones en el corto plazo -como la vuelta al patrón oro en el caso de la primera y la disminución del gasto público en el caso del segundo- no fueron capaces de responder a una de las dificultades que Chile arrastraba desde el Siglo XIX: la inflación. La cual se busca enfrentar políticamente en tres subperíodos: Antecedentes y problemáticas de la Misión Kemmerer (1925-1932), el liberalismo pragmático de Arturo Alessandri y el fracaso de las políticas proteccionistas (1932-1952) y la Misión Klein-Saks (1952-1958).

**Palabras claves:** inflación, estructuralismo, empate político, Misión Kemmerer, Misión Klein-Saks.

## ABSTRACT

The Kemmerer and Klein-Saks missions were two economic programs to be implemented by foreign technicians pejoratively labeled as *Money Doctors*. Although both projects aimed to look for short-term solutions -such as the return to the gold standard in the case of the first mission, and a reduction of public spending in the second one-, the proposals were not able to solve one of problems that Chile carried around since the 19th century: inflation. This problem was politically confronted in three sub-periods: Kemmerer Mission's background and issues (1925-1932), Arturo Alessandri's pragmatic liberalism and the failure of protectionist policies (1932-1952), and the Klein-Saks Mission (1952-1958).

**Keywords:** inflation, structuralism, political impasse, Kemmerer Mission, Klein-Saks Mission.

---

1 Códigos JEL: N16, B25 y E52. Árbitros: Diego Dabed y Waldo Caneo. Recibido el 10 de febrero de 2016 y aceptado el 14 de agosto de 2016.

2 Universidad Nacional de Luján y Universidad Alberto Hurtado. psimunovicgamboa@gmail.com

Los estudios que hacen referencia tanto a la Misión Kemmerer (1925-1932) como a la Misión Klein-Saks (1955-1958) tienden a reconocer como problemática de ambos programas económicos a la inflación, pues esta se visualiza como un elemento continuo desde fines de Siglo XIX y en la totalidad del Siglo XX. Las diferencias entre ambas radican en que la inflación del Siglo XIX se evidencia por la presencia de subperíodos de economía fluctuante resultado de la inestabilidad monetaria; la que ocurre producto de la devaluación de la moneda. Mientras que la inflación, durante el Siglo XX fue estructural alta (de dos dígitos), dado al sistema de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) instaurado en la década de 1940; puesto que se inician las políticas expansivas por parte del Estado.

El presente estudio tiene por finalidad analizar el período en que transcurren la Misión Kemmerer y la Misión Klein-Saks (1925-1958) con motivo de brindar una explicación a las problemáticas políticas y económicas que determinaron la solicitud de los gobiernos chilenos para que los *Money Doctors* intervinieran en el desarrollo económico del país. En este caso en particular elegimos subdividir el estudio en tres momentos: el primero que hace alusión al desenvolvimiento de la Misión Kemmerer y su crisis tras la Gran Depresión (1925-1932), una segunda etapa de transición a las políticas proteccionistas que es caracterizado por el liberalismo pragmático y el fracaso de las políticas proteccionistas (1932-1952), cuya importancia radica en la implementación de un modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones y por último, un período que hace alusión a la crisis y decadencia de este modelo para llegar a una fase en que se ejecutó la posibilidad de la liberalizar la economía chilena mediante las reformas de la Misión Klein-Saks (1952-1958).

En el margen de estos tres subperíodos cabe destacar que si bien, y como señalamos

anteriormente, los estudios están centrados en su mayoría por el desenvolvimiento de los ciclos inflacionarios de la economía chilena, también disponemos de un corpus bibliográfico que hace alusión al desenvolvimiento político de los gobiernos, los cuales señalan que, tanto en las etapas de implementar políticas proteccionistas como de liberalización, fracasaron por el empate político dado a que la sucesión de gobiernos careció de una base parlamentaria que permitieran llevar a cabo las tareas de modernización requeridas. Sin embargo y como puede evidenciarse en el presente análisis existieron momentos dentro de las reformas de liberalización que lograron tener aceptación y por ende lograron articular una base de apoyo, esta adhesión fue efímera y en algunos casos contradictoria.

## **ANTECEDENTES Y PROBLEMÁTICAS EN LA MISIÓN KEMMERER (1925-1932)**

Entre los antecedentes del panorama económico-social del período cabe destacar la caída de la desigualdad evidenciada en un estudio de Rodríguez Weber. En él podemos ver una particularidad, en la medida que pone el acento en la distribución del ingreso en Chile, reconoce dos etapas: una primera que se manifiesta entre los años 1903-1913 y una segunda de 1913-1938. La primera etapa coincide con los últimos años de la expansión salitrera y abarca hasta la primera guerra mundial. Se caracteriza por un fuerte incremento del ingreso del 1% de la cúspide que contrasta con la caída en el ingreso real de los trabajadores no calificados. Pues el ingreso real medio por perceptor crece al 1,9% anual, mientras que el de la elite lo hace al 8%; concluyendo que el 1% de mayores ingresos se apropió del 55% del crecimiento total del ingreso en dicho período (Rodríguez Weber, 2014, p. 11). En la segunda etapa el país muestra un comportamiento errático, en que períodos breves de expansión son seguidos

de caídas profundas, las cuales se asocian a diversos shocks de demanda, a las fluctuaciones de los términos de intercambio, y al intento por controlarlos mediante las combinaciones salitreras. En tanto se han estancado los procesos de cambio tecnológico en el sector exportador.

Dentro de esta atmosfera inflacionaria es posible reconocer, un contexto internacional caracterizado por dos factores: las consecuencias del término de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión de 1929. En torno al impacto de la Primera Guerra Mundial en las economías latinoamericanas, Bulmer-Thomas da cuenta del paso de ciertos recursos hacia el cambio estructural, la industrialización y la diversificación de las economías no exportadoras; considerando que en muchos países se modificaron los sistemas financieros y monetarios, en algunos casos debido a las misiones encabezadas por Edwin Walter Kemmerer —cuando los gobiernos retornaron a la ortodoxia cambiaria y al patrón oro en los años de posguerra— (Bulmer-Thomas, 1994, p. 229) Entre los gobiernos que fueron influenciados por la puesta en marcha de estos planes se destacan: Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y Perú. Los gobiernos andinos contrataron, por su cuenta, equipos asesores llamados *Money Doctors*. En todos los casos, la piedra angular de sus reformas fue la creación de un banco central dedicado a la preservación del padrón oro. Bajo la fórmula de estabilidad cambiaria de Kemmerer para apoyar una economía abierta y mejorar su confianza crediticia, Chile y sus vecinos recorrieron la misma montaña rusa de la economía de los Estados Unidos, al llegar a gozar de una gran prosperidad en la década de 1920, para luego caer en la Gran Depresión de los años 1930 (Drake, 1984, p.1).

De este proceso Bértola y Ocampo (2013) reconocen dos antecedentes que generaron tensiones en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales: el colapso de las exportaciones y el viraje de la financiación externa en los años

30'. Si bien es cierto, los países latinoamericanos estaban acostumbrados a estos fenómenos, esta vez la escala de los acontecimientos fue mucho mayor y condujo también al abandono generalizado y definitivo del patrón oro por parte de los países de la región. La naturaleza del ajuste macroeconómico generó efectos en las estructuras económicas que tendrían consecuencias en el largo plazo. Sin embargo, más que un cambio súbito y radical en los patrones de desarrollo de América Latina, la Gran Depresión representó una transición entre la era de desarrollo primario-exportador y la industrialización dirigida por el Estado.

La Gran Depresión de los años 30' y las perturbaciones del comercio generadas por la Segunda Guerra Mundial representaron dificultades para el crecimiento liderado por las exportaciones; lo que provocó una sucesión de choques macroeconómicos de gran intensidad a los cuales los países respondieron de manera pragmática. A nivel mundial es posible evidenciar el colapso de la primera globalización dado al menor dinamismo del comercio internacional y las dificultades para mantener el patrón oro. Esto determinó la presencia de un Estado interventor que cada vez adquiriría un mayor grado de participación, el retroceso del liberalismo a nivel mundial y su franco colapso bajo el ascenso del fascismo en varios países y del comunismo en Rusia. En el caso de América Latina se presentó un nuevo patrón de desarrollo: la industrialización dirigida por el Estado, cuyas características principales fueron el foco creciente de la industrialización como eje del desarrollo, la ampliación significativa de las esferas del Estado en la vida económica y social y un tercer elemento que lo determinó fue la orientación hacia el mercado interno.

En vísperas de la Gran Depresión las economías latinoamericanas continuaron con un modelo de desarrollo que las dejaba muy expuestas a las condiciones adversas que surgieran en los mercados mundiales para los

productos primarios. Pues virtualmente todos los ingresos de la exportación procedían de productos primarios, y casi el 70% del comercio exterior se efectuaba solamente con cuatro países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania) (Bulmer-Thomas, 1994, pp. 229-230). En este contexto todas las repúblicas se enfrentaron a una caída del precio de las exportaciones de sus productos primarios, pero el volumen de sus ventas de exportación tuvo diferencias muy marcadas. Las más afectadas fueron aquellas naciones –incluidas Bolivia, Chile y México– que sufrieron una severa baja tanto del precio como del volumen de las exportaciones. De modo que el hecho que las exportaciones de los tres países estuvieran dominadas por los minerales fue significativo en la medida que las empresas de los países importadores reaccionaron a la depresión reduciendo sus inventarios, en lugar de hacer nuevos pedidos; manifestándose una mayor pérdida del poder adquisitivo de sus exportaciones. Chile en términos de precios tuvo una caída del 83% del poder adquisitivo de sus exportaciones, siendo la más grave registrada en América Latina y una de las más graves del mundo; pues la dependencia chilena de los nitratos y el cobre resultó una combinación desastrosa en la medida que los nitratos empezaban a enfrentarse a sustitutos sintéticos más baratos, fabricados por la industria química mundial; las exportaciones de cobre competían con la producción interna de Estados Unidos, donde el cabildeo proteccionista era poderoso (Bulmer-Thomas, 1994, p. 233).

Chile antes de la Gran Depresión, al igual que las demás economías latinoamericanas, se encontraba muy expuesto a las condiciones del mercado mundial, ya que durante este período el país dependió de la fluctuación del precio del salitre y el cobre. De esta manera, de todos los sectores de la economía chilena, la depresión golpeó primero y más duramente a la minería. Aunque esta actividad comprendía sólo

el 6% de la población activa, los mineros llegaron a ser más de la mitad de los trabajadores cesantes a causa de la depresión. El índice de la producción minera, considerando el promedio 1927-29 como 100 cayó de un máximo de 18 en 1929 a un 83 en 1930 y a un 57 en 1931. El valor de las exportaciones de cobre y salitre bajó en un 89% desde 1927-29, con lo cual algunos exportadores mineros de los Estados Unidos llegaron a favorecer la depreciación monetaria. Entonces el gobierno colocó controles de cambio discriminatorios a las ganancias de estas empresas extranjeras (Drake, 1984, p. 24). El hecho de que la mayor parte del ingreso fiscal proviniese de impuestos de exportación e importación, cancelados en oro o moneda dura, los gobiernos ganaban cuando la depreciación monetaria aumentaba sus réditos en papel moneda y permitían hacer desembolsos domésticos en pesos devaluados. Y a la inversa, la depreciación monetaria dañaba al gobierno por la reducción del valor de los impuestos internos y el alza en el costo de la deuda externa. En suma, una política económica de la escasez –dadas las limitaciones de un capitalismo dependiente, el cual se apoyaba en volátiles exportaciones mineras y en una estructura social elitista que preservaba una pequeña base tributaria doméstica– usualmente dejaba o gastos gubernamentales inflacionarios o dependencias en el capital extranjero como las únicas alternativas viables (Drake, 1984, p. 37).

El contexto del período de la Misión Kemmerer en Chile (1925-1932) concuerda con el del poder del general Ibáñez entre 1925-1927, ejercidos desde los ministerios de Guerra y del Interior durante el gobierno de Arturo Alessandri. Sin embargo, Carlos Ibáñez presionó al presidente de la República; obligando a Alessandri a renunciar a la presidencia. Luego bajo el gobierno dictatorial de Carlos Ibáñez del Campo que se desarrolló durante los años 1927-1931 (Correa Sutil, 2004, p. 66), Ibáñez gobierna junto a militares reformistas

quienes se propusieron establecer avances en políticas de modernización autoritaria. Esto se tradujo en términos de Sofía Correa Sutil, como la realización de los proyectos liberales reformistas de Alessandri, se ampliaron las atribuciones del Estado en lo económico y se consolidó su papel de árbitro en los conflictos laborales, para lo cual se reformó substantivamente el aparato administrativo (Correa Sutil, 2004, pp. 66-67). La Misión Kemmerer desde sus inicios –durante el gobierno de Arturo Alessandri y Emiliano Figueroa– mantuvo resultados favorables en lo que respecta a la disminución de la inflación. Esto permitió que Ibáñez llegara a la presidencia en un contexto en que se legitima la vía autoritaria con un grado limitado de intervencionismo, de manera que durante la década del 20' el gobierno pudo desenvolverse en un clima estable.

Las recomendaciones de Kemmerer, basadas en el mantenimiento del padrón oro y traducidas en elevar las altas tasas de descuento, una severa contracción de la emisión monetaria, mantención absoluta de la convertibilidad total y el depósito de prácticamente toda la reserva de oro en Nueva York. Simpatizó con la suspensión temporal del pago de la deuda externa pero no con ningún aflojamiento en el padrón oro. El Banco Central siguió el consejo de Kemmerer. Desde 1929 hasta mediados de 1931 aumentó la tasa de descuento de los bancos miembros del 6 al 9%, la que había bajado de un 9% en 1926 a un 6% en 1928 y que caería al 4% en 1933. Ordenó una reducción del circulante que alcanzó a un 42% en ocho meses. Durante la etapa más dura de la depresión, sin embargo, el remedio del padrón oro para reducir las importaciones no fue capaz de ponerse a nivel de las exportaciones que caían aún más rápido, incrementando las salidas de oro y disminuyendo los recursos para el pago de la deuda externa (Correa Sutil, 2004, p. 57).

La economía chilena durante este período

tuvo una situación paradójica, si bien logró diversificarse el sector exportador durante la década de 1920, esta no ayudó a disminuir la vulnerabilidad respecto a los ciclos de la economía mundial. A raíz de la Gran Depresión las autoridades se vieron obligadas, en el año 1931, a decretar la cesación de pagos, generando una brusca devaluación de la moneda y una crisis política de proporciones. En un país tradicionalmente minero, la crisis de este sector generó un desempleo masivo y una enorme migración de familias pobres y desempleados hacia los grandes centros urbanos. El consenso liberal que se había instalado en la élite chilena desde 1860, y que políticamente hizo crisis en 1920 pareció derrumbarse también desde su base económica con la Gran Depresión (Gárate Chateau, 2012, p. 74).

### **EL LIBERALISMO PRAGMÁTICO DE ARTURO ALESSANDRI Y EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS PROTECCIONISTAS (1932-1952)**

La Gran Depresión de los años 30' y las perturbaciones del comercio generadas por la Segunda Guerra Mundial representaron problemas macroeconómicos; lo que provocó una sucesión de choques macroeconómicos de gran intensidad a los cuales los países respondieron de manera pragmática. A nivel mundial es posible evidenciar el colapso de la primera globalización dado al menor dinamismo del comercio internacional y las dificultades para mantener el patrón oro. Esto determinó la presencia de un Estado interventor que cada vez adquiriría un mayor grado de participación, el retroceso del liberalismo a nivel mundial y su franco colapso bajo el ascenso del fascismo en varios países y del comunismo en Rusia. En el caso de América Latina se presentó un nuevo patrón de desarrollo: la industrialización dirigida por el Estado, cuyas características principales fueron el foco creciente de la industria-

lización como eje del desarrollo, la ampliación significativa de las esferas del Estado en la vida económica y social y un tercer elemento que lo determinó fue la orientación hacia el mercado interno (Bértola y Ocampo, 2013, p. 151).

La inflación, como destacamos con anterioridad, se mantuvo constante durante el desarrollo del Siglo XX chileno, por lo que posterior a la Gran Depresión, no es posible ver un panorama alentador para la economía chilena. Aníbal Pinto, desde una mirada cepalina, deja en evidencia que no hubo una rehabilitación plena con posterioridad. Para otros países, la contracción del comercio externo fue otro percance del ciclo capitalista, aunque excepcionalmente prolongado y doloroso. Para Chile resultó algo más grave: una lesión profunda que no ha podido sanar por completo en 25 años y que no parece hallarse en vías de curación próxima. De ello sostiene dos elementos problemáticos en cuanto al intercambio exterior chileno: la imposibilidad de recobrar el volumen de exportaciones de precrisis, a causa de la declinación del salitre y de que su sustituto el cobre y los otros productos de exportación, no han podido compensar esa pérdida. Por la otra, está la persistente desventaja de la relación de los precios del cobre que no pudo recuperar el nivel de los años 1928-1929 (Pinto Santa Cruz, 1959, pp. 111-112).

Se trata también de un período de grandes convulsiones políticas, en que Chile avanza en un proceso democratizador que conoce fuertes retrocesos en algunos períodos (Pinto Santa Cruz, 1959, p. 11). Durante el desenvolvimiento de los años 1932-1938 nos encontramos con un gobierno de liberalismo pragmático liderado por Arturo Alessandri Palma, quien en conjunto con su Ministro de Hacienda Gustavo Ross, buscaron desarrollar un modelo económico que apuntara al nacionalismo por medio de una política que aceptaba ciertos grados de intervención estatal. Ross introdujo algunas recetas que podrían ser caracteriza-

das como keynesianas, entre ellas el aumento del gasto público y una política cambiaria de apoyo a las exportaciones. Asimismo, rescató algunas medidas provenientes de la “República Socialista” como la vigilancia y el control de divisas; fomentando el proteccionismo (Gárate Chateau, 2012, pp. 90-93).

Sobre el gobierno de Arturo Alessandri (1932-1938) es importante sostener que por medio de la figura de Gustavo Ross<sup>3</sup> que, actuando desde el paradigma de la teoría clásica económica, paradójicamente preparó el camino para el modelo de nacionalismo económico que perduró hasta 1970. Este modelo que planteó numerosos desafíos, entre ellos, las restricciones y controles al comercio internacional, se puso en marcha a partir del abandono por parte de Inglaterra del patrón oro, el 20 de septiembre de 1931, marcó un cambio radical en la percepción del comercio internacional y el libre intercambio de bienes y capitales. Por tanto, el período 1932-1938 resulta particularmente interesante en la medida que constituye el último intento de insertar al país en la economía capitalista global antes del llamado período del Estado de Compromiso (1938-1970) o, como bien se lo ha dado a llamar, del modelo de *Industrialización por Sustitución de Importaciones* (ISI), donde dominó la planificación y la teoría estructuralista defendida por los economistas y técnicos de

---

3 Para la comprensión del liberalismo pragmático de Ross podemos sostener particularmente tres puntos: el primero tiene que ver con sus objetivos, los cuales estaban ligados al equilibrio del presupuesto y el superávit de las cuentas. Un segundo elemento clave fue el control sobre el Banco Central, generando una expansión moderada, aunque siempre en el límite del peligro inflacionario. Su política monetaria se alineó con un manejo del cambio fijo, lo cual favoreció las importaciones y la revaluación del peso chileno. Una tercera clave de su plan fue el alza de impuestos, verdadero anatema para un seguidor de la escuela clásica, aunque aplicada principalmente a la compra y venta de productos agropecuarios (Gárate Chateau, 2012, p. 92)

inspiración cepalina (CEPAL) (Gárate Chateau, 2012, pp. 89-90).

Estos planes se materializaron en Chile con la creación de la CORFO<sup>4</sup> (Corporación de Fomento de la Producción), este sistema se pone en marcha durante el gobierno del candidato radical del Frente Popular, Pedro Aguirre Cerda, quien trajo consigo un proyecto estatista y nacionalista. La CORFO creada en 1939 planteó la instauración de un sistema económico basado en la industrialización interna, el control del comercio internacional y una especial preocupación por el empleo y la planificación económica. Este proyecto se desarrolló en base a la instalación del Estado de Compromiso, amparándose en un capitalismo dirigista, mediante el desarrollo de una política de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) o de desarrollo hacia dentro (Gárate Chateau, 2012, pp. 90 y 130).

Las limitaciones de la puesta en marcha del modelo ISI, podemos entenderlas a partir de las dificultades de los países subdesarrollados frente al tema de la producción, la cual se especifica en pocos productos primarios, en el caso chileno podemos relacionarlo con el cobre en el período 1945-1950, pues dentro del contexto post segunda guerra mundial, su precio se hizo inestable, considerando que en la Guerra de Corea su precio fue congelado por EEUU; la incapacidad de poner en marcha la actividad manufacturera, se debe a que se requerían bienes sólo adquiribles mediante el desarrollo de importaciones, como las maquinarias que permitirían el crecimiento interno

---

4 La labor de la CORFO se condiciona por estallido de la Segunda Guerra Mundial con las dificultades económicas que ella provocó. Inicialmente, se abocó al estudio de los recursos naturales del país, para poder formular en el futuro un plan general de desarrollo; además financió actividades que, por ser poco rentables en sus inicios, no atraían al inversionista privado, pero contribuían a sustituir importaciones; y se preocupó también de la formación de industrias básicas como la energía hidroeléctrica, el acero y el petróleo (Correa Sutil, 2004, p. 89)

de la economía, mostrándose una dependencia con el mercado externo. Esto se contrarresta con la racionalidad que tenía la Industrialización por Sustitución de Importaciones, puesto que prima el carácter autosustentable, es decir la ISI genera automáticamente más ISI, mediante una sucesión de etapas: una llamada “fácil” que concierne en la producción de bienes de uso final -manifestándose temporalmente niveles de desarrollos negativos, incorporándose insumos industriales- para finalizar con la producción de bienes de maquinaria y bienes de capital (etapa difícil) (Meller, 1996, p. 51).

Frente al corpus de autores que hacen alusión al fracaso de las medidas proteccionistas, a pesar de mantener diversidad de posturas que aluden a un acercamiento al estructuralismo o al monetarismo, cabe destacar que en su mayoría reconocen causas políticas, siendo la principal el “empate político” que, en palabras de Tom Davis, desde una perspectiva monetarista, se refiere al fracaso de los gobiernos de llegar al poder con un mandato mayoritario en el período 1879-1959<sup>5</sup>. En Chile este “empate” puede interpretarse como sigue: los conservadores tienen el poder de obstruir el aumento de la tributación directa; los radicales y la izquierda poseen suficiente poder para obstruir cualquier intento de reducción de las remuneraciones reales de los empleados fiscales y de la fuerza de trabajo organizada permanentemente; la posición del sector privado (o por lo menos de las empresas importantes) dentro del Banco Central les da suficiente poder para insistir que los empréstitos a las empresas grandes del sector privado se expandan

---

5 Si bien existen otros estudios que reconocen el “empate político” como una de las dificultades que obstaculizaron la puesta en marcha de políticas proteccionistas dentro de los gobiernos radicales, Tom Davis tiene la particularidad de que amplió los límites del período, pues para él esta problemática se manifiesta en el largo plazo ya que se encuentra vigente en Chile desde 1859-1959.

*pari passu* con los del gobierno (Davis, 1967, p. 69). Proponiendo que un gobierno que intente basarse sobre una base tan fragmentada como punto de apoyo para implantar un programa de estabilización, y en esa forma alienarse con los “sectores medios” se vería inmediatamente amenazado por los extremos del totalitarismo (Davis, 1967, p. 70).

En contraste con esta visión, Tomás Moulian, si bien deja en evidencia que el “empate político” constituyó un problema para el desarrollo de las políticas-económicas proteccionistas, este lo caracteriza como la carencia de mayoría en el parlamento para poner en marcha las reformas; dado a la presencia de un multipartidismo proporcional que da cuenta de la dispersión de la votación. Este fenómeno es usado por el autor para establecer las comparaciones entre elecciones, el porcentaje de escaños y no el de votación; sosteniendo que entre 1932 y 1961 ningún partido individual superó el 30% de los cargos en disputa, es decir que ningún partido individual llegó a controlar, por sí sólo, más de un tercio de los escaños (Moulian, 2009, p. 31). Fue en este período en que los partidos políticos presidenciales no fueron capaces de proporcionarle la mayoría al presidente, la única excepción fue Jorge Alessandri quien amplió su base de apoyo en 1963.

Las problemáticas que implican el ascenso de un gobierno de minoría pueden ser entendidas en este contexto con la llegada al poder de los radicales, que en el caso de Pedro Aguirre Cerda se ve tensionada por una sumatoria de contradicciones: por un lado encontramos las diferencias internas a propósito del manejo del gobierno y por otro las tensiones con la derecha, la cual pugnaba por abortar o minimizar los cambios y prefería paralizar las energías modernizadoras si estas tocaban los intereses latifundistas o se proponían subir salarios, en especial del sector rural (Moulian, 2006, p. 57). El hecho de que la coalición de centro-izquierda denominada Frente Popular,

compuesta principalmente por sectores radicales, comunistas, socialistas y radical socialista, haya entrado a realizar alianzas entre el centro y la izquierda habla sobre la situación de bilateralidad del radicalismo, pues se movía como pez en el agua dispuesto a entenderse con ambos polos, es decir, éste tenía la posibilidad de negociar con la derecha más moderada aun cuando estuviera aliado más establemente con la izquierda (Scully, 1992).

En este sentido podemos entender a partir de Moulian que, si bien se puso en marcha un modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones impulsado por la CORFO, este se vio limitado por un conflicto de partidos, pues el sistema de alianzas con el centro político provocó no sólo el “empate político”, sino que las facciones de izquierda se tensionaron en la medida que se entraba a negociar con los sectores más moderados de la derecha. El período que va entre los años 1938 a 1957 también puede ser caracterizado por el problema de la situación socialista. Si bien sirvieron de base de apoyo para el gobierno de Pedro Aguirre Cerda, a lo largo de estos años encontramos tres escisiones dentro de la izquierda. La primera tuvo lugar a fines de 1939 después del Sexto Congreso creándose el Partido Socialista de los Trabajadores quienes criticaron la labor del gobierno, la segunda tuvo decisión en 1943 cuando se retiró la tendencia pro-gubernamental liderada por Grove; organizando el Partido Socialista Auténtico. Finalmente, en 1947, se produjo una gran división, la tercera que duró hasta 1957, con motivo de la discusión parlamentaria sobre la exclusión de los comunistas, quienes habían sido excluidos del sistema de partido por la Ley de Defensa Permanente de la Democracia durante el gobierno de Gabriel González Videla; de manera que se organizaron dos colectividades: el Partido Socialista Popular y el de Chile. En resumen, los socialistas vivieron todo el período en permanente conflicto (Moulian, 2009, p. 38).

El período en cuestión (1938-1952), según es interpretado por Tom Davis, formó parte de un proceso de largo plazo que data de 1879, en que el empate político aludía básicamente a las tensiones que se generaban entre el sector radical-izquierda y la derecha; centrandose en las posibilidades de poner en marcha empréstitos entre el Banco Central y el sector privado. Sin embargo, durante este período en que se ponen en marcha las políticas proteccionistas, ignora las dificultades de la izquierda; dejando de lado esta doble tensión: la de la izquierda con los radicales y de la escisión de los partidos de izquierda, de manera que percibe al “empate político” como un conflicto dual entre izquierda-partido radical v/s derecha. El estudio de Moulian problematiza a los postulados de Davis, dejando de manifiesto que no sólo existe la problemática del empate político como gobierno de minoría, sino que es la izquierda, dentro del contexto de políticas proteccionistas quien se encuentra bajo esta doble tensión, y que sólo es hasta 1957 donde logra rearticularse.<sup>6</sup>

---

6 Sobre las distintas opiniones al interior de la izquierda y la creación de alianzas políticas de esta véase Casals (2010). El período del Frente Popular con la llegada de Pedro Aguirre Cerda es caracterizado por Marcelo Casals como el más brillante de las estructuras partidarias de la izquierda chilena en la primera mitad del siglo. Su completa inclusión dentro del sistema institucional y su consolidación como organizaciones a nivel nacional se complementaron con una activa labor gubernamental y política que elevó el grado de influencia de estos partidos en la sociedad chilena. Sin embargo, cuando la coalición de izquierda ya estaba dentro del gobierno, importantes sectores del Partido Socialista, institución social e ideológicamente heterogénea, comenzaron a formular agudas críticas contra las tendencias “colaboracionistas” mostradas por los sectores dirigentes del partido, defendiendo posturas que planteaban al socialismo como un objetivo real y cercano. Esta tensión entre interpretaciones teóricas y prácticas políticas derivó en una crisis de identidad de dicha colectividad, propiciando continuas escisiones y fraccionamientos que fueron debilitando la fuerza inicial de la organización; derivando en la escisión del Partido Socialista Popular en 1941 y el Partido Socialista Auténtico, siendo el segundo de ellos al mando de Marmaduque Grove

Como señalamos anteriormente, Chile estaba bajo un panorama inflacionario que se había agudizado posterior al gobierno de los radicales; volviéndose estructural alta. Sobre esto es necesario evidenciar que a pesar de que hubo un intento reformista por parte del radicalismo que incluían la presencia de partidos marxistas que aspiraban a transformar sustantivamente el orden socioeconómico del país, Correa Sutil sostiene que la elite tradicional tenía significativas cuotas de poder político, además del poder económico y la influencia social sumamente útil para poder neutralizar la amenaza que se cernía sobre sus intereses y su posición social (Correa Sutil, 2004, pp. 70-71). Una de estas expresiones de la cuota del poder de la derecha chilena era su capacidad de obtener una alta proporción del voto; por tanto, al momento de la elección presidencial de Pedro Aguirre Cerda, sus dos partidos eran mayoría en el Congreso. En efecto, en las elecciones parlamentarias de 1937, el Partido Conservador obtuvo un 21,3% de los votos y el Partido Liberal un 20,7%; mostrándose nuevamente el problema del empate político (Correa Sutil, 2004, pp. 70-71).

Junto a las problemáticas del gobierno de minoría es necesario agregar la naturaleza en que se puso en marcha los planes de la CORFO, pues a pesar de que hayan sido impulsados en el contexto del Frente Popular, es que este proyecto recogía las ideas desarrolladas por un grupo de ingenieros preocupados por la modernización económica del país, todos ellos miembros del Instituto de Ingenieros de Chile y vinculados a la Sociedad de Fomento Fabril (SFF) y no a los partidos de centro-izquierda

---

en 1944. La trayectoria del Partido Comunista fue bastante diferente. Tempranamente se constituyó en el propulsor de una idea frentepopulista de alianzas amplias y tareas modernizadoras y democratizadoras. Su irrestricta adhesión al movimiento comunista internacional facilitó la transición desde una línea sectaria y obtusa de “clase contra clase”, levantada en la década de los veinte, a la noción de frente amplio para la lucha contra el fascismo.

que integraban el Frente Popular. El proyecto de la CORFO estuvo inicialmente tan vinculado al empresariado que cuando se discutía la ley para crearla, el diario del gobierno, *La Nación*, argumentó que este plan de fomento había sido elaborado por un equipo de funcionarios de la anterior administración, la de Arturo Alessandri, y que, en línea gruesa, correspondía al plan económico de Gustavo Ross (Correa Sutil, 2004, p. 87).

## LA MISIÓN KLEIN-SAKS (1952-1958)

La segunda administración de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) al igual que los gobiernos radicales, se desarrolló bajo la lógica del empate político, pues si bien su legitimidad reposaba bajo la soberanía popular, el régimen carecía de mayoría en el parlamento, por tanto, se obstaculizaba la puesta en marcha del programa de gobierno (Moulian, 2009, p. 32). Al mismo tiempo, cabe destacar que la coalición que funcionó como base de apoyo del gobierno de Ibáñez fue efímera, pues por un lado se encontraba el Partido Agrario Laborista, que se caracterizó por sus ideas nacionalistas-corporativistas a modo de fomentar la participación de empresarios y trabajadores en la gestación de políticas públicas; y el Partido Socialista Popular que se definía antiimperalista y anti-oligárquico. El segundo de ellos tenía frecuentes roces con los movimientos y partidos que componían la candidatura de Ibáñez, puesto que no compartía el autoritarismo presidencial (Fernández Abara, 2007, p. 22), sino que buscó direccionar al gobierno de Ibáñez a favor de los intereses sectoriales de izquierda y el movimiento sindical.

El presente gobierno es caracterizado por el hecho de que a partir de 1955 se presenta un quiebre en la política de Ibáñez, ya que en palabras de Joaquín Fernández pasa desde una etapa populista, que primaba un mayor intervencionismo estatal y un impulso en el poder

de compra por parte del Estado, hacia una etapa liberalizadora en que conjugaron los intereses de la derecha política con el del gobierno; siendo este evento caracterizado por Manuel Gárate como el primer intento de liberalización de la economía chilena. En cuanto a los efectos políticos que tuvo la Misión Klein-Saks podemos decir que reordenó el cuadro de alianzas del gobierno de Ibáñez (Moulian, 2009, p. 39), ya que como destacamos con anterioridad la política del gobierno tenía una base de apoyo con escasa coordinación entre sí dado a su carácter heterogéneo, el apoyo de la derecha permitió ampliar la base parlamentaria del gobierno lo que podía contrarrestar los efectos del “empate político”.

Dentro de la segunda administración de Ibáñez del Campo el abandono de la etapa populista se debió a que la inflación se agudizó en la medida que se puso en marcha el intervencionismo estatal en un gobierno de minoría parlamentaria. En este contexto en que el gobierno de Ibáñez careció de una base de apoyo para llevar a cabo reformas propone, en conjunto con la derecha, un plan antiinflacionario que permitía salir de esta situación en el corto plazo; sugiriendo el diagnóstico de la firma de consultores norteamericanos Klein-Saks.

Esta comisión contó con un programa comprendido por seis puntos: Una política fiscal la cual se basaba en la reducción de gastos y aumentos de impuestos sobre bienes suntuarios, una política de administración pública que buscaba reorganizar los servicios públicos disminuyendo empleados del gobierno central, una política crediticia en que el Banco Central debía establecer un límite de cuotas, una política de remuneraciones a modo de eliminar los reajustes automáticos de remuneraciones. En lugar de imponer controles directos sobre los precios, el Gobierno confiaba en la competencia de los precios de las mercaderías importadas mediante la aprobación y aplicación de una Ley Antimonopolio y por último, una

política cambiaría que eliminaría el número de subsidios y cuotas al comercio exterior de Chile; siendo reemplazada por una tasa de cambio única (Ffrench-Davis, 1973, pp. 26-27).

Este programa de estabilización económica, contó desde sus inicios (1955) con el apoyo de la derecha política, entendiéndose esta como la coalición entre agrario-laboristas, liberales y conservadores, siendo el principal medio de difusión el diario *El Mercurio*, periódico que justificó el desarrollo de los planes Klein-Saks hasta su salida en 1958, aun cuando los tres partidos de la coalición derechista no aprobaron las recomendaciones del plan norteamericano. Esta postura se entiende a través del hecho de que el segundo gobierno de Ibáñez no apoyó completamente las políticas sugeridas por Klein-Saks, lo que se evidencia por la renuncia de Oscar Herrera, ministro de Hacienda a la vez de Economía y Comercio, quien había sido el artífice del acuerdo entre el gobierno y los partidos de derecha y había tenido a su cargo la conducción del programa estabilizador. Con la salida de Oscar Herrera se rompió el entendimiento entre el gobierno y los partidos de la derecha, y se acentuaron las críticas del empresariado (Correa Sutil, 2004, p. 173). Frente a esta circunstancia el Partido Conservador y el Partido Liberal desligaron su responsabilidad respecto a la continuación de la política antiinflacionista.

Dentro de este período nos encontramos con una tensión creciente entre los distintos sectores sociales, pues dado a la inflación latente estos exigían una solución; provocando que las organizaciones sindicales convocaran a los obreros a paralizar faenas para lograr más altos reajustes, sin embargo, Ibáñez mandó a la cárcel a varios dirigentes sindicales quienes se habían manifestado en contra del programa estabilizador.

Pese a la acción de esta oposición<sup>7</sup>, la cual no se agotó con la huelga de 1955, sino que se manifestó en enero de 1956 y en abril de 1957, el gobierno de Ibáñez llegó a un acuerdo con los partidos de la derecha y siguió con las recomendaciones de los economistas de Klein-Saks. En noviembre de 1955 el gobierno envió al Congreso un proyecto de ley que derogaba los reajustes automáticos de sueldos y salarios, y fijaba un reajuste para 1956 de sólo un 50% del alza del costo de la vida del año anterior (Correa Sutil, 2004, p. 172). Los consejos de los economistas norteamericanos apuntaban a suprimir los reajustes automáticos lo que se tradujo en la restricción del gobierno al crédito bancario; dejando de recurrir a emisiones monetarias para saldar su déficit. Además, se eliminó el control de precios para casi todos los bienes de consumo, se suprimieron los subsidios a las empresas privadas y se aumentaron las tarifas de las empresas públicas. De modo que alcanzara a cubrir los costos se promulgó la reforma que puso fin al sistema de cambios múltiples, depósitos diferenciados según los distintos tipos de productos de importación, reemplazaron al sistema de licencias de importación de características monopólicas (Correa Sutil, 2004).

---

7 Sobre el posicionamiento de la izquierda y la movilización generada en contra de los planes Klein-Saks véase Simunovic Gamboa (2013). En él es posible ver como el Partido Comunista se ajustaba a su línea estratégica del Frente de Liberación Nacional sugiriendo el rol de la burguesía nacional progresista como principal foco de discrepancia con los miembros del Partido Socialista Popular en este proceso, mientras que para el caso del Partido Socialista Popular es posible sostener que existía una línea de interpretación asociada a la corriente estructuralista en la medida que las posturas cepalianas de Aníbal Pinto coincidían en el periódico *Noticias de Última Hora*, de tendencia socialista popular y el de la revista cepaliana *Panorama Económico*; sugiriendo que los programas económicos de carácter foráneos no se adecúan al contexto de los países subdesarrollados, ya que estos sólo son vinculados funcionalmente con los países desarrollados.

Los planes Klein-Saks si bien lograron disminuir la inflación a un 17% anual, las políticas implementadas produjeron efectos recesivos. Las dificultades de la economía se agudizaron en 1957, debido a la contracción de la demanda y a la caída del precio del cobre en los mercados internacionales. La producción industrial cayó, especialmente en aquellos rubros destinados al consumo popular, como alimentos, textiles, vestuario. También disminuyó drásticamente la actividad en la construcción y la producción de las industrias vinculadas a ella. Así al fuerte deterioro de las remuneraciones se sumó la cesantía (Correa Sutil, 2004, p. 173).

Cabe destacar que en la medida que la Misión Klein-Saks puso en marcha un proyecto monetarista y liberalizador que logró reducir la inflación, el aumento del gasto público provocó distintos posicionamientos, pues para *El Mercurio* éste problema debía ser saldado por todos los individuos de la sociedad chilena, hablando en términos de un “sacrificio compartido” para llevar a cabo los planes Klein-Saks, esta vertiente de derecha tuvo una oposición tanto de la izquierda política (el Partido Comunista y el Partido Socialista Popular) como de la corriente estructuralista. La izquierda reconoce en este período la presencia de una matriz de pensamiento antiimperialista la cual aludía al carácter interventor de los países monopólicos en los subdesarrollados. En cuanto a la perspectiva estructuralista sugerimos que en el caso chileno se presentan coincidencias, pues algunos economistas cepalianos como Anibal Pinto Santa Cruz estaban involucrados con partidos de izquierda, de manera que articulaba su discurso en torno al rechazo a los planes económicos foráneos y a la posibilidad de crear un mercado regional para América Latina (Simunovic Gamboa, 2013, pp. 44 y 72).

## CONCLUSIONES

Las dificultades políticas y económicas que se desarrollaron dentro del período 1925-1958 hacen referencia, por un lado, a la problemática de los gobiernos de minoría y por otro la reducción de la inflación. En el caso particular de la Misión Kemmerer, cuya base de apoyo se articuló con el primer gobierno de Ibáñez (1927-1932) y los militares reformistas, vimos que si bien el plan modernizador se desarrolló legitimándose por medio de la vía autoritaria con un grado limitado de intervencionismo estatal, esta alianza fue efímera en la medida que se presentó la Gran Depresión y con ello el consenso liberal que se había instalado en la élite chilena desde la década de 1860, y que políticamente hizo crisis en la década de 1920, pareció derrumbarse también desde su base económica (Gárate Chateau 2012, p. 74).

En lo que concierne al desenvolvimiento de la Misión Klein-Saks podemos dejar en evidencia que tras la tensión política que provocó el desarrollo de los gobiernos de minoría durante el siglo XX chileno, en conjunto con el fracaso de las políticas proteccionistas que se pusieron en marcha durante el gobierno de los radicales, la segunda administración de Ibáñez tuvo una base de apoyo heterogénea, pues con el rechazo a las políticas radicales del decenio anterior, el gobierno de Ibáñez se articuló sobre la base de un discurso populista que aglutinó a un sector de izquierda como fue el caso del Partido Socialista Popular y a uno con intereses corporativistas representado por el Partido Agrario Laborista. No obstante el apoyo socialista dentro del gobierno de Ibáñez duró sólo tres meses, de modo que su salida del gobierno les permitió mantener sus credenciales izquierdistas para emprenderse en el camino de formar una coalición denominada Frente de Acción Popular (FRAP).

Durante este período presidencial en que la inflación se fue incrementando, Ibáñez en 1955, hace un llamado para contratar a la firma de consultores norteamericana Klein-Saks, no obstante esta misión si bien contó con el apoyo derecha, no se pusieron en marcha todas las recomendaciones de los *money doctors* puesto que afectaba los intereses de este sector, de manera que el plan económico no sólo tuvo una férrea oposición por parte de la izquierda del período, sino que ya en 1957, *El Mercurio*, era el único actor de derecha que respaldó sus medidas.

La Misión Kemmerer y la Misión Klein-Saks, si bien tienen como similitud el hecho de que hayan sido medidas en pro de la liberalización económica del país cabe destacar que la primera tuvo un conjunto de dificultades que respondían a un orden de causas exógenas. Pues si bien durante la década del 20' evidenciamos el agotamiento del consenso liberal en el ámbito político, parecía ser que, con la Misión Kemmerer, la receta de un plan de modernización autoritaria con un cierto grado de intervencionismo, estaba legitimada a pesar de la renuncia del primer período de Alessandri en 1925 y el corto período de Emiliano Figueroa (1925-1927) que culminaron con el ascenso al poder de Ibáñez; el plan siguió en marcha hasta que colapsó con la Gran Depresión. En el caso del fracaso de la Misión Klein-Saks se pueden observar causas políticas si consideramos que la inflación se mantuvo latente durante todo el Siglo XX chileno, pues sólo con el giro a la etapa liberalizadora Ibáñez, pudo ampliar su base de apoyo para poner en marcha las reformas, no obstante, el respaldo que tuvo por parte de los derechistas fue efímero.

De esta experiencia (1925-1952), en que la inflación se manifiesta como telón de fondo, podemos sostener que dentro de los sub-períodos analizados nos encontramos con tensiones políticas que ayudan a explicar el fracaso de las políticas económicas en Chile. Para el primer período (1925-1932), como sostuvimos ante-

riormente nos encontramos con un panorama en que el aparato político y económico entra en tensión, pues se manifiesta la crisis del consenso liberal que repercute tanto en el liberalismo político como económico, en este contexto la Gran Depresión se manifiesta como el principal acontecimiento en la medida que dejó de manifiesto las debilidades del plan Kemmerer.

En lo que concierne al liberalismo pragmático de Arturo Alessandri y al fracaso de las políticas proteccionistas (1932-1952), destacamos la importancia de Gustavo Ross en este proceso en la medida que vemos los planes económicos de la CORFO como un elemento de continuidad con los planes de Ross los cuales entrarán en contradicción al final de los gobiernos radicales. Durante la fase en que se ponen en marcha las políticas proteccionistas (1938-1952) es posible evidenciar que si bien con la creación de la CORFO, se manifiesta un nuevo patrón de desarrollo, los planes propuestos se veían obstaculizados durante el desenvolvimiento de la administración de los radicales, por dos factores, por un lado la izquierda, que debía ser la base de apoyo para llevar a cabo la plataforma de cambio al desarrollo hacia adentro; como señalamos anteriormente entró en tensión durante el período de 1938-1957. El segundo factor puede ser reconocido a partir de la continuidad de los planes de Gustavo Ross, quien buscaba poner en marcha un modelo de liberalismo pragmático alejado de la base de apoyo de los gobiernos radicales.

En cuanto al último período (1952-1958) evidenciamos como problemática política la base de apoyo heterogénea del gobierno de Ibáñez, pues obstaculizó el desarrollo de medidas proteccionistas durante el período 1952-1955 y durante la etapa liberalizadora en que se desenvuelven los planes Klein-Saks (1955-1958) tuvo una fuerte oposición por parte de los sectores izquierda y el movimiento sindical; y ya en 1957 la derecha también rechaza el intento de liberalización económica.

## REFERENCIAS

- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bulmer-Thomas, V. (1994). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Casals, M. (2010). *El alba de una Revolución, La izquierda y el proceso de construcción estratégica de la vía chilena al socialismo, 1956-1970*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Davis, T. (1967). Ocho décadas de inflación en Chile, 1879-1959, una interpretación política. *Cuadernos de economía*, 4(11), 65-74.
- Drake, P. (1984). La Misión Kemmerer a Chile: Consejeros Norteamericanos, Estabilización y endeudamiento, 1925-1932. *Cuadernos de Historia*, 4, 31-59.
- Fernández Abara, J. (2007). *El ibañismo (1937-1952): Un caso de populismo en la política chilena*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Ffrench-Davis, R. (1973). *Políticas económicas en Chile. 1952-1970*. Santiago de Chile: Ediciones Nueva Universidad.
- Gárate Chateau, M. (2012). *La revolución capitalista en Chile (1973-2003)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Meller, P. (1996). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Moulian, T. (2006). *Fracturas. De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende, (1938-1973)*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- (2009). *La forja de ilusiones El sistema de partidos 1932-1973*. Santiago de Chile: Ediciones Akhilleus.
- Pinto Santa Cruz, A. (1959). *Chile: Un caso de desarrollo frustrado*. Santiago de Chile; Editorial Universitaria.
- Rodríguez Weber, J. (2014). *Economía política de la distribución del ingreso en Chile, 1850-2009*. Programa de Historia Económica y Social Uruguay. Montevideo: Tesis de Doctorado en Historia Económica presentada en la Universidad de la República.
- Scully, T. (1992). *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Simunovic Gamboa, P. (2013). *Identidad y antiimperialismo en la izquierda: El caso de la Misión Klein-Saks*. Tesis para optar el grado de Licenciado en Historia. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.