

Donoso Rojas, Carlos

EL OCASO DE LA DEPENDENCIA SALITRERA (1914-1926)

Diálogo Andino - Revista de Historia, Geografía y Cultura Andina, núm. 45, diciembre-, 2014, pp. 97-118

Universidad de Tarapacá

Arica, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=371333938010>

**Diálogo Andino**  
Revista de Historia, Geografía y Cultura Andina

*Diálogo Andino - Revista de Historia, Geografía y  
Cultura Andina,*

ISSN (Versión impresa): 0716-2278

rda@uta.cl

Universidad de Tarapacá

Chile

# EL OCASO DE LA DEPENDENCIA SALITRERA (1914-1926)\*

## THE DECLINE OF THE NITRATE DEPENDENCE (1914-1926)

*Carlos Donoso Rojas\*\**

Nuestra propuesta estudia el impacto de la Primera Guerra Mundial sobre la industria salitrera, desde la perspectiva del rol jugado por el Estado y privados para preservar su continuidad en tiempos de inestabilidad de la demanda. Mediante la presentación y análisis de propuestas en torno a cómo organizar la industria en un período de crisis, sugerimos la pervivencia de un modelo anacrónico a la dinámica de los mercados mundiales y a los conflictos ideológicos del período. Esta extemporaneidad se manifestó, básicamente, en la inexistencia de una institucionalidad formal y permanente que regulase la actividad, y en la insustancialidad en el debate técnico y político sobre el porvenir de la industria. El resultado de la falta de previsión significó, desde nuestra perspectiva de análisis, un retroceso en el proceso de modernización del Estado y una creciente consolidación de la dependencia fiscal del salitre, aun en tiempos de crisis terminal.

**Palabras claves:** Salitre, guerra, políticas públicas, crisis.

*Our approach studies the impact of WWI on the nitrate industry, from the perspective of the role played by the state and private to preserve its continuity in times of unstable demand. Through the presentation and analysis of proposals on how to organize the industry in a period of crisis, we suggest the survival of an anachronistic model of the dynamics of global markets and the ideological conflicts of the period. This situation manifested basically in the absence of a formal and permanent institutions that regulate the activity, and insubstantiality in the technical and political debate on the future of the industry. The result of the lack of foresight meant, from our point of analysis, a setback in the process of modernization of the state and increasing consolidation of fiscal dependence of nitrate, even in times of terminal crisis.*

**Key words:** Nitrate, war, public policy, crisis.

### Introducción

La anexión de las provincias de Tarapacá y Antofagasta, tras el término de la Guerra del Pacífico, determinó la reconfiguración de un Estado pequeño y empobrecido, a otro que se expandió en torno a los intereses creados por dicha industria. Desde una perspectiva más amplia, la conquista de la región salitrera implicó también la inserción definitiva del país al comercio internacional, relacionándolo a un modelo financiero ligado a la concentración de capitales y estrategias de dominio e intervención política.

La dependencia del salitre impulsó un cambio incuestionable en Chile. Mientras el Estado se reorganizó en torno al perfeccionamiento continuo de los mecanismos de recaudación de contribuciones, principalmente aduaneras, las limitadas trabas a la iniciativa privada permitieron la expansión del consumo y el crecimiento del mercado del crédito. De paso, estimuló una movilidad demográfica interna sin precedentes, y posibilitó la modernización de la

infraestructura, orientada principalmente a facilitar el intercambio interno y de exportación (Lewis 1986: 106-107; Haber 2000: 78).

La gran transformación provocada por la apropiación territorial del Norte Grande se dimensiona al constatar el estado de una economía que había resentido notablemente la recesión de 1873, y cuya estabilidad dependía tanto de emisiones inorgánicas como del incierto destino de la inconvertibilidad monetaria, impuesta forzosamente en 1878. Desde 1870, y hasta entonces, el país experimentó un déficit fiscal continuo, reflejado en un descenso constante de sus ingresos aduaneros. Mientras en 1860 las contribuciones por esa vía alcanzaban el 64,8 por ciento de las entradas fiscales, en 1870 el porcentaje disminuyó a 55,8, manteniendo esa tendencia hasta 1880, cuando el salitre aportó el 82,5 por ciento del total de los ingresos. Entre 1850 y 1880 el valor de las exportaciones se incrementó cincuenta veces, y solo entre 1880 y 1883 el Estado recaudó más ingresos que el período 1817-1866 (Molina 1898: 298-300).

\* Resultado Proyecto Fondecyt Regular Nº 1140339.

\*\* Universidad Andrés Bello, Facultad de Educación, Santiago, Chile. Correo electrónico: cdonoso@unab.cl

El crecimiento basado en la expansión de las exportaciones del salitre implicó la consolidación del Norte Grande como un polo de desarrollo excluyente, hacia donde convergieron el capital y la mano de obra de núcleos urbanos del país, en desmedro de otras áreas productivas. Esto creó un vínculo de dependencia, que aumentó el factor de riesgo ante contracciones del mercado, y frente a la competencia de proveedores más eficaces al momento de producir a menor costo, con rendimientos equivalentes. Esto también posibilitó la gestación de un nexo cuestionable del Estado con la industria, en donde el primero se constitúa en un mero generador del ordenamiento jurídico esencial, destinado a institucionalizar y regular el nuevo sistema de relaciones económicas (Bulmer Thomas 2010: 106-107).

La estrecha relación entre la política (entendida como el ejercicio de administrar el Estado) y el poder económico determinó la dinámica del mercado salitrero durante el período en estudio. La asociación de la industria a capitales e influencias foráneas, fundamentalmente británicas, forzó la continuidad de un modelo liberal, en tiempos en que las restantes potencias económicas favorecían un proteccionismo que les permitió controlar el mercado interno e impulsar sus exportaciones. Sometidos a una influjo que no limitaba la libertad de producción y venta, y que en cierto modo garantizaba la estabilidad financiera fiscal, países como Chile, limitados a la producción de materias primas, se convertiría, en palabras de Eric Hobsbawm, “en planetas económicos del sistema solar británico” (Hobsbawm 1998: 48).

El maridaje entre economía y política apuntaba a preservar la estabilidad de la industria como un modelo viable de negocios, que operara en condiciones óptimas cuando las señales del mercado garantizaban la estabilidad del intercambio comercial, aun cuando no existiese una estimación real de sus perspectivas y proyecciones. La historia del salitre está determinada por la incertidumbre creada por un sector que buscó inorgánicamente su expansión, y otro que, bajo el formato de organizaciones sociales, intentó promover principios de equidad y justicia como parte inherente al crecimiento económico (Polanyi 2011 [1957]: 289).

Mientras, hasta fines de los años veinte, el Estado condicionó su estabilidad financiera sobre estructuras carentes de ideas basales, la industria salitrera nunca logró arraigarse sobre bases que

permitieran configurar una demanda continua, ni pudo hacer frente a una competencia tan anunciada como previsible.

La historiografía orientada al salitre ha privilegiado estudiar la dinámica social de la industria, centrando su interés en el mundo obrero, asociándolo a la coyuntura política y los debates ideológicos del período. Desde este prisma, la crisis salitrera tiende a vincularse a condicionantes exógenas, descartando profundizar en el rol que cupo tanto a los industriales como al propio Estado, en la debacle de la industria. Nuestra propuesta apunta a develar el desfase entre la coyuntura político-económica, con las expectativas generadas en torno al salitre. Esto se manifestó en la incapacidad de asimilar las consecuencias de la competencia de abonos sintéticos, la inexistencia de una institucionalidad salitrera permanente y autónoma y, en especial, la insustancialidad de propuestas respecto de cómo mantener la continuidad de la industria sin afectar los intereses fiscales. El resultado de la falta de previsión fue, desde nuestra perspectiva de análisis, un retroceso en el proceso de modernización del Estado y una creciente consolidación de la dependencia fiscal del salitre, aun en tiempos de crisis terminal.

### Intuyendo la crisis

Aunque desde fines del siglo XIX los principales productores lograron conciliar sus intereses en torno a asociaciones creadas para promover el consumo y amparar sus derechos, en la práctica la industria salitrera operó sin una organización formal que le diera algún control efectivo sobre el mercado. Hasta entonces, la elaboración del salitre no contempló la demanda, ni menos se orientó a satisfacer, integralmente, sus requerimientos. Antes del inicio de la Gran Guerra, mientras en los puertos europeos el sobrestock definía el oscilante precio del quintal, otros mercados, como el asiático, eran considerados *a priori* no rentables por su lejanía, sin mediar intención alguna de expandir la oferta a la región. Era frecuente que las solicitudes de países con demanda creciente, como China, India y Japón, fuesen cubiertas solo parcialmente por no existir un servicio regular de transporte, supliendo sus necesidades con la importación de sintéticos (CDSO 1, 5/6/1913: 25-26; CT 59 (1913): 152-157).

Enfrentados a una fragilidad estructural insalvable, la industria salitrera logró superar períodos de contracción de la demanda complejos, pero breves.

La rápida recuperación de los mercados, seguida del aumento en su precio, llevó al convencimiento de que las crisis eran esporádicas, y que el poder de compra en los principales mercados sería ilimitado en número y capacidad de consumo. Esto, sumado a las ventajas comparativas del mineral respecto de la competencia artificial, daba a la industria una proyección insospechada. En plena crisis exportadora, un reconocido economista como Daniel Martner sostenía que no había razón para temer la competencia del salitre artificial, considerando su precio variable al alza, los intereses económicos creados en la industria y la baja rentabilidad de dicho producto. Su optimismo tenía asidero: mientras en 1894 se exportaban casi 9,5 millones de quintales métricos, en 1913 la cifra se había casi triplicado a 27,3 millones. Estimado en oro de 18 d., los derechos pagados por el salitre y el yodo, en los mismos años referenciales, subió de 37.349.836,24 a 186.099.980,53 (Martner 1917: 402-403).

La confianza en la continuidad de la industria no permitió dimensionar la profunda paradoja creada en torno a la dependencia de la industria. Hasta 1914, las rentas fiscales superaron largamente los gastos consultados en el presupuesto, incluso considerando el crecimiento de la burocracia fiscal. Por otro, el retorno de divisas por concepto de exportación no bastaba para cubrir el valor de las importaciones de bienes e insumos, creando un déficit creciente en relación con el aumento de la demanda. La “buena situación económica y mala situación financiera” del país, expuesta asertivamente por Francisco Valdés Vergara en 1894, había dado señales de advertencia en las recesiones de 1890 y 1907, sin que entonces se adoptasen medidas de contingencia para sostener la venta de salitre y potenciar el desarrollo de la industria local (Valdés Vergara 1894: 197-198).

El inicio de la guerra trastocó con rudeza la estructura de la industria basada, hasta entonces, en la venta a un número reducido de mercados y al frágil control creado por sucesivas combinaciones salitreras, colectivos formados en 1884 por un reducido número de industriales con el objetivo de estabilizar el precio, estableciendo reparto equitativo de cuotas de producción entre sus afiliados. En 1909, año en que definitivamente se suprime, se estimaba que al menos una quinta parte de los productores suscritos a la combinación violaba el pacto, negociando ventas con intermediarios a precios menores a los acordados, o incumpliendo

las cuotas de producción asignadas (CDSO 67, 30/7/1909: 1.522; González 2014: 39-64).

Pese a las evidencias que avizoraban un conflicto mayor en Europa que involucraría a los principales mercados compradores del salitre, la guerra impactó en Chile de un modo inesperado, sin que ninguno de los actores involucrados hubiese tomado resguardos para hacer frente a la contingencia. El cierre de los mercados salitreros, en especial del alemán (básicamente por las restricciones impuestas al tráfico marítimo), sorprendió al país con un significativo stock del mineral en los puertos. En junio de 1915 se estimaba que el saldo de salitre disponible solo en Iquique, descontando las estimaciones de producción y exportación, era de 1.043.000 quintales. Esto obligó a detener la producción y cerrar 35 oficinas en solo cuatro meses (*Esportación de salitre...* 1915: 5-7; AIT 1916 [26], f. 170: 28/8/ 1916).

El conflicto confirmó que la industria chilena no estaba preparada para enfrentar la competencia de abonos artificiales. Años antes, Belisario Díaz Ossa, ingeniero y profesor de la Cátedra del Salitre de la Universidad de Chile, auguraba que el futuro del salitre dependería de cuán preparado estuviera el país para afrontar la arremetida de los fertilizantes sintéticos. Mientras en Europa la producción de abonos en diez años había duplicado su rendimiento en relación con su costo de producción, en Chile los depósitos de caliche se seguían cateando rudimentariamente. La solución, a juicio de Díaz, pasaba por invertir en tecnología, formar personal preparado en las técnicas apropiadas y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. Paralelamente, debían optimizarse los mecanismos de transporte del mineral, y reducir el número de intermediarios existentes entre el productor y el consumidor (Díaz Ossa 1907: 6-8).

Desde la publicación del estudio de Díaz Ossa, hasta el inicio del conflicto, la industria no experimentó inversiones relevantes, y la importancia de las sustancias sintéticas fue relativizada por los propios productores, pese a la insistencia de los expertos en la materia<sup>1</sup>.

La subvaloración de la competencia descansaba en argumentos reales, pero prescindibles, como la mayor eficacia del nitrato, su menor costo, los riesgos en la manipulación de sintéticos, su limitada capacidad de producción y lo acotado de sus mercados. Incluso en tiempos de contracción de las exportaciones, el análisis de la crisis exportadora no consideraba la posibilidad del cierre de mercados,

aristas políticas relacionadas con la aplicación de medidas proteccionistas, o las progresivas mejoras introducidas a la fabricación de los abonos (*Algunos antecedentes...* 1918: 22).

### **Centralizar, consignar, intervenir**

Mientras la guerra dinamizó la producción de abonos sintéticos en los países involucrados, el desafío para la industria salitrera fue estudiar la forma de reducir las existencias en puerto y mantener las faenas en el interior, previo a diseñar una estrategia eficaz para dar continuidad a los despachos de salitre.

A fines de 1913 el cónsul chileno en Londres, Vicente Echeverría, había propuesto la redefinición de funciones del Consejo Salitrero, a base de una organización que le diera funciones ejecutivas específicas. La sugerencia del diplomático asignaba al organismo atribuciones casi absolutas para el manejo de la industria, permitiéndole intervenir en funciones hasta entonces propias del ámbito privado, como la distribución del mineral, la organización sindical de los industriales, sistema de transporte y el manejo de variables que permitiesen el abaratamiento de los costos de producción. Las indicaciones eran extensibles a la explotación del yodo y otros derivados, sobre estas el Consejo también ejercería tuición (Echeverría 1927: 54-57).

Las ideas de Echeverría generaron un debate, al entenderse como una propuesta tendenciosa que desestabilizaba la industria y generaba incertidumbre, en un período marcado precisamente por la estabilidad en la demanda. Mientras en 1911 el quintal se cotizaba en 7,4 dólares, en 1913 el precio subió a 7,10 dólares. En igual período, los despachos pasaron de 11.831.273 quintales a 12.938.187, estimándose para 1914 un aumento en la demanda superior a dos millones de quintales (*Antecedentes* 1925: 35).

Es probable que las advertencias de Echeverría se relacionasen con la tensión política en Europa y la inminencia de la guerra, en particular cuando en Chile el conflicto se percibía muy distante. A fines de 1913, un editorialista presagiaba que la estabilidad de la demanda del salitre en los mercados internacionales podría convertir a Chile en una potencia económica relevante en menos de veinte años (*El Tarapacá* (Iquique), 23/12/1913).

El optimismo general contrastaba con el estado de las finanzas públicas, que presentaba un alto endeudamiento y un nivel de gastos creciente.

Estos no podían ser subsanados por cobros aduaneros y habían impulsado propuestas tendientes a crear contribuciones específicas sobre utilidades declaradas y la exportación de minerales, como el borato de cal. El gobierno, por su parte, visualizaba a mediados de 1913 una eventual explosión social en la región salitrera producto de la paralización de faenas, disponiendo el traslado de quinientos soldados a reforzar los destacamentos militares de la zona (Couyoumdjian 1974: 21-22; AIT 1 1913-1914, 3/4/1913: 23-24).

La dependencia chilena del comercio salitrero con Gran Bretaña, e intereses creados a nivel tanto fiscal como privado, impulsaron a la legación chilena en Londres a sugerir al gobierno, meses antes de la declaración de guerra, la reconfiguración de la estructura del comercio salitrero, en un intento por preservar el intercambio y mostrar, veladamente, la posición chilena frente a las tensiones del período. En marzo de 1914, Agustín Edwards, primer secretario de la legación y representante del gobierno ante el Comité Salitrero, propuso la creación de la Compañía Consignataria del Salitre, entidad que centralizaría la venta del mineral por medio de la asignación de cuotas a productores.

Según el proyecto, el Estado chileno debía suscribir dos terceras partes de su capital accionario, anticipando a la Compañía £ 2.500.000, con un interés del cinco por ciento anual. En garantía del préstamo, la Consignataria pondría a disposición del Estado parte del *stock* de salitre, equivalente al aporte de los productores y exportadores, quienes, a su vez, prorrinarían la cuota de participación de acuerdo con su participación accionaria (CT 1915 (64): 31).

El proyecto de Edwards fue desecharido por el Comité Salitrero en junio de 1914, básicamente porque dejaba en manos del Estado el control del tráfico y, de modo implícito, de la industria. En contraparte, el Comité sugirió mantener la idea de centralizar las ventas, a partir de la obligación de los productores a consignar toda su producción durante diez años. El directorio de The Central Consignment Company tendría el derecho excluyente de fijar la producción de salitre que debía producirse y embarcarse cada año, controlando los fletes y el precio de venta del mineral. El capital de la compañía sería íntegramente formado por aportes británicos, alemanes y norteamericanos, con exclusión de capitales chilenos, fiscales o privados (CT 62 (1914): 374-380; *Organización definitiva...* 1915: 17-27).

La propuesta del Comité fue objetada en Chile por la Asociación Salitrera de Propaganda, que propuso una nueva opción, amparándose en la defensa de la libertad de producción y la autorregulación de los mercados. La formación de la Asociación de Productores de Salitre buscaba conciliar los intereses de los industriales locales, permitiendo producir y comerciar sin trabas durante la mitad del año, restringiendo las faenas el segundo semestre de acuerdo con la demanda y las cuotas de venta fijadas por la Asociación para evitar la sobre oferta (CT 62 (1914): 380-382).

El debate en torno a qué hacer con el salitre era de difícil solución, considerando que el Comité Salitrero, organismo de propaganda formado en 1911 que representaba intereses fiscales y particulares, estaba integrado por representantes del gobierno y de productores chilenos, ingleses y alemanes. Frente a la diversidad de intereses, y ante la insistencia de las autoridades chilenas por intervenir en el control de la industria, el Comité propuso que el gobierno comprase la totalidad de la producción que se le ofreciese a seis chelines (o tres chelines ocho peniques sin derechos), atendiendo a que su valor en el mercado no era menor de siete. Se estimó que esa medida valorizaría el salitre y no se incurría en grandes desembolsos.

La propuesta fue rechazada a sugerencia del propio ministro en Londres, argumentando que no se podían hacer esfuerzos financieros sin adoptar medidas pertinentes para organizar la industria en tiempos de crisis que le permitieran competir contra abonos similares. A juicio de la autoridad, la fórmula podría lograrse reduciendo el precio con la eliminación de intermediarios, y con la contratación de un sistema de transportes neutral. La idea del gobierno, implícita en la propuesta de Edwards, era asumir riesgos siempre y cuando el rol de la industria fuese activo y participativo (CT (64) 1915: 31).

El inicio de la guerra cambió por completo el panorama de la industria. Por sugerencia del Consejo Salitrero, a inicios de agosto de 1914 el gobierno presentó una moción al Congreso para un anticipo a los productores que se comprometiesen a mantener en operación sus oficinas hasta tres pesos por quintal elaborado, y \$ 4 por cada quintal almacenado en puerto, con un límite de quince millones. El préstamo se verificaría por medio de letras que los salitreros girarían en el país, previa constitución de la garantía prendaria, con un interés del seis por ciento mensual.

La ayuda fiscal estaba orientada a financiar la continuidad parcial del trabajo en la región salitrera, pero también partía del supuesto de que la guerra sería breve. Ante la paralización de faenas de las fábricas de abonos artificiales, la industria chilena estaría en condiciones ventajosas de abastecer el mercado europeo una vez finalizado el conflicto. El optimismo se hizo manifiesto, a juicio del ministro de Hacienda, en el interés en Estados Unidos por formar un gran *stock* de salitre, lo que había elevado la demanda y su precio desde el mismo inicio de la guerra (CSSO 32, 6/8/1914: 495-496). El optimismo se avalaba en que cálculos iniciales estimaban provisiones de combustibles e insumos de producción para al menos cinco meses, tiempo en que se estimaba el conflicto. Esto hizo pasar por alto varios aspectos relevantes, como la incapacidad para determinar la cantidad de salitre a producir por cada oficina, y la demanda de un grupo de parlamentarios por hacer extensivos los beneficios a los productores de cobre (CDSO 49, 10/8/1914: 1.372).

La iniciativa, además, fue presentada como una opción viable solo para lograr la “paralización tranquila” de las faenas, considerando que su proyección era limitado al monto señalado por ley, y que había a la espera de ser embarcados más de 18 millones de quintales (CSSO 36, 11 de agosto de 1914: 519-522). Tampoco se consideró que algunas salitreras habían hipotecado previamente gran parte de su producción, por lo que, ante cualquier eventualidad, la propiedad del mineral debía dirimirse por vías legales no precisadas. El tema fue enviado como indicación desde el Senado a la Cámara de Diputados, pero la ley fue aprobada antes de debatirse este punto, en una irregularidad denunciada como inconstitucional por la Cámara, pero que no fue subsanada (CDSO 51, 13/8/1914: 478)<sup>2</sup>.

De modo casi simultáneo, en septiembre de 1914 el gobierno nombró una comisión de estudios del problema salitrero, presidida por Carlos Aldunate Solar, para estudiar la forma de dar continuidad a la industria. En noviembre, la Comisión señaló que la única forma de dar salida al *stock* acumulado era la intervención subsidiaria del Estado. Para ello, sugería autorizar al Presidente de la República para invertir £1.500.000 de los fondos destinados a la conversión del papel moneda en la compra de salitre, a fin de cumplir con los contratos de venta y consignación celebrados previamente (CT 64 (1915): 38-69).

La urgencia de dar una salida rápida al complejo escenario económico y social hizo perder de vista un número no menor de propuestas para reorganizar la actividad salitrera, apuntando sin exclusión a la necesidad de centralizar las ventas, aunque con fundamentos divergentes respecto del papel que debía jugar el Estado. A fines de 1914, el cónsul chileno en Hamburgo, Adolfo Ortúzar, sugirió al gobierno implementar en Chile la ley relativa a potasas vigente en Alemania desde 1910, y que creaba bajo el control del Estado un sindicato obligatorio que reunía a todos los productores de sales potásicas del país. La normativa otorgaba al gobierno la facultad excluyente de fijar las condiciones de explotación y venta del mineral hasta 1925, determinando cada año la producción y reservándose el derecho de fijar su precio de venta. De acuerdo con Ortúzar, la Ley Imperial, como era conocida, no solo contribuyó a regularizar la producción y venta, sino también reguló las condiciones de la mano de obra en las minas, permitiendo mejoras importantes en las condiciones de seguridad y remuneraciones de los obreros por la vía de contratos colectivos (Ortúzar 1914: 23-78).

El caso de la potasa, de acuerdo con el cónsul, no parecía diferir de las condiciones de operación del salitre, por lo que era factible crear una Central de Ventas de Salitre bajo el control directo del Estado, que reuniese la producción y la exportase, fijando por temporadas los precios en cada país. Junto a la Central de Ventas se crearía una Central de Salitreros, con sede en Londres o Hamburgo, bajo el control directo de los productores, quienes se encargarían de distribuir el salitre por una comisión fija (Ortúzar 1917: 523-537).

En octubre de 1915 el senador Augusto Bruna presentó en la Cámara otro proyecto de centralización de ventas, que contemplaba la creación de una sociedad con un capital de £ 250.000, en la que las acciones serían suscritas en proporción a la capacidad productiva comprobable por parte de los industriales, pagaderas con un descuento de seis peniques por quintal exportado. El rol del gobierno sería menor, limitándose a aportar el capital inicial y reducir los derechos de exportación despachado por la sociedad, a 24 peniques por quintal, cuatro menos que el estimado en puerto. La adscripción a la sociedad sería voluntaria, estableciéndose un valor quintal calculado al valor promedio del salitre el último año corrido. Recibirían, además, un pago provisional al momento de exportar, liquidándose

la diferencia anualmente, de acuerdo con el precio promedio (CT (67) 1915: 160-163).

El modelo asociativo fue también sugerido por Carlos Aldunate Solar, quien, a fines de 1915, presentó la propuesta para formar la Colectividad Salitrera, que se encargaría de atender la propaganda del consumo del salitre y, principalmente, de regular la producción anual en proporción a las exigencias del mercado. La organización común de las ventas implicaba la creación de un Banco Salitrero, formado con capitales privados, que comprase y vendiese todo el salitre, una vez distribuidas las cuotas de producción e informado el precio a pagar por quintal, pagando impuestos de exportación menores a los cobrados a los productores libres. A diferencia de la iniciativa de Bruna, la Colectividad Salitrera no dependía del financiamiento fiscal, limitando la participación del gobierno a la representación de un delegado presidencial, quien integraría el directorio solo con derecho a voz (CT (69) 1915: 7-8).

Aldunate postuló el proyecto como moción de debate ante el Senado, planteando, como Ortúzar, la necesidad de armonizar los intereses de los obreros con los empresarios, sugiriendo la creación de seguros para accidentes del trabajo y cajas de ahorro, fijación de precios para los artículos de pulpería, limitación del uso de fichas y, en general, la implementación de todas las medidas necesarias para atender a los intereses morales de los obreros (CSSO 19, 17/6/1916: 100-102).

La Colectividad Salitrera de Aldunate sería desechada ante la propuesta presentada al gobierno por una comisión parlamentaria encargada de estudiar la reorganización de la industria salitrera. En respuesta, esta propuso la creación de la también llamada Colectividad Salitrera, esta vez integrada por el Estado, productores y exportadores residentes en Chile al menos cinco años. Como en los casos previos, el manejo de la industria sería centralizado por la nueva agrupación, cuyo directorio determinaría las cuotas de producción, los montos a comprar y fijaría el precio del mineral (CT 70 (1916): 4-6).

Contemporánea a esta propuesta fue la del industrial Aníbal Mena, quien sugirió la creación de un Banco Salitrero de Chile, de capitales públicos, el que además de sus funciones crediticias, cumpliría funciones de consignatario al recibir pagos en salitre, y de recaudador de derechos aduaneros. Esto, además de darle la liquidez necesaria para sus operaciones, daba una institucionalidad visible

a la industria, permitiendo reorganizar las finanzas nacionales, diferenciando los ingresos por concepto de exportación del mineral de otros ordinarios, lo que finalmente ayudaba a proyectar el gasto público (Mena 1916: 19-75).

Mucho más limitado en sus alcances, en 1916 Jorge Hunneus propuso una fórmula novedosa de centralización por medio de la formación de un conglomerado holandés, con el que tenía vínculos de representación comercial. La sociedad no exigía el derecho exclusivo de venta, ofreciendo el pago de hasta siete chelines por quintal producido, pagando por adelantado dos tercios del monto embarcado. Según Hunneus, las ventajas eran inmejorables, considerando que la sociedad utilizaría sus propias embarcaciones, distribuyendo el salitre en Europa desde los estratégicos puertos de Rotterdam y Génova, expandiéndose en el futuro a Estados Unidos (Hunneus 1916: 3-6).

La fórmula apuntaba a asegurar el transporte en buques de bandera neutral, aunque no definía las condiciones anexas, derivadas de la seguridad en la navegación y los costos de aseguramiento de la carga. Un año antes el ministro de Hacienda, Alberto Edwards, propuso al Congreso un particular plan para transportar y colocar el salitre en los mercados escandinavo y ruso, presentando la oferta de una compañía naviera sueca, a cambio de adelantar fondos para financiar la compra del salitre. El acuerdo transformaba al Estado chileno en consignatario (aunque Edwards no explicitaba dicha función), debiendo resolver el problema de las cuotas de producción, atendiendo además a que las compras fiscales se limitaban exclusivamente a lo demandado por la Compañía, con un límite de 2,5 millones de quintales (CSSE 61, 21/1/1915: 930-932).

La iniciativa se presentó en el epílogo del gobierno de Barros Luco, por lo que es probable que el proyecto se perdiera entre las nuevas políticas impulsadas por la administración entrante. Juan Luis Sanfuentes, siendo elegido Presidente, declaró el profundo interés de su gobierno por el porvenir de la industria y la necesidad de reforzar la participación fiscal en su desarrollo, sin que esto implicase poner en riesgo la continuidad de la iniciativa privada (Valenzuela 1915: 3-6). La posición del nuevo gobierno quedaría expuesto en la reflexión acertada, aunque anacrónica, del ministro de Hacienda Armando Quezada Acharán, que definió la posición del nuevo gobierno frente a la industria salitrera:

La acción del Estado debe hacerse sentir en forma más eficiente en la industria salitrera, fuente y base de nuestra actual situación financiera y económica; los procedimientos para abaratrar el costo de producción del salitre, la centralización de las ventas, el reconocimiento metódico de la riqueza salitrera, constituyen materias de las cuales el Estado se ha desinteresado hasta hoy, pero que no debe continuar abandonado so pena de dar alas a la concurrencia de los abonos similares y debilitar la más importante riqueza fiscal i particular de Chile (CDSO 22, 24/7/1916: 554-555).

Las principales objeciones a las propuestas de centralización o consignación vía participación fiscal provinieron de los propios industriales, quienes justificaron la crisis en los crecientes costos de producción y, principalmente, en la alta tributación a la que era sometida desde inicios del conflicto. En efecto, forzados desde septiembre de 1916 a pagar derechos de exportación en oro o al cambio de 18 peniques, desde septiembre de 1917 una ley dispuso que el impuesto pagado en billetes sufriera un recargo equivalente a su valor oro. Esto aumentó la tributación entre veinte y cincuenta por ciento mayor al valor inicial pagado (CT 78 (1916): 76-77; CDSO, 14/9/1917: 1.974).

A juicio de Jorge Jones, presidente de la Asociación Salitrera de Propaganda, al alto costo de exportar se sumaba la implementación de las leyes sociales promulgadas recientemente, y que forzaron un recargo impositivo equivalente a un aumento de dos pesos por quintal métrico, eso es, cincuenta millones de pesos anuales. En la medida que el cumplimiento de las leyes fuese exigible, los márgenes de utilidad se reducirían hasta convertir a la industria en una opción de negocios inviable (Revista Universitaria 1916 (4): 195-206).

El futuro de la actividad salitrera, según Jones, dependía del aporte fiscal para la modernización de su infraestructura, la supresión de nuevos impuestos y la rebaja de los vigentes, pero no de su integración como regulador de la producción ni agente colocador. Aunque la solución al problema salitrero pasaba por el control de la producción y la homologación de los precios de venta, esta debía ser coordinada por una Asociación de Productores, sin participación fiscal:

Tengo la íntima persuasión de que la industria se organizará a sí misma, con la buena voluntad y con la protección del gobierno; pero sin medidas compulsivas a que no necesita acudir y que seguramente encontrarían resistencia en un Congreso en que figuran muchos hombres partidarios del libre desarrollo del comercio y de la industria (*El Mercurio* [Valparaíso]: 16/12/1917).

La opinión de Jones se apoyaba en la premisa de que el mercado podía y debía autorregularse, aunque no visualizaba hasta qué punto la imprevisión de los productores podía alterar dicha lógica. En función a esos principios, no cuestionó que el costo impuesto por la legislación laboral fuese asimilado al valor de cada quintal elaborado, ni que el número de trabajadores contratados en la industria se había reducido progresivamente, no obstante los niveles de producción se mantuvieron estables.

Tampoco lo visualizaron así algunas personalidades públicas, quienes percibieron la crisis como un conflicto ideológico, en donde la intervención fiscal en la economía sería el preludio de un cambio mayor que amenazaba los intereses privados. A inicios de 1916, el diputado Arturo Prat Carvajal manifestó ante la Cámara su temor ante la creciente presión por centralizar en el Estado la venta del salitre, proyectando el peligro de avanzar hacia un temido modelo socialista. Prat defendió la idea de que el Estado no podía participar lucrativamente en la actividad, ni generar condiciones que reflejasen perjuicio hacia aquellos productores que no pudiesen o quisiesen integrarse a asociaciones particulares (CT 70 (1916): 6-9; Couyoumdjian 1984: 119-120).

En la línea de Prat, para un número no menor de parlamentarios el Estado solo debía actuar como garante para dar continuidad a la industria. Para otros, incluso, la injerencia era incluso inconstitucional, pues ponía en peligro la libertad industrial y comercial, creando condiciones de privilegio en perjuicio de la mayoría (CDSE 86, 22/1/1919: 2.249).

Con todo, el trasfondo de las presiones fiscales hacia la industria no se vinculaba a una posición doctrinaria, sino a un tema meramente práctico que derivó en una sucesión de cambios estructurales en la economía. La guerra en Europa provocó el aumento de la exportación de salitre, a lo que se sumó el alza en todos los productos de exportación. Las importaciones, a su vez, disminuyeron forzosamente,

lo que provocó abundancia de letras sobre los mercados extranjeros y la restricción de la demanda en los mercados locales. Esto estimuló el aumento del valor de la moneda hasta en cincuenta por ciento, afectando directamente los procesos industriales, al tener que asumir costos de producción mayores y obligaciones contraídas a un tipo de cambio menor (*Memorial* 1917: 3-6)<sup>3</sup>.

Aunque el alza del tipo de cambio fue percibida desde el gobierno como una oportunidad para incrementar las reservas metálicas fiscales y establecer la convertibilidad de los billetes fiscales de curso forzoso, su proyección era incierta considerando la consolidación mundial del régimen de papel moneda y, fundamentalmente, por las presiones internas y el propio crecimiento del Estado. Mientras en el período 1914-1920 la deuda externa se redujo, la interna creció de 34.252.610 pesos a 95.149.690. Si bien entre 1880 y 1920 el número de ministerios se mantuvo en seis, el de organismos y funcionarios dependientes se multiplicó casi exponencialmente. Mientras en 1880 trabajaban para el Estado 3.048 personas, en 1919 lo hacían 27.469 (*Anuario Estadístico* 1921: 8-24; Urzúa y García 1971: 38).

El crecimiento del Estado, sumado a la valoración de la moneda y el encarecimiento de los insumos y materiales de producción, fueron variables que debieron ser consideradas en la redefinición de la industria. Esto, necesariamente, implicó la refundación de su institucionalidad y la revisión de las relaciones entre productores particulares y el Estado, basadas tanto en su vínculo tributario como en la continuidad de subsidios y prebendas fiscales a la industria.

### **La incertidumbre del futuro**

Si bien el consenso respecto de marginar al Estado como productor se mantuvo inalterable, hubo un reconocimiento implícito de que los cambios de la industria debían comenzar con la generación de políticas públicas que regulasen sus operaciones. Estas iniciativas debían orientarse, en un comienzo, a conciliar los intereses públicos y privados, con el objetivo de estabilizar la producción y venta del salitre, reduciendo de paso los costos económicos y sociales.

El nuevo orden proyectado para la industria tuvo como ejes prioritarios la reformulación de la Asociación Salitrera de Propaganda y la redefinición de la institucionalidad fiscal del salitre.

En noviembre de 1917 una comisión creada para analizar las opciones más convenientes para dar continuidad de la industria apoyó la idea de centralizar la venta del salitre en torno a una nueva Asociación de Productores, bajo el control de un Delegado Fiscal, la que determinaría la cantidad de salitre a exportar cada año, fijando su precio de venta y cuotas de producción. El directorio de la Asociación tendría la facultad de cambiar el precio de venta y de modificar las cuotas de exportación.

La nueva entidad se formaría por adscripción voluntaria, constituyéndose con un número de productores que representase, al menos, un cuarenta por ciento de la producción de 1917, operando con una subvención fiscal y el aporte de cinco centavos oro quintal por asociado, destinados a financiar la instalación de depósitos en aquellos mercados en donde se establecieran agencias de consignatarios (CDSE 11, 13/11/1917: 315-316).

La reacción de los industriales ante la propuesta fue inmediata, advirtiendo que se trataba de una iniciativa “estatista y compulsiva”. La nueva institucionalidad establecía implícitamente distintas categorías de productores, al sancionar con el pago de gravámenes extraordinarios, insistiendo, además, que los intereses de la industria, al ser privados, debían ser atendidos por los propios responsables del negocio.

Pocos días después de presentada la propuesta de Zañartu, el directorio de la Asociación Salitrera de Propaganda presentó una propia para formar una inédita agrupación de productores, que surgía de su reconversión, y cuyos objetivos no diferían sustancialmente de la propuesta del gobierno. Estos se reflejaban en la solicitud de beneficios impositivos a sus asociados, reduciendo el pago del impuesto de exportación a diez centavos oro por quintal, y en particular por sostener la necesidad de mantener la subvención fiscal para la difusión comercial del salitre y el financiamiento de inversiones para el fomento de la investigación científica. Igual que la moción parlamentaria, la nueva Asociación de Productores del Salitre reconocía la autoridad de un delegado fiscal en el directorio, aunque sin derecho a voto y en abierta minoría frente a los restantes catorce representantes (CT 75 (1917): 107-110).

El proyecto de la Asociación puntualizaba que el documento no era representativo de la totalidad de sus miembros, considerando que las atribuciones del directorio no podían “invadir la independencia comercial i autónoma de los industriales salitreros”,

advertencia que, indudablemente, apuntaba al proyecto que se debatía en el Congreso. Del mismo modo, buscando dilatar su tramitación, advertía que la propuesta había sido enviada a todos los miembros de la Asociación en Chile y el extranjero, por lo que era necesario esperar un tiempo prudente para conciliar una opinión común sobre el asunto (CDSE 15, 23/11/1917: 459-460).

La propuesta de los industriales puede entenderse como la respuesta a la presión del gobierno para reformar un modelo operativo que no garantizaba su continuidad por la inexistencia de mecanismos de regulación efectivos. El proyecto de la Asociación de Productores, sin embargo, fue presentado en momentos en que la Ley de Auxilios Salitreros de 1914 estaba próxima a caducar, sin que hasta entonces los mecanismos de producción y tributación experimentasen cambio alguno.

Aunque la resistencia del gobierno se expresó en la radicalización del discurso contra lo que denominaron “continua desidia de los industriales” al no afrontar responsablemente la crisis, era un hecho que no había mayor posibilidad de rechazar su renovación, en particular porque técnicamente no era un subsidio sino crédito. En ese sentido, la tasa de morosidad de pago de los adelantos otorgados hasta julio de 1917 fueron sorprendentemente bajos, cubriéndose a la fecha poco más del noventa por ciento de los adelantos otorgados, con su correspondiente interés (CDSO 40, 13/8/1917: 1.084-1.085).

Por otro lado, no apoyar la discusión legislativa implicaba el riesgo de poner fin a la actividad, con el consecuente riesgo de estimular revueltas sociales, extensibles a otras regiones en conflicto, como Magallanes o la región carbonífera. Con una revolución en desarrollo en Rusia, el miedo a la “bolchevización” de la región salitrera era real, y así también lo hicieron saber los industriales (*El Mercurio* [Santiago]: 23/11/1917). Finalmente, existía un factor relevante: tratándose del principal mercado comprador de Chile, la detención de la industria afectaba directamente la actividad agrícola y ganadera, que concentraba sus envíos al norte. La reducción violenta de la demanda colapsaría el sector primario y la actividad portuaria de Valparaíso y Talcahuano.

Más allá de la validez de los argumentos esgrimidos, la intervención de la Asociación de Productores inhibió la continuidad del debate. Aunque la discusión legislativa sobre esta ley giró

en torno al rol del Estado como prestamista, la concentración de los préstamos y al negocio creado por los bancos asociados como intermediarios, hubo acuerdo de que, tratándose de una instancia al menos no desfavorable para los intereses fiscales, debía renovarse en condiciones similares a la ley de 1914. La segunda Ley de Auxilios Salitreros fue aprobada sin mayor trámite en septiembre de 1917, y fue vista por los industriales como un triunfo de la “independencia comercial”, idea que fue definida como un despropósito por el ministro de Hacienda<sup>4</sup>.

Los auxilios salitreros surgidos como una opción temporal, amenazaba con convertirse en un modelo fallido de subsidio, al no disponer de mecanismos para beneficiar proporcionalmente a pequeños y medianos productores, a quienes se orientaba la ayuda. Mientras la ley de 1914 benefició a un tercio de los productores, la de 1921 llegó a la mitad de las oficinas en trabajo. Solo en 1919 la Compañía de Salitres de Antofagasta compró parte de su producción a doce oficinas aledañas, ocho de las cuales no estaban operativas en 1920. Asimismo, y a diferencia de lo ocurrido en 1914, cuando el peso se sobrevaluó producto del aumento de las exportaciones, la baja del cambio y la contracción de la demanda hizo temer la escasez del circulante producto del canje en oro, en caso que la tendencia a la pérdida de mercados se mantuviese. La propia incertidumbre forzó el cierre de un importante número de oficinas beneficiadas, transformando al Estado en dueño de valiosas remesas de salitre, equivalentes, a fines de 1922, a más de nueve millones de pesos (CDSE 85, 12/1/1923:1.222-1.223).

En el entendido que la prórroga de la ley permitía un margen de tiempo suficiente para dar una solución integral al problema salitrero, en diciembre de 1917 el gobierno encargó a Alejandro Bertrand, a fines de 1917, un estudio sobre las condiciones de operación y perspectivas de la industria.

Bertrand era reconocido transversalmente por sus estudios críticos de la industria, actuando como Delegado Fiscal de Salitreras, o como comisionado en terreno de la Asociación de Productores. Bertrand presentó, en 1918, *Bases de un programa para la defensa del salitre*, en donde analizó las debilidades y potencialidades de la industria, constituyéndose en un documento esencial para comprender la dinámica operativa de la industria hasta la fecha (Bertrand 1912: 24 y ss.).

El informe de Bertrand expuso, en dos partes, las debilidades estructurales de la actividad. Una

primera, enfocada desde una perspectiva industrial, sugería que la desvaloración del mineral tenía como elementos específicos el aumento de los costos de producción, la dependencia de la importación de insumos, la nula renovación tecnológica de la actividad y la falta de organización gremial de los industriales. Desde un prisma político, Bertrand criticó la insustancialidad de las numerosas propuestas sobre nacionalización de la industria o centralización de las ventas presentadas hasta entonces, las que tenían por denominador común el intento por controlar su precio omitiendo variables que estimulasesen un aumento de la demanda (Bertrand 1918: 13; CT 78 (1918): 52-73).

Bertrand propuso la reorganización completa de la industria, mediante la concentración de producción en unidades de alto rendimiento y la creación de combinaciones industriales, de la que derivasen investigación técnica, organización del comercio del salitre e inversión en infraestructura. Paralelamente, estimó necesaria la revisión de las leyes y reglamentos constitutivos de la propiedad salitrera, a fin de regularizar su tenencia. La creación de una Dirección General de Salitre permitiría asumir la reorganización integral de la industria, desde el coteo y avalúo general de los yacimientos salitreros, la centralización de su venta, incluso la reestructuración completa del sistema impositivo fiscal.

Este último tema resultó particularmente novedoso, al proponer la eliminación del derecho fijo de exportación, reemplazándolo por la participación fiscal en las utilidades netas de la industria. El impuesto sería percibido por el Estado mediante cuotas fijas y variables. La primera se calculaba sobre las ganancias de las empresas salitreras que trabajaban calicheras de baja calidad. La cuota variable, en cambio, sería estimada a partir del saldo entre la cuota fija, y la proporción correspondiente a las utilidades de cada empresa. Para los productores la sugerencia era ventajosa, pues los eximía del pago en períodos en que la explotación no dejaba utilidades. El Estado, en tanto, se veía favorecido por la revalorización de los suelos con caliches pobres (Bertrand 1918: 29-30; CSSE 38, 16/12/1918: 822).

La propuesta de Alejandro Bertrand generó encontradas reacciones. Mientras ciertos sectores de la prensa anunciaron que el estudio planteaba una genuina refundación de la industria, el gobierno hizo propias las indicaciones designando, en abril de 1918, una comisión dirigida por el propio

Bertrand para elaborar un plan para la organización permanente del ramo fiscal del salitre. Este incluía el estudio de un nuevo sistema tributario que conciliase la estabilidad de las finanzas públicas y la protección de los intereses privados (CT 78 (1918): 56-73; DO 7/6/1918).

La solicitud del gobierno al Congreso de una subvención extraordinaria que permitiese financiar el viaje de la Comisión a la región salitrera fue la instancia para rebatir los alcances de las bases de la reorganización y modernización de la industria. El diputado liberal Emilio Claro fue particularmente severo con el proyecto, al afirmar que las medidas sugeridas no pasaban de ser “un traje a la medida” de Bertrand, que solo fomentaría un aumento de la creciente burocracia fiscal y convirtiendo al Estado en un socio minoritario de los industriales.

Claro observó, asertivamente, que el plan partía del supuesto de que todos los productores contaban con autonomía económica, lo que les permitía asimilar cambios tributarios y emprender inversiones. Esta perspectiva desconocía las condiciones operativas de los pequeños y medianos industriales, quienes dependían de los intermediarios y de avances sobre ventas futuras. El cobro del impuesto fiscal por quintal métrico de salitre no consideraba los costos de producción, los que, en el caso de las oficinas de baja ley, reducían los márgenes de utilidades hasta el punto de obligar a cerrarlas por insolvencia. El cambio de las reglas, con las críticas que le merecían, solo perjudicaba a quienes no tenían solvencia, favoreciendo la concentración.

La solución al problema salitrero, a juicio de Claro, estaba en la disminución de los costos de elaboración, lo que condicionaba al Estado a intervenir en la producción y venta de los insumos esenciales de la industria. Esto implicaba regular desde la confección de los sacos en Chile (provenían de la India), hasta la nacionalización del carbón y del petróleo utilizado por la marina mercante, elementos estratégicos para la actividad y que estaban sometidos a la especulación de precios y el control de intermediarios.

Claro fue también crítico de la propuesta tributaria de Bertrand, esencialmente porque no explicitaba cómo hacer efectiva la recaudación, más si se entregaba dicha responsabilidad a los propios industriales:

Aunque se coloque un ajente en cada oficina por el Fisco, es mui difícil que

llegue a posicionarse de todos los factores del costo de producción, porque tiene que luchar contra el interés del dueño de la oficina de pagar lo menos posible (CSS 55, 10/5/1918: 1.796).

En medio del debate, Enrique Brieba, profesor de Derecho Comercial de la Universidad de Chile, publicó *Tributación Salitrera*, un pequeño folleto presentando un modelo que subsanaba deficiencias del programa de Bertrand, equilibrando las utilidades de los productores de modo que pudiesen trabajar caliches de alta y baja ley. Brieba sugería la aplicación de un impuesto diferencial sobre cada tonelada de caliche, cuya aplicación y control dependería de sección de Salitres y Minas de la Dirección de Impuestos Internos, que fiscalizaría la producción por medio del despacho de guías de libre tránsito, único instrumento válido para transportar el mineral desde los puntos de elaboración a la costa. La propuesta de Brieba asignaba también al Estado funciones consignatarias, al permitir el pago de parte del impuesto en salitre, aunque no explicitaba cómo procedería a su venta (Brieba 1926: 25-27; Bertrand 1919: 5-16).

El inicio del debate por la reformulación tributaria chocó con presiones coyunturales acerca de la industria, derivadas del fin de la guerra y la paralización de la actividad extractiva. A fines de 1918 el Shipping Board, en Washington, anunció que, tras la firma del armisticio, todos los buques que servían al tráfico en Sudamérica serían redestituidos al servicio transatlántico. La noticia coincidió con la repercusión de un informe publicado por una revista francesa, que señalaba que la competencia de los abonos sintéticos había dejado de ser el salitre, desplazado por otros compuestos nitrogenados. Esto provocaría la reducción gradual de compras del mineral en Europa, proyectando la duración del ciclo de compras para un periodo no superior a tres años (*Caliche* 1919 (6): 267).

La urgencia de dar garantías a la continuidad de la industria condicionó la aplicación de políticas de fomento a la industria en el mediano y largo plazo, forzando al gobierno a privilegiar la tramitación de medidas paliativas inéditas, basadas en la prosecución de subvenciones fiscales y con una abierta colaboración vía diplomática.

La participación estatal fue vista en algunos círculos políticos como un esfuerzo del gobierno por contribuir a la armonización de los intereses de los

grandes productores con los pequeños, garantizando condiciones de proporcionalidad en competencia. Otros, por el contrario, lo vieron como un beneficio de privilegio incongruente, en un período marcado por la profunda crisis social despertó la molestia de sectores de obreros y de otros sectores productivos. El diputado Tomás Ramírez fue particularmente incisivo, al afirmar que la Asociación de Productores utilizaba al gobierno para validar iniciativas que resultaban contrarias al interés fiscal:

Los industriales en general, y especialmente los grandes industriales del salitre, contemplan natural su conveniencia en el sentido de obtener el mayor rendimiento de beneficios, siendo secundario para ellos el que las condiciones de explotación, de precios, etc., sean o no los que le convienen al Estado, que para ellos no ha sido ni es un tercero odioso que les toma una parte considerable de sus ganancias con el impuesto (CDSE 71, 4/1/1919: 1.765-1.766).

La molestia de Ramírez no tuvo mayor trascendencia. En octubre de 1918 el gobierno había negociado directamente con The Nitrate of Soda Executive la exportación, a precios diferenciados, de 700 mil toneladas de salitre, sin mediar intervención de los industriales ni visualizar las expectativas de los demandantes (Couyoumdjian 1984: 189). Poco después, en enero de 1919, el ministro de Hacienda, Luis Claro Solar, propuso al Congreso facultar al gobierno para adquirir seis millones de quintales métricos a un precio de 17,40 pesos moneda corriente por quintal. La propuesta no aclaraba las condiciones de compra a los productores, ni cómo se haría la venta del salitre adquirido, lo que hace suponer que se trataba de un subsidio velado, pero excepcional (CDSE 70, 4/1/1919: 1.752-1.753).

El soporte fiscal se mantuvo incluso durante un breve período de especulación, a fines de 1919, cuando la paralización de faenas de industrias de sintéticos en Alemania estimuló la demanda por salitre en Europa. El ciclo dejó también en evidencia el sentido intrínseco de la actividad para los propios industriales, no obstante los depósitos de salitre en Iquique, Antofagasta y Pisagua superaban los 33 millones de quintales, cantidad que garantizaba envíos durante al menos seis meses (Couyoumdjian 1984: 185).

La inesperada alza en la demanda elevó el tipo valor de venta del mineral, de nueve a 15 chelines por peso, lo que elevó impensadamente la producción. En un acuerdo que se comprende por las expectativas creadas por la revitalización de la industria, la Asociación de Productores de Salitre acordó elevar a 17 chelines el precio del quintal, pese a que las señales de mercado aconsejaban moderar los precios frente a la reacción de los productores de sintéticos. A su vez, entre noviembre de 1919 y octubre de 1920 se gestionó el traslado desde la zona central a Iquique de más de siete mil obreros (AIT 20, 1919-1920, 20/5/1920, f. 14).

El aumento de las exportaciones de salitre en 1920 hizo suponer el retorno a la estabilidad del mercado tras la guerra, lo que permitió incrementar el gasto público, particularmente destinado al financiamiento de políticas públicas de alto costo, como la implementación de la instrucción primaria obligatoria, que forzó inversiones en la creación de infraestructura y formación capital humano. De acuerdo con estimaciones del propio Alessandri, el presupuesto al iniciar su gobierno se había elevado al menos tres veces en relación con el año anterior (Alessandri 1952 [II]: 63-65).

En la idea que la recuperación de la actividad sería definitiva, en un lapso de dos meses más de diez mil desplazados por la crisis de inicios de año volvieron al norte. A su vez, hizo innecesaria la organización gremial definitiva, a partir de la propuesta del gobierno para reagrupar a los productores, esta vez en la denominada Asociación de Empresas y Compañías Salitreras. La nueva entidad, a diferencia de las propuestas previas, ofrecía una mirada integral de la industria, asumiendo que su estabilidad implicaba asumir el descenso del valor de mercado y la inevitable limitación de ganancias.

El principal fundamento de la nueva Asociación partía de un supuesto tan lógico como certero: el reposicionamiento del mineral en los mercados solo sería posible centralizando las ventas, el control de su transporte y el flujo coordinado de los insumos importados necesarios para la industria. El aporte estatal, que incluía el apoyo a la promoción comercial y científica del producto, tenía por contraparte la incorporación en su directorio de cuatro delegados fiscales, un detalle no menor, pues por primera vez se aseguró la participación pública en las operaciones comerciales de una actividad, hasta entonces, regida íntegramente por privados (Soto Cárdenas

1998: 168-177; CDSE 62, 23/12/1918: 1.437-1.439; CSSO 9, 9/7/1919: 378-379).

El proyecto de Asociación fue retirado del debate tras el acuerdo del gobierno con los productores, quienes anunciaron una completa reestructuración de la actividad.

### Presiones para una intervención fiscal

Invitado por un grupo de industriales, a fines de 1918 el químico británico F. G. Donnan llegó al país para recorrer la región salitrera y realizar un diagnóstico de los sistemas de producción. Aunque el informe elaborado por Donnan reiteraba las conclusiones aportadas por Bertrand tras la visita del mismo año, sugirió la necesidad de elaborar un programa de investigación con el objetivo de generar estadísticas precisas y estudiar mecanismos eficientes de producción.

Específicamente, Donnan propuso la creación de un Departamento Central de Investigación y Ensayo, recomendando su organización a Belisario Díaz, quien lo organizaría con el nombre de Instituto Científico e Industrial de Salitre. Aunque en la práctica la institución nunca llegó a constituirse, tuvo relevancia por la publicación regular de *Caliche*, una revista extraordinaria que, bajo la dirección de Díaz hasta 1930, recogió toda la información concerniente a la industria, incluyendo, por cierto, la evolución de la industria de sintéticos<sup>5</sup>.

La marginación de los industriales en la proyección de la industria incidió en la decisión del gobierno de Juan Luis Sanfuentes de presentar, dos meses antes de concluir su período, una nueva moción para intervenir la actividad, esta vez facultando al Presidente de la República para intervenir la Asociación de Productores de Salitre, donde el gobierno tendría atribuciones para modificar sus estatutos, designar parte de los miembros de su directorio y fijar el derecho de exportación. La nueva propuesta reiteraba, sin mayores cambios, la moción presentada a fines de 1918 por el gobierno, diferenciándose en la definición del papel excluyente del Estado en su organización, y en la entrega de subvenciones e importantes descuentos tributarios para los productores que la integrasen (CDSE 12, 9/11/1920: 396-399).

La Asociación fue considerada por las grandes compañías salitreras como el preludio de la estatización de la industria. El argumento de que la intervención representaba violar los principios

de libertad consagrados por el marco jurídico vigente, impulsó un atractivo en torno al papel del Estado frente a una industria en crisis. Jorge Silva Somarriva, diputado del partido Liberal, denunció que el alto número de directores designados por el Presidente de la República, un tercio del total, incidiría negativamente en las resoluciones ligadas al negocio salitrero. Desde el supuesto que “el Estado no es buen administrador de sus negocios propios y menos podría hacerlo con los privados” (CDSE 15, 17/11/1920: 502).

Los temores de Silva (y de la industria) tenían asidero, considerando que la abierta voluntad del Presidente elegido, Arturo Alessandri Palma, de dar mayores atribuciones al Estado en la toma de decisiones respecto de la actividad, anunciada en su mensaje de asunción al mando, no obstante la intervención apuntaba más a sanear las finanzas fiscales, más que a limitar las libertades individuales y los intereses privados.

Hacia 1920 las presiones internas derivadas del aumento del gasto público y la complejización de las funciones públicas hacían necesaria la modernización del Estado, basado en la renovación de sus estructuras financieras, orientándolo hacia una necesaria diversificación de los ingresos. El panorama era ciertamente sombrío. Calculado a base de peso oro de 18 peniques, el aporte del salitre en 1919 fue equivalente a la tributación de 1893, cuando la contribución del salitre a las rentas ordinarias equivalía a poco más del cincuenta por ciento del total. En 1919 el aporte se había reducido a 24,37 por ciento (*Antecedentes* 1925: 21).

El estrecho vínculo entre la continuidad de las iniciativas públicas con la estabilidad de la industria reflotó algunos proyectos de compulsiva, e impulsó otras menos técnicas, y más ligadas con la coyuntura ideológica de la época. En 1920 circuló un muy interesante pasquín, en que se planteaba la posibilidad de dar atribuciones extraordinarias al gobierno para reimpulsar el negocio salitrero, mediante la intervención del tipo de cambio. De acuerdo con la propuesta, el Estado fijaría a los salitreros un precio de costo sobre el que se fijaría la ganancia. Cualquiera fuese el precio de compra, el Estado pagaría al productor su equivalencia en billetes sobre la base de 12 dólares. Para obtener esos fondos, el Estado giraría una letra en libras para obtener el mismo valor de los billetes, garantizada con los fondos de conversión. La idea era que todo producto exportable debía producir letras al mismo

cambio que el salitre, bajo la condición de perder su franquicia<sup>6</sup>.

Más radical en sus procedimientos, en agosto de 1920, Luis Emilio Recabarren planteó la necesidad de estatizar las industrias extractivas, los recursos explotables y las actividades estratégicas (*El Socialista [Antofagasta]*: 11/8/1920). Recabarren definiría su postura en el *Proyecto de Constitución para la República Federal Socialista de Chile*, en que propone abolir toda propiedad particular o privada, y declarar del Estado “todo lo que hay dentro del territorio nacional [sic]”. La administración de los bienes estatizados correría por cuenta de las Asambleas Industriales, organismos integrados por todo el personal de obreros y empleados de cada faena industrial establecida, y que se constituía en la primera unidad del futuro Estado Social (Massardo 2008: 122-125).

Intervenir el tipo de cambio y expropiar pertenencias salitreras era inviable, y nunca se planteó como un mecanismo razonable para los intereses fiscales. Tanto las planificaciones de consignación, centralización y nacionalización (con todas sus derivaciones), apuntaban exclusivamente al control de la producción y venta, variando en algunos casos en sutilezas que no comprometían la inversión privada, pero sí ponían en riesgo la estabilidad de los ingresos fiscales.

La radicalización del discurso gremial, sumado al alarmismo de los industriales ante lo que denominaron “la sovietización de la región salitrera”, se expresó por la represión contra grupos obreros, y en el posterior control militar de la actividad, tanto en faenas de control de los medios de transporte y carga del salitre como de resguardo del orden. El incidente de la oficina San Gregorio, que acabó con la muerte de más de treinta obreros, en febrero de 1920, y el juicio contra Luis Emilio Recabarren, es un reflejo de la tensión continua en la zona (CDSE 87, 13/5/1921: 2.594-2.595). La polarización social e ideológica en la región salitrera fue el resultado ineludible de una actividad sin perspectivas definidas, carente de planificación y expuesta a variables de predicción incierta y sin vínculo aparente, como la baja en la producción de insumos de alta demanda durante la guerra, o la desvalorización de la moneda en economías históricamente demandantes.

La complejo escenario de la industria coincidió con la llegada al gobierno de Arturo Alessandri, quien en su campaña combinó un discurso orientado

hacia sectores obreros, con un conciliador trato hacia la inversión privada en el salitre, en donde tenía intereses personales. En un comienzo contó con el apoyo del Congreso para impedir, por la vía legal, la paralización de los establecimientos industriales, sin previo anuncio a las autoridades políticas de la zona, con quince días de anticipación. Los trabajadores recibirían una indemnización equivalente a dos semanas de trabajo, y el pago de transporte al lugar desde donde fue embarcado. Como medida compensatoria, el gobierno propuso anticipar ocho pesos por quintal a cada productor que se comprometiese a mantener operativas sus oficinas (CDSE 49, 7/2/1921: 1.432-1.436; 50, 9/2/1921: 1.459).

La propuesta se insertaba en un proceso de cambios mayores, que apuntaban a remodelar la estructura productiva de la industria sin modificar su propiedad. Esto implicaba asignar al Estado un papel activo en el funcionamiento de la industria, regulando la producción y mejorando la calidad de vida de sus actores, sin alterar mayormente la estructura tributaria.

El éxito de la propuesta, sin embargo, quedaba supeditada a las fluctuaciones de la demanda y el comportamiento de los productores. La inesperada alza en la demanda a inicios de 1920 elevó el tipo valor de venta del mineral, de nueve a 15 chelines por peso, lo que elevó desmesuradamente la producción. En un acuerdo que se comprende por las expectativas creadas por la revitalización de la industria, la Asociación acordó en abril de 1920 elevar a 17 chelines el precio del quintal, pese a que las señales de mercado aconsejaban moderar los precios, frente a la reacción de los productores de sintéticos. El resultado de la especulación fue el acopio de grandes cantidades de salitre sin vender, y el cierre forzoso de 45 de 99 oficinas operativas en junio de 1920.

En ese contexto, un nuevo proyecto de ley presentado por el gobierno en mayo de 1921 planteaba una inédita propuesta de centralización de las ventas del salitre a partir de la modificación de la estructura tributaria a la exportación. El proyecto reconocía al Estado la necesidad de adquirir la totalidad del salitre y yodo elaborados, vendiéndolos por su cuenta basado en el valor dispuesto como oferente, dividiendo en partes iguales las utilidades. Los productores recibirían un precio cuyo valor sería determinado “prudentemente” por medio de un reglamento, pagado en bonos de oro, amortizables

con el producto de la venta del salitre y pagaderos con un interés del cuatro por ciento.

Paralelamente, el Estado destinaría recursos extraordinarios para un fondo especial de propaganda, fomento a la industria y bienestar obrero en la zona salitrera, y la creación de un laboratorio de experimentación para nuevos procedimientos de elaboración del mineral. El Presidente de la República organizaría a los productores en sindicatos, con la misión única de cooperar en las acciones del Estado. A su vez, creaba la Dirección del Salitre, entidad a cargo de la comercialización del mineral<sup>7</sup>.

La idea también consideraba mejorar las condiciones de vida de los trabajadores salitreros. En abril, un proyecto de ley propuso la creación de un inédito fondo de retiro a partir del descuento de 2,5 por ciento de su salario, complementado con el aporte de empleados y del Estado, cada uno con iguales porcentajes. Los beneficiados podrían retirar los fondos acumulados, más intereses, una vez cumplidos los cincuenta años, o bien optar por una pensión vitalicia otorgada por el Estado en proporción con los montos ahorrados<sup>8</sup>.

La propuesta asumía explícitamente como un error de Estado la desidia de las administraciones pasadas respecto del salitre, posibilitando una condición de dependencia que no tuvo en perspectiva la naturaleza temporal de la industria y los intereses fiscales comprometidos a partir de ella. La necesidad de transformar esos ingresos en extraordinarios implicaba un cambio profundo al sistema impositivo, tanto como para suponer que la tributación vigente debía ser reemplazada por una contribución fija sobre la renta, creando condiciones excepcionales en otras áreas mineras de demanda creciente, como el cobre y el yodo<sup>9</sup>.

El reemplazo de un sistema centralizado de la Asociación de Productores por un sistema similar pero controlado por el Estado generó considerables críticas antes de su discusión en el Congreso. A juicio del diputado Pedro Opazo, la concentración de ventas, validada por la redefinición del Estado como “el genuino y único representante de los intereses generales”, lo obligaba a extender su acción compulsiva a otras actividades también afectadas por la crisis, como el cobre, el carbón, y la agricultura. Jorge Vidal, por su parte, afirmó que tras cada iniciativa del gobierno se percibía un desconocimiento de la naturaleza misma de la cuestión salitrera. Desde su perspectiva, atribuir como única causa de la paralización de las ventas al alto precio de las efectuadas

durante 1920, era dar un carácter local y restringido a un problema global resultante de la crisis de la postguerra (Vidal 1933: 46).

El diputado Jorge Silva Somarriva fue particularmente incisivo en sus objeciones respecto de la capacidad fiscal para operar en la actividad:

Se quiere remediar esto tomando a su cargo el Estado la producción y la venta del salitre... ¿Quiénes son los agentes especiales de Estado para colocar este producto? ¿Tiene el Estado bodegas para depositar el producto en el extranjero? ¿Tiene gente preparada y conocedora del mercado consumidor? ¿Tienen las líneas de distribución y reparto para la entrega a los consumidores? ¿Conoce el crédito de los consumidores del salitre? (CDSE 86, 12/5/1921: 2.583).

La crítica no dejaba de ser razonable, considerando que la inactividad de la industria, en el corto plazo, implicaba un riesgo de inestabilidad social, y que el Estado seguía careciendo de una planificación respecto de la industria que superase las buenas intenciones. Como señaló un cronista, es probable que la presentación del proyecto no era más intención que presionar a los industriales para una nueva reorganización. El propio Alessandri invitaría a estudiar con el gobierno el modo de garantizar la continuidad operativa a base del descenso en los precios de venta y al reposicionamiento del salitre en el mercado. La negociación implicó el compromiso de los productores para elaborar un proyecto que contemplase mejoras salariales y de infraestructura obrera (CDSE 1<sup>a</sup> Legislatura, 23/5/1921: 2.688).

Las presiones financieras fiscales fueron un motivo de peso para que el gobierno no interviniese en la política de ventas impulsada por la Asociación, en un intento tardío por controlar la producción y el precio del salitre. La inexistencia de un modelo presupuestario que sugiriese con alguna precisión las necesidades fiscales en el corto plazo dejaban al gobierno sin margen de negociación frente a los industriales. De acuerdo con datos aportados por el propio ministerio de Hacienda, hasta inicios de la década de 1920 la relación entre las entradas estimadas y los derechos percibidos fue notoria: mientras en 1918 las estimaciones superaron ligeramente lo esperado (85.300.000/111.745.435,58 pesos oro de 18 dólares), en 1919 el déficit producto

de la contracción de la demanda fue devastador (87.055.000/30.488.925,29) (*Antecedentes* 1925: 25).

La táctica de la Asociación, basada en la oferta centralizada y programada del salitre, y en la fijación de precios variables dependiendo del período de compra, no contempló la competencia de industriales autónomos, principalmente alemanes y norteamericanos, quienes ofrecieron el nitrato en mejores condiciones de venta. La estrategia tampoco contempló los riesgos de la especulación, en un mercado permeable a la oferta de abonos sintéticos, ni asumió como opción válida la capacidad de los compradores de controlar los mercados.

La creación del Pool Salitrero, a menos de seis meses de la centralización de ventas por parte de la Asociación, significó no dejar de manifiesto la debilidad estructural de la industria, sino un abierto cuestionamiento a la capacidad operativa de los productores, quienes terminaron fijando el precio del salitre en condiciones muy desfavorables. Esto implicó el pago de compensaciones a los compradores asociados, como un mecanismo que buscó nivelar, parcialmente, el sobreprecio pagado antes del año 1922 (Cousyoudjian 1984: 196-204).

El fracaso de la propuesta de la Asociación derivó en duras críticas de la prensa e incluso de otras entidades gremiales, como la Sociedad de Fomento Fabril, donde uno de sus miembros definió al organismo como un auténtico problema para la industria salitrera, e incluso en la Cámara de Diputados se presentó una moción para cancelar su personalidad jurídica (CDSE 21, 25/6/1921: 681). El propio gobierno, que medió en el acuerdo entre la Asociación y el Pool, asumió, como un error de Estado, la desidia de las administraciones pasadas respecto de la industria, que no tuvo en perspectiva su naturaleza temporal, y los intereses comprometidos a partir de ella.

En marzo de 1921, Alessandri había señalado la urgencia de cimentar los gastos ordinarios sobre bases permanentes que garantizasen la estabilidad en el gasto público, y la propuesta lo refrendó, al sugerir que la mitad de las utilidades fuese destinada al servicio y amortización de la deuda externa (CSSO 10, 14/6/1921:198). La necesidad de transformar la organización tributaria implicaba un cambio profundo al sistema impositivo que permitiera complementar los escasos ingresos extraordinarios, limitados a impuestos menores y la explotación del servicio estatal de ferrocarriles. Los avances a la fecha fueron pocos: en 1916 fue instaurado, como

entrada fiscal, la contribución sobre la propiedad territorial, bienes muebles y valores mobiliarios, a partir de avalúos y con un porcentaje de pago que alcanzó en 1923 al nueve por ciento del valor tasado. En 1919, la Dirección de Impuestos Internos tasó la totalidad de la industria salitrera, y dos años después se efectuó el primer catastro de bienes nacionales. Más tardíamente fueron reformulados impuestos menores, como el pago de patentes de minas (1922), y las contribuciones a la propiedad industrial e intelectual (1923), y se creó, después de un prolongado debate, el impuesto a la renta, variable y fija (1924) (Celis 1922: 78-80; CSSO 10, 14/6/1921: 198).

### **Intervención versus urgencia por nuevos recursos**

Los industriales accedieron a condición de impulsar el debate para la renovación de la ley de Auxilios Salitreros, único medio que, en medio de la crisis, les permitía mantener sus oficinas operativas. La postura de la Asociación fue interpretada como un medio de presión. Hubo consenso en que la aprobación de la ley no modificaba la situación del salitre en el mercado, sino que buscaba conservar fuentes laborales y evitar una explosión social producto del cierre de las oficinas.

La discusión de propuestas dejó ver, una vez más, las contradicciones de la industria salitrera y del rol fiscal en su funcionamiento. Para un sector, la responsabilidad de la crisis de la industria estaba en el propio Estado al fomentar la contradicción de buscar la estabilidad del sector dando subvenciones sobre salitre ya elaborado. A partir de esta evidencia, el demócrata Pedro Nolasco Cárdenas fue mucho más incisivo al sospechar intencionalidad de parte de los industriales por forzar la crisis, quienes se beneficiaban con un subsidio que adelantaba por quintal precios mayores que los del mercado. Cárdenas era un convencido de que la crisis salitrera era el resultado de la ambición desmesurada de los industriales. Sin embargo, era también consciente de que toda iniciativa referida a la industria debía consultar el interés de quienes habían fomentado su descomposición, “creando un círculo vicioso malsano que conducía al país a la ruina absoluta” (CDSE 87, 13/5/1921: 2.619).

Si bien el debate parlamentario no recoge testimonios que avalasen la renovación del auxilio, este fue aprobado por gestión del ministro de Hacienda,

Enrique Oyarzún, a cambio de que los anticipos fuesen devueltos en un plazo de tres meses, además de comprometer el apoyo del gobierno al éxito del monopolio fiscal de ventas, y a la creación de un Banco de Estado que sirviese de intermediario entre la industria y el Estado (CSSSO 70, 7/9/1921: 1.271; CDSO 24/5/1921: 2.701).

La insustancialidad de las medidas paliativas que definieron la renovación del auxilio fiscal dejó entrever la incapacidad de los poderes públicos de generar propuestas definidas y permanentes para enfrentar la crisis salitrera y, peor aún, la falta de una visión real de las proyecciones de la actividad, cuyo debate continuó girando en torno al costo de producción y del alto impuesto fiscal sobre la exportación. En 1922, un industrial planteó que la crisis salitrera era solo una derrota temporal de carácter técnico frente al aumento de la demanda por los productos sintéticos, y que la posibilidad de competir de igual a igual pasaba por la reducción de costos de producción sin que ello implicase la disminución de la mano de obra (Matus 1922: 7-14). Del mismo modo, un senador sugería en 1923 que la fórmula para rentabilizar la industria estaba en la expropiación de la totalidad de los ferrocarriles operativos en la región salitrera, atendiendo al hecho que los altos costos de transporte derivaban de la nula inversión realizada durante las décadas precedentes. De acuerdo con sus estimaciones, la inversión, equivalente a doce años de utilidades de la industria, permitiría no solo adquirir tecnología necesaria para abaratar a la mitad los costos de producción (Núñez 1926: 23-25).

El gobierno, por su parte, enfrentado a cuestionamientos y a sucesivas rotativas ministeriales producto de la tensa relación con el Congreso, terminó desechar la idea de intervenir las ventas, lo que permitió a la Asociación de Productores volver a su intento por controlar el mercado, en una lógica similar a la utilizada por las Combinaciones Salitreras a partir desde fines del siglo XIX. La propuesta, desde fines de 1921, se basó en ofertar una fracción de los pedidos, en un intento por estabilizar los precios al alza. Mientras en 1922 el quintal se tasaba a 13,7d, en 1924 su precio había aumentado a 19,3d, tres más que el año precedente (Caliche 1924 (3): 139).

El nexo entre los intereses económicos del salitre con los círculos del poder político es indudablemente uno de elementos constitutivos de la relación de la industria con el Estado, tanto como para crear un

“maridaje”, que incluía políticos de primera línea (mandatarios inclusive), que condicionó el desarrollo de la industria y que relativizó el rol fiscal en su funcionamiento. Sin embargo, no es menos cierto que la no intervención del Estado en la industria posibilitó mantener rentas continuas, sin necesidad de inversiones relevantes. Hasta 1924, las rentas fiscales absorbieron poco más de un tercio del valor del salitre exportado, sin contar contribuciones insertasen los costos de producción y transporte. Esto, en sí mismo, se constituye como un peculiar modelo económico, en donde no existieron reglas claras del Estado ni del propio mercado, que clasificasen una relación eficiente entre inversiones, rentas y excedentes (Mamalakis 1987: 107-115)<sup>10</sup>.

Un ejemplo de ello fue la dinámica exportadora del salitre desde inicios de los años veinte, la que se basó en la venta de la producción acumulada, a la vez que la fuerza laboral disminuía producto de la paralización de las faenas. Por otro lado, la recuperación de mercados permitió el retorno de gran parte de los anticipos, e hizo suponer que la demanda por salitre se mantendría estable. La favorable venta de la oficina Valparaíso, en propiedad del Estado, a fines de 1922, fue una señal que vislumbraba el renacer de la industria, sin considerar el costo social involucrado.

En un escenario de crisis social y política, en marzo de 1923 el gobierno envió un proyecto al Congreso para enajenar terrenos salitrales, en el que se anunciaaba como el mayor remate de terrenos fiscales desde 1912. La propuesta no dejaba de ser paradójica, considerando que no solo contravenía el discurso de Alessandri los años precedentes, sino que retomaba un modelo de obtención de recursos que había demostrado ser perjudicial para los intereses fiscales. De acuerdo con la estimación realizada en 1913, las sumas percibidas por el Estado por remates de suelos, entre 1894 y 1912, equivalieron al 3,07 por ciento de los ingresos generados por la industria en igual período (Errázuriz 1913: 102).

La subasta de suelos salitrales se veía enfrentada a la experiencia del frustrado remate de 1918, cuando, en plena crisis, no se presentaron postores. Para atraer interesados, la nueva moción permitió adquirir terrenos pagando una parte de su tasación en libras esterlinas, y la diferencia con una cuota adicional al pago de los derechos de exportación por quintal del salitre. Paralelamente, la tasación de la totalidad de la propiedad salitrera fiscal permitió determinar un precio alto, basado en la certeza de

las estimaciones realizadas fluctuó entre 39 y 50 centavos de peso oro (18d.) por quintal.

La aplicación efectiva de la ley que autorizó el remate de los terrenos fiscales, promulgada en septiembre de 1923, tuvo serias dificultades en su implementación, fundamentalmente porque solo cuatro de los 32 lotes comprometidos habían sido mensurados en esa fecha. La postergación de su entrada en vigencia en 1926 se justificó en la inclusión de nuevos terrenos y en el desvío de parte de recursos para finalizar las obras ferroviarias y portuarias en Iquique, el principal puerto importador. El único oferente por los suelos mensurados fue Guggenheim Brothers, quienes tras vender su participación en Chuquicamata inició un proceso de compras de terrenos y de sociedades con capital mueble operativo, invirtiendo, en solo dos años, más de 34 millones de dólares, la mayor inversión hecha hasta entonces en Chile por capitales privados, sin garantía estatal (Couyoumdjian 1986: 204-206).

### Conclusiones

Como una consecuencia marginal y lejana, el término de la guerra europea impactó en Chile de un modo devastador, dejando en evidencia la fragilidad de una estructura socioeconómica de la industria salitrera, conocida por entonces, pero cuyos alcances no fueron cuantificados ni proyectados al corto plazo. En 1921 trabajaban en faenas poco más de 25 mil obreros en 53 oficinas, muy distantes de los 53.161 trabajadores empleados en 127 industrias operativas en 1913. La crisis resultante de la contracción de la industria no fue sino el preludio de su dramático colapso (Pinto 2007: 186-208).

Hasta 1914, el discurso en torno a la necesidad de reestructurar la actividad salitrera fue considerada por los actores de la industria como una opción válida pero innecesaria, orientada a aumentar la participación de capitales privados nacionales y a expandir las funciones fiscales a ámbitos que no excediesen cuestiones tributarias. La promulgación de las primeras leyes sociales, el envío de representantes públicos a conocer la situación de la industria en terreno, la expansión de servicios públicos subvencionados por el Estado, y la propia condición de zona fronteriza en *statu quo*, favoreció un proceso gradual orientado a vincular los intereses salitreros con la expansión fiscal en la región salitrera.

Desde ese prisma, la guerra provocó una notorio retroceso en la reconfiguración del Estado, tanto en su relación con la industria como cualquier intento por intervenir en su organización. Este se manifiesta, particularmente, en la conversión hacia funciones subsidiarias, comprensibles en la lógica de dar continuidad a la principal fuente de entradas y evitar un estallido social, pero que de un modo inevitable hipotecó la autonomía fiscal frente a los intereses privados.

La escasez de fundamentos teóricos y prácticos, sumado a la falta de liderazgos que superasen la demagogia propositiva, permitieron a la industria salitrera (particularmente los productores asociados) sortear la guerra con un alto grado de estabilidad, asumiendo el Estado y los núcleos subalternos las consecuencias. En ese sentido, la inexistencia de un organismo fiscal que centralizase la generación de políticas públicas que resguardasen los intereses públicos, sin afectar los privados (como el modelo de Consejo Salitrero sugerido por Vicente Echeverría), favoreció la proliferación e insustancialidad de propuestas en torno a qué hacer con el salitre en tiempos de crisis.

El rechazo a la intervención fiscal en la actividad salitrera era contraproducente respecto de lo que entonces ocurría en países igualmente mono-exportadores. Economías de rangos equivalentes, como Colombia o Argentina, contaron con una institucionalidad fiscal orientada a la promoción, competencia y fomento, lo que permitió sortear con éxito las irregularidades de la demanda, adecuando las actividades a las oportunidades de crecimiento (Díaz Alejandro 1984: 32).

Resulta todavía más contradictorio comprobar que la inminencia del colapso de la industria salitrera impulsó desde el Estado la necesidad de estimularla y protegerla. Iniciada la guerra, la apuesta tras los acuerdos entre el gobierno y los industriales era tratar de que el mineral adquiriese valor, mediante una propaganda renovada y la reapertura de mercados como el alemán, que le permitiesen competir con los sintéticos. Esto, a su vez, explica el porqué la Ley de Auxilios Salitreros, renovada en 1921, otorgó avances sobre salitre en garantía, cuyo valor mercado era inferior a la cantidad total dada en préstamo (CSSO 70, 8/9/1921: 1.270).

En su peor momento en cuanto a demanda y precio, cuando había perdido buena parte de su capacidad productiva, y cuando su impacto en las rentas fiscales era descendente, la industria salitrera

se consolidó, paradójicamente, como una actividad estratégica para la economía nacional. Esto quedó en evidencia en 1925, cuando una comisión designada por el ministro de Hacienda para analizar las perspectivas futuras de la industria, lejos de asignar responsabilidades a los productores en su reconfiguración, o proponer acciones de fomento que favoreciesen la competencia, aconsejó cambiar las bases de la tributación salitrera, estableciéndola sobre el monto de las utilidades u otra forma de gravamen que impidiese el normal desarrollo de la industria (*Antecedentes* 1925: 107-110).

La sugerencia estaba en armonía con los planteamientos de la Asociación de Productores, quienes en plena crisis exportadora insistían en que la decadencia de la industria era el resultado del proteccionismo implantado en países europeos que cerró mercados, de la obsolescencia del modelo impositivo chileno y de la promulgación de leyes sociales que se constituyeron en un recargo insalvable para la industria. Paralelamente, mediante insertos en la prensa y el respaldo parlamentario, apelaban a la dependencia de la economía nacional, no obstante contribuir a mediados de la década con menos de la mitad de los ingresos fiscales. Esto en sí mismo era mérito suficiente para solicitar la sustitución de la tributación fija por un impuesto variable sobre las utilidades brutas, pero ciertamente no se constituía en solución al problema (*La Nación* [Santiago]: 23/1/1923; Pérez Canto 1933: 574).

El debate respecto de la modificación del modelo tributario de la industria y la urgencia por diversificar los ingresos fiscales se dio en momentos en que se producía la compra de terrenos salitreras por parte de los Guggenheim, a partir del remate de 1924. La inclusión del nuevo actor en la industria permite visualizar la anacronía de la industria, relativizando los alcances efectivos de la problemática impositiva. Por un lado, supuso el desarrollo de formas de producción bajo estándares de eficiencia hasta entonces desconocidos, que suponía grandes inversiones de capitales y la explotación eficiente del mineral, mejorando de paso los estándares de vida de sus operarios.

Por otro, evidenció la resistencia de quienes hasta entonces habían optado por mantener mecanismos de explotación rudimentarios y a escala. En 1919, la revista *Caliche* publicó un catálogo de trece sistemas de producción, los que evidenciaban, a juicio del cronista, los progresos técnicos de la industria, aunque en la práctica no eran sino

mejoras del tradicional sistema Shanks. Poco tiempo después, el químico alemán Pablo Krassa, de visita en la pampa, habló del “verdadero horror” de los industriales a introducir nuevos mecanismos de producción, fundamentalmente porque se trataba de una actividad de duración limitada que no justificaba nuevas inversiones (*Caliche* (5) 191: 161-166; y (3) 1925: 97-105).

En círculos políticos, la inserción de los Guggenheim en la industria fue percibida incluso como un riesgo para la soberanía nacional, al entender que generaba una distorsión mayor en la actividad, que obligaba, a quienes no pudiesen competir, a vender compulsivamente. Esto conduciría a la formación de un monopolio que reforzaría la dependencia fiscal, limitando su capacidad regulatoria.

Aunque esta última aseveración tenía fundamentos, la discusión respecto del modo de ajustar los intereses del Estado y los industriales inhibió el aporte de al menos cuatro propuestas para intervenir la actividad, presentadas entre 1924 y 1926. Estas iban desde la entrega de beneficios tributarios a compañías que estuviesen integradas por capitales nacionales y ocupasen materias primas y transportes chilenos, hasta la idea de estatizar la industria, propuesta por el diputado Héctor Álvarez, lo que incluía la enajenación de los suelos cedidos a la compañía norteamericana (CDSE 7, 25/10/1924: 2.309-2.314). No deja de ser irónico que la asimetría generada con la inserción de Guggenheim pudo ser prevista por los propios productores, quienes fueron oportunamente advertidos por diversos estudios de la inconveniencia de no innovar en los sistemas de producción. A.W. Allen, quien recorrió la región en 1923, sugirió que “lo mejor que puede acontecer a la industria sería que cada cual se olvidara del procedimiento Shanks” (*Caliche* (1) 1923: 8).

En 1921, la Asociación rechazó la propuesta de introducir el sistema de producción desarrollado en Chuquicamata por el ingeniero E. A. Cappelen-Smith, quien patentó un proceso de concentración basado en el uso de ácido sulfúrico y precipitación de electrolitos para tratar el oro, y que resultó aplicable también al caliche. El sistema Guggenheim, como fue denominado, marcó un quiebre radical en los mecanismos de producción, siendo aplicado por la compañía en Coya Norte, el primer establecimiento salitrero de la compañía, desde 1924 (O'Brien 1989: 131).

Históricamente, la innovación tecnológica había sido vista como un riesgo para la estabilidad de la

industria. Años antes de la ocupación de Tarapacá, las presiones de los industriales en contra de un privilegio cedido por el gobierno peruano, que mejoraba los procedimientos de elaboración y reducía sustancialmente el consumo de combustible, se fundamentaron en el *desiderátum* que implicaba “producir más y gastar menos” (*Consideraciones* 1878: 112). Años después, en 1904, un industrial manifestaba que la lógica de la industria se basaba, precisamente, en la simpleza estructural de la actividad salitrera, justificando “que los yacimientos se agotan en un cierto número de años, cualquier compañía tiene que lograr una tasa de suficiente ganancia, no solamente para obtener una tasa apropiada de interés sobre el capital invertido sino también para cancelar todas sus obligaciones y devolver a los accionistas el dinero antes que los yacimientos se agoten” (Fernández 1981: 32)<sup>11</sup>.

Pese a los antecedentes, la Asociación de Productores de Salitre optó por visualizar la organización de la industria en el intento por restringir la venta del mineral, sin incidir en su precio ni considerar las variables geopolíticas externas. Paralelamente, como en tiempos en que la competencia de los abonos sintéticos condicionó el futuro de la industria, la solución a la crisis exportadora estuvo en la búsqueda de la protección del Estado, expresado mediante la solicitud (y entrega) de subsidios, y en su redefinición como mediador de

intereses privados. La renovación, hasta 1926, del Auxilio Salitrero es una prueba de ello.

La señal de confianza dada por los Guggenheim a la industria en tiempos de crisis indudablemente marcó un punto de inflexión en la historia del salitre, sin provocar una reacción proactiva ni imitatoria. Por el contrario, su llegada a la industria generó temor entre productores y trabajadores, excepcionalmente unidos en torno a la “amenaza yanqui”, a partir de la distorsión generada por el surgimiento de un modelo de negocios eficiente y la explotación racional de los recursos disponibles. Entre 1924 y 1926 fueron cerradas 31 oficinas, mientras Guggenheim declaraba utilidades en igual período superiores a los ocho millones de dólares, e ingresaban a la actividad otras sociedades, como Du Pont Nitrate Company y W. R. Grace and Company (CSSO 42, 20/7/1926: 885).

El círculo vicioso de dependencia mutua demostraría, un vez más, que desde la anexión de la región salitrera, ni los industriales ni el Estado lograron asimilar los cambios ideológicos y estratégicos globales del período. La perseverancia por no innovar un modelo basado en una demanda que no podían controlar resulta incongruente, y solo puede ser comprensible, tanto en la idea de la percepción de temporalidad de la industria como de la existencia de un Estado que no supo compatibilizar su crecimiento cuantitativo, con la necesaria reformulación de sus estructuras políticas y financieras.

## Referencias Citadas

- Alessandri, Arturo  
 1952 *Recuerdos de Gobierno*. Santiago: Editorial Universitaria.  
 1918 *Algunos antecedentes que permiten juzgar del porvenir del Salitre de Chile ante la producción de sus similares*. Santiago: Sociedad Imprenta i Litografía Universo.  
 1925 *Antecedentes sobre la industria salitrera*. Santiago: Sociedad Imprenta y Litografía Universo.  
 1921 *Anuario Estadístico de Chile*. Volumen VI: Hacienda, Santiago, Imprenta y Litografía Universo.  
 1914 *Bases para la organización de una Compañía Consignataria de Salires*. Santiago: Imprenta Nacional.
- Bertrand, Alejandro  
 1912 *Conferencias sobre cuestiones salitreras dadas en la Universidad de Chile*. Santiago: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona.
- Bertrand, Alejandro  
 1918 *Política salitrera. Bases de un programa de defensa del salitre*. Valparaíso: Imprenta y Litografía Inglesa.
- Bertrand, Alejandro  
 1919 *Tributación Salitrera: estudio acerca de su mejor adaptación al mercado post-bélico*. Santiago Imprenta Universo.
- Brieba, Enrique  
 1926 *Tributación Salitrera*. Santiago: Imprenta y Litografía “La Ilustración”.
- Bulmer-Thomas, Victor  
 2010 *La historia económica de América Latina desde la independencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Celis Maturana, Víctor  
 1922 *Los ingresos ordinarios del Estado: contribución al estudio de nuestras finanzas*. Santiago: Casa Editorial “Minerva”.
- Cleber, F.J.  
 1923 *Por la razón o la fuerza. Nacionalización*. Valparaíso: Imprenta Victoria.
- Consideraciones contra el privilegio Harnecker*.  
 1878 Iquique: sin datos de edición.
- Couyoumdjian, Juan Ricardo  
 1974 “El Mercado de salitre durante la Primera Guerra Mundial y la postguerra, 1914-1921”. Notas para su estudio, en *Historia* nº 12.
- Couyoumdjian, Juan Ricardo  
 1986 *Chile y Gran Bretaña durante la Primera Guerra Mundial y la postguerra, 1914-1921*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

- Díaz Alejandro, Carlos  
 1984 "Latin America in the 1930's", en Rosemary Thorp, *Latin America in the 1930s: The role of the periphery*. New York: St. Martin's Press
- Díaz Ossa, Belisario  
 1907 *El salitre sintético*. Santiago: Imprenta, Litografía i Encuadernación Barcelona.
- Echeverría, Vicente  
 1927 *Desde mi puesto*. Santiago: Imprenta Cervantes.
- Errázuriz, Joaquín  
 1913 *De la Constitución de la propiedad salitrera i de la renta que ha producido al Estado*. Santiago: Imprenta, Litografía i Encuadernación Barcelona.
- 1915 *Exportación de salitre. Antecedentes del Proyecto de ley que tiende a su incremento*. Santiago: Imprenta Nacional.
- Fernández, Manuel  
 1981. El enclave salitrero y la economía chilena, 1880-1914”, en *Nueva Historia 3*.
- Gandarillas Matta, Javier  
 1916 *La centralización de las ventas del salitre i la concentración mundial de las grandes industrias*. Santiago: Sociedad Imprenta y Litografía Barcelona.
- González Miranda, Sergio  
 2014 “¿Especuladores o industriales? La política chilena y el problema de la propiedad sañitrera en Tarapacá durante la década de 1880”, en *Historia nº 47*, vol. 1.
- Haber, Stephen  
 2000 *Political Institutions and Economic Growth in Latin America: Essays in Policy, History, and Political Economy*. Standford: Hoover Institution Press Publication.
- Hobsbawm, Eric  
 1998 *La era del Imperio, 1875-1914*. Buenos Aires: Crítica.
- Hunneus, Jorge  
 1916 *Memorándum sobre un proyecto de centralización parcial de ventas de salitre combinado con el avance de fondos, la regularización de los fletes y la organización inmediata en los mercados de consumo, de stocks, que disminuyan los intermediarios entre productores y consumidores*. Santiago: Sociedad, Imprenta y Litografía Universo.
- Lewis, Paul  
 1986 "Industry in Latin America before 1930", en *The Cambridge History of Latin America*, volumen IV. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mamalakis, Markos  
 1987 "The notion of the state in Chile: six topics", en *Historia nº 22*.
- Martner, Daniel  
 1917 "El porvenir del salitre en Alemania", en *Revista Chilena*, nº IX.
- Massardo, Jaime  
 2008 *La formación del imaginario político en Luis Emilio Recabarren. Contribución al estudio crítico de la cultura política de las clases subalternas de la sociedad chilena*. Santiago: LOM Ediciones.
- Matus, Tomás  
 1922 *El problema salitrero expuesto en su forma más elemental*. Santiago: Imprenta y Librería "Artes y Letras".  
*Memoria que el ministro de Estado en el Departamento de Industrias y Obras Públicas presenta al Congreso Nacional*  
 1916 Santiago: Imprenta Nacional.  
*Memorial que presentan a S.E. el Presidente de la República los representantes de la Industria Salitrera acerca de la forma adoptada para el cobro del derecho de exportación sobre el salitre y el yodo*
- 1917 Valparaíso Litografía e Imprenta "Moderna".
- Mena, Aníbal  
 1916 *La defensa del salitre. Proyecto de Ley sobre la organización de la industria, comercio y crédito salitrero*. Santiago: Imprenta y Encuadernación Fiscal de la Penitenciaría.
- Ministerio de Hacienda  
 1915 *Organización definitiva de la industria salitrera. Tres proyectos que la proponen*. Santiago: Imprenta Nacional.
- Molina, Evaristo  
 1898 *Bosquejo de la Hacienda Pública de Chile: desde la Independencia hasta la fecha*. Santiago: Imprenta Nacional.
- Núñez, Aurelio  
 1926 *Situación de la Industria salitrera*. Santiago: sin datos de edición.
- O'Brien, Thomas  
 1989 "Rich beyond the Dreams of Avarice": The Guggenheims in Chile", en *The Business History Review*, Volumen 63, nº 1.
- Ortúzar, Adolfo  
 1914 *Puntos de vista chilenos. El salitre y sus competidores*. Hamburgo: sin datos de edición.
- Ortúzar, Adolfo  
 1917 "La cuestión salitrera", en *Revista Chilena*, nº V, 1917.
- Pérez Canto, Julio  
 1933 *La industria salitrera y la intervención del Estado*. Santiago: Imprenta Walter Gnadt.
- Pinto Vallejos, Julio  
 2007 *Desgarros y utopías en la pampa salitrera. La consolidación de la identidad obrera en tiempos de la cuestión social (1890-1923)*. Santiago: LOM Ediciones.
- Polanyi, Karl  
 2011 [1957]. *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- 1921 *Proyecto sobre monopolización de la venta del salitre por el Estado y fijación del cambio*. Concepción: sin datos de edición.
- 1925 *Proyecto de Decreto-Ley para organizar la Dirección Fiscal de la Industria chilena*. Santiago: Imprenta y Litografía "La Ilustración".
- Salitrero  
 1916 *Industria del Salitre. Intento de organización compulsiva por el Estado*. Santiago: Imprenta Universitaria.
- Soto Cárdenas, Alejandro  
 1998 *Influencia británica en el salitre: origen, naturaleza y decadencia*. Santiago: Ediciones de la Universidad de Santiago.
- Urzúa, Germán, y Anamaría García  
 1971 *Diagnóstico de la burocracia chilena: (1818-1969)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Valdés Vergara, Francisco  
 1894 *La situación económica y financiera de Chile*. Valparaíso: Imprenta Germania.
- Valenzuela, Raimundo  
 1915 *El continuador de la obra de Balmaceda: dísticos [sic] populares con motivo de la elección de don Juan Luis Sanfuentes*. Santiago: Imprenta, Encuadernación y Litografía La Ilustración.
- Vidal, Jorge  
 1933 *La tragedia del salitre*. Santiago: Sociedad Imprenta y Litografía Universo.

### Notas

- <sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Ludovico Perroni, “Los problemas técnicos del salitre”, en CT 61 (1911), pp. 144-167, y Alejandro Bertrand, “La producción y comercio del salitre”, en Conferencias sobre cuestiones salitreras dadas en la Universidad de Chile, Santiago, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1912, pp. 23-39.
- <sup>2</sup> En efecto, la ley fue publicada en el Diario Oficial el 12 de agosto de 1914, el mismo día en que aparece aprobada por el Congreso.
- <sup>3</sup> Véase *Memorial que presentan a S. E. el Presidente de la República los representantes de la Industria Salitrera acerca de la forma adoptada para el cobro del derecho de exportación sobre el salitre y el yodo*, Valparaíso, Litografía e Imprenta “Moderna”, 1917.
- <sup>4</sup> Véase en particular la crítica de Enrique Mac-Iver en CDSO 57, 13 de septiembre de 1917, pp. 1.123-1.125.
- <sup>5</sup> Un resumen de la historia inicial del Instituto, en *Caliche*, año II, nº 9, diciembre de 1921, pp. 387-403.
- <sup>6</sup> Concepción.
- <sup>7</sup> CDSE 99, 12 de mayo de 1921, pp. 2.560-2.561; CSSO 63, 1 de septiembre de 1921, pp. 1.167-1.168.
- <sup>8</sup> CDSE 86, 4 de mayo de 1921, pp. 2.026-2.031.
- <sup>9</sup> CSSO 10, 14 de junio de 1921, p. 198.
- <sup>10</sup> Markos Mamalakis. *The role of government in the resource transfer and resource allocation processes: the Chilean nitrate sector, 1880-1930*.
- <sup>11</sup> En Manuel Fernández, Manuel Fernández, “El enclave salitrero y la economía chilena, 1880-1914, en Nueva Historia, nº 3, Londres, 1981, p. 32.

### Abreviaturas

AIT	Archivo Nacional de Chile. Archivo Judicial de Iquique	CSSO	Cámara de Senadores. Sesiones Ordinarias
CT	Circular Trimestral de la Asociación de Productores de Salitre	CSSE	Cámara de Senadores. Sesiones Extraordinarias
CDSO	Cámara de Diputados. Sesiones Ordinarias	DO	Diario Oficial de la República de Chile
CDSE	Cámara de Diputados. Sesiones Extraordinarias	MEN	Instituto Riva Agüero. Colección epistolar del General Manuel Mendiburu