



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO PNUD – DESIGUALDAD NO. 2016/01
MAYO 2016

DESIGUALDAD Y DESARROLLO EN CHILE

Historia Comparada de la Desigualdad en Chile y Uruguay

Javier E. Rodríguez Weber

La *Serie de Documento de Trabajo PNUD – Desigualdad* recoge contribuciones a la discusión sobre el fenómeno de la desigualdad en Chile, en el marco de la línea de investigación en esta materia impulsada por la oficina de PNUD en Chile. Las expresiones y opiniones contenidas en los artículos pertenecen a los autores y no reflejan la posición oficial de PNUD sobre las materias tratadas.

Desigualdad y desarrollo en Chile: Historia Comparada de la Desigualdad en Chile y Uruguay¹

Javier E. Rodríguez Weber

Serie Documentos de Trabajo PNUD – Desigualdad No. 2016/01

Mayo 2016

RESUMEN

En el documento se realiza un análisis comparado de la historia de la desigualdad de ingreso en Chile y Uruguay desde 1880 hasta inicios del siglo XXI. En el mismo se sostiene la hipótesis de que la relación elite-Estado ha sido uno de los factores determinantes de las trayectorias seguidas por la desigualdad de ingreso en ambos casos. El trabajo se inscribe, de este modo, dentro de una tradición clásica de la economía del desarrollo latinoamericana –retomada recientemente por los neoinstitucionalistas– según la cual la desigualdad debe analizarse como un resultado del proceso histórico en que tanto los factores económicos “puros” –oferta y demanda de factores– como los institucionales –en particular las asimetrías de poder y relación elite-Estado–, así como sus interacciones, constituyen las fuerzas centrales.

Javier E. Rodríguez Weber

Programa de Historia Económica y Social, Universidad de la República – Uruguay

javier.rodriguez@cienciassociales.edu.uy

¹ Este documento fue preparado por encargo del proyecto de Desigualdad de la Oficina del PNUD en Chile. Agradezco a su responsable, Osvaldo Larrañaga, así como a Matías Cocina y Raimundo Frei por sus comentarios.

1. INTRODUCCIÓN

Si bien la desigualdad nunca dejó de ser considerada un tema relevante para comprender los problemas del desarrollo latinoamericano, en la última década se percibe un interés creciente en la misma. Por una parte, en el debate sobre qué debe entenderse por desarrollo se ha pasado de una noción excesivamente centrada en el crecimiento económico a otra cuyo foco se ubica en las capacidades de los individuos. Según esta concepción, todos deben ser *igualmente libres* de construir sus vidas según los criterios que valoran (Sen, 1992; 2000). Junto a lo anterior, el deterioro en la distribución del ingreso que se produjo durante las últimas décadas en varios países desarrollados no sólo ha supuesto el descrédito de las teorías que auguraban un estado permanente de baja desigualdad, sino que también ha motivado una preocupación creciente por las consecuencias que la nueva situación pueda tener para el bienestar de los ciudadanos de esos países y la calidad de sus democracias (Atkinson, 2015; Bartels, 2008; Wilkinson & Pickett, 2009). Paradójicamente, en América Latina el renovado interés por la desigualdad ha venido de la mano de la mejora en la distribución del ingreso que se ha observado en gran parte del continente en la última década y media. En este caso, el debate y la incertidumbre refiere, además de a sus causas, a la posibilidad de que esa tendencia continúe o se revierta en el futuro.

Otro elemento que ha contribuido al auge de los estudios sobre desigualdad es la elaboración, en los últimos años, de estadísticas históricas de desigualdad de ingreso². Si bien el desarrollo supone procesos que se desenvuelven en el largo plazo, el análisis de su relación con la desigualdad ha estado acotado en el tiempo por la disponibilidad de encuestas, la fuente más utilizada para la estimación de la distribución del ingreso. Por esta razón, son escasos los trabajos que estudian la forma en que las transformaciones económicas, sociales y políticas de largo plazo que constituyen el proceso de desarrollo se asocian con cambios en la distribución de los ingresos.

En este marco, el presente documento de trabajo se propone analizar la relación histórica entre desarrollo y distribución del ingreso en Chile y Uruguay, desde una perspectiva comparada. Se trata de dos países latinoamericanos de ingreso medio que tienen mucho en común, pero se diferencian en el nivel de su desigualdad. Efectivamente, aunque Uruguay tiene una desigualdad moderadamente elevada en términos internacionales, es uno de los países menos desiguales del continente. De este modo, la comparación sistemática entre ambos puede contribuir a ampliar la comprensión de los factores que hacen de Chile un país tan desigual. Más concretamente, la

² El libro de Piketty (2014) constituye el trabajo de más impacto dentro de esta literatura histórica de la desigualdad.

comparación permitirá explorar la pertinencia para el caso chileno de la tesis que ubica en el marco socio-institucional –y en particular en la relación elite-Estado– una causa fundamental del nivel y permanencia de la desigualdad en Latinoamérica.

El texto continúa de la siguiente manera. La sección 2 presenta una panorámica de largo plazo del desarrollo y la desigualdad en los dos países en perspectiva comparada y define el problema central que se analiza en el documento. Allí se argumenta que las diferencias y similitudes en el origen y posterior desenvolvimiento histórico de la relación elite-Estado contribuyen a comprender la dinámica que la desigualdad ha seguido en ambos países. Planteada la tesis central del documento, esta se desarrolla en las secciones 3 a 6, dónde se elabora el análisis comparado de la historia de la desigualdad en Chile y Uruguay. La sección 7 cierra con las conclusiones. Finalmente, sendos apéndices presentan las series de distribución del ingreso y salarios reales en el largo plazo, así como las fuentes utilizadas y los procedimientos seguidos para su construcción.

2. EL PROBLEMA Y CÓMO ABORDARLO

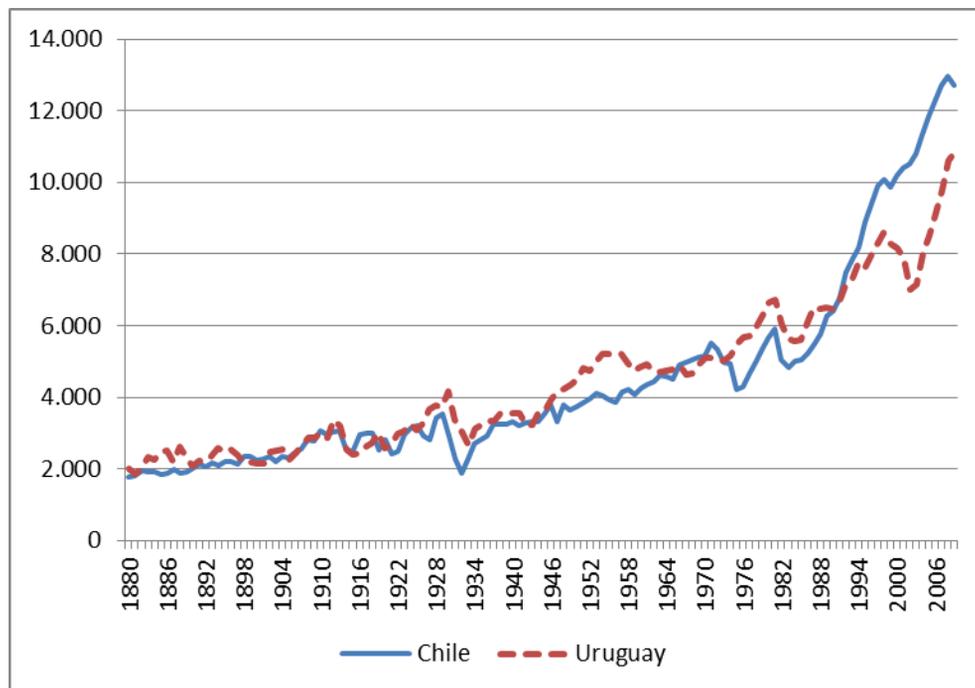
En este documento se elaborará un análisis histórico comparado de la evolución de la desigualdad en Chile y Uruguay. En el mismo se explorará la hipótesis de que tanto las diferencias de nivel como las trayectorias de la desigualdad estuvieron en parte determinadas por la historia de la relación elite-Estado de los dos países. Sin embargo, esta no debe considerarse como el único determinante, por lo que debe enmarcarse en el proceso general de desarrollo económico.

2.1. LAS TENDENCIAS DE LARGO PLAZO

Aunque ni Chile ni Uruguay pueden considerarse países desarrollados, el desarrollo –entendido como proceso histórico de transformación de las distintas áreas de la vida social– les ha afectado profundamente: ambos son hoy muy distintos de lo que eran ciento cincuenta años atrás. El Gráfico N°1 permite apreciar su trayectoria en términos de crecimiento económico, mientras el Cuadro N°1 muestra los avances logrados por ambos, y especialmente por Chile en términos de desarrollo humano.

Gráfico N° 1

PBI per cápita en Chile y Uruguay, 1880-2009. Dólares internacionales Geary-Khamis a precios de 1990



Fuente: Bértola y Ocampo (2013: Cuadro AE 2)

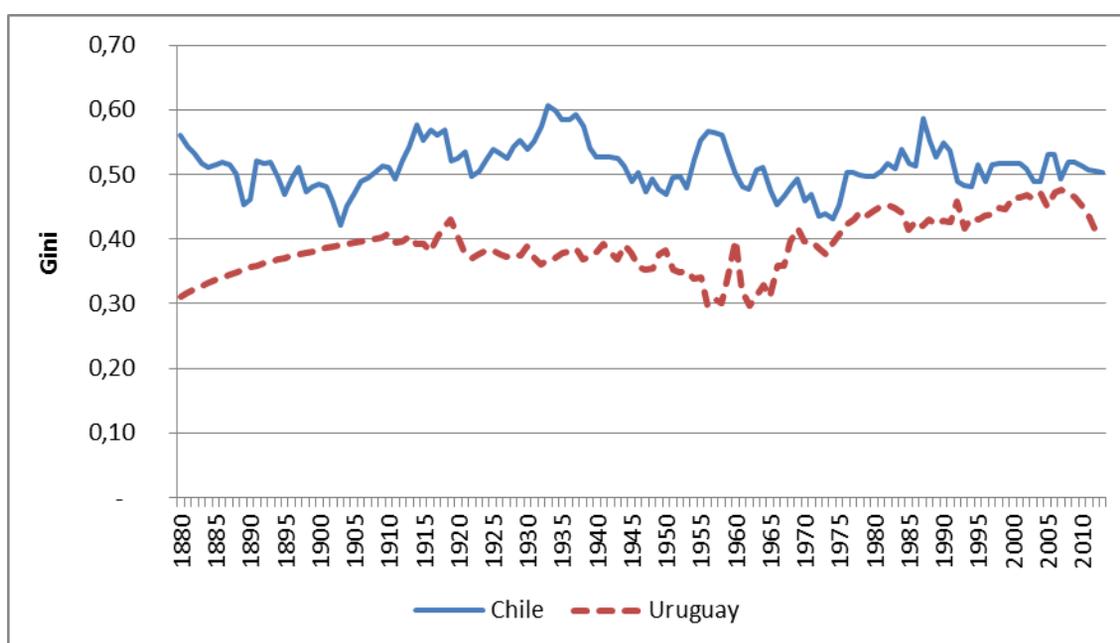
Cuadro N° 1									
Indicadores de desarrollo. Uruguay y Chile en perspectiva comparada, 1900-2000									
	Índice de Desarrollo Humano			Años promedio de educación			Expectativa de vida al nacer		
	Chile	Uruguay	Centrales	Chile	Uruguay	Centrales	Chile	Uruguay	Centrales
1900	0,194	0,326	0,461	1,5	2,4	6,4	29	49	47
1910	0,220	0,357	0,505	1,8	2,6	6,9	30	52	51
1920	0,256	0,361	0,540	2,6	2,8	7,3	31	52	56
1930	0,317	0,389	0,580	3,6	3,3	7,8	35	50	59
1940	0,366	0,437	0,607	4,5	3,8	8,2	38	58	61
1950	0,448	0,499	0,659	4,9	4,4	8,7	49	66	68
1960	0,513	0,535	0,698	5,6	5,1	9,2	57	68	70
1970	0,586	0,564	0,747	7,0	5,8	10,4	62	69	71
1980	0,652	0,604	0,794	8,1	6,5	11,3	69	70	74
1990	0,703	0,633	0,831	8,9	7,3	12,1	74	72	76
2000	0,749	0,669	0,861	9,5	7,9	12,5	75	74	78

Fuentes: Índice de Desarrollo Humano, Bértola y Ocampo, 2013, Cuadro 4. Años de educación y expectativa de vida al nacer: Bértola et al. 2011. Centrales corresponde a promedio de EUA, Reino Unido, Francia y Alemania.

Sin embargo, cuando se trata de desigualdad, ambos muestran falencias importantes. Según el informe de desarrollo humano 2014, Chile retrocede 16 lugares en el ranking una vez que se tiene en cuenta la desigualdad para calcular el IDH. El informe también permite apreciar

que Uruguay, que suele ser considerado un país relativamente igualitario en el contexto latinoamericano, no lo es en términos globales: el país se ubica 8 lugares por detrás en el ranking del IDH ajustado por desigualdad respecto del índice tradicional. Pero, como ese mismo dato permite apreciar, el nivel de desigualdad es distinto en ambos países. Con un índice de Gini de 0.521, Chile es el país con mayor desigualdad de ingresos entre los 70 primeros, en términos de desarrollo humano. Los 0.453 que Uruguay obtiene en el mismo indicador lo ubican como un país más desigual que la media, pero bastante menos que Chile (PNUD, 2014:184, Tabla 3). Según las series históricas de distribución del ingreso, esta diferencia de nivel entre ambos países sería una característica de larga duración (Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2



Distribución personal del ingreso en Chile y Uruguay en el largo plazo, 1880-2013. Índice de Gini.

Fuente: Cuadro AE 1.. La estimación de series largas de desigualdad requiere la combinación y empalme de datos estimados a partir de diferentes metodologías. En el caso de Chile se combinan tablas sociales (1880-1970) con encuestas de ingreso (1970 en adelante). En el caso de Uruguay el ratio renta de la tierra /salario (1880-1908), tablas sociales (1908-1966) y encuesta de hogares (1966 en adelante). De ello se sigue que las estimaciones son más confiables en lo que refiere a las tendencias de mediano plazo que a las de corto, así como a los niveles que alcanza el indicador. Una descripción detallada de las fuentes utilizadas y la metodología seguida para la construcción de la series se encuentra en el anexo metodológico del presente documento.

Más allá de la cautela necesaria a la hora de interpretar la información sobre distribución del ingreso que se presenta en el Gráfico N° 2 –para cuya construcción ha sido necesario combinar diversas fuentes y metodologías³–, el mismo permite hacer algunas apreciaciones. En primer lugar, y como ya señalamos, Chile habría tenido una desigualdad persistentemente más elevada que Uruguay, un resultado coherente con lo que sabemos de la historia económica de ambos países. En segundo lugar, en ninguno de los dos casos la desigualdad se ha mantenido constante. Por el contrario, ambas series muestran una “historia” en la que algunas cosas permanecen – como la elevada desigualdad relativa de Chile– y otras no. Así, en ambos países la desigualdad ha cambiado de tendencia en varias ocasiones, habiendo períodos de mejora en la distribución del ingreso seguidos de otros de deterioro. Tampoco la diferencia de nivel se habría mantenido constante: en las últimas cuatro décadas del siglo XX Uruguay parece haberse “chilenizado”.

En lo que refiere a la “historia” que muestran las series –y desde una perspectiva comparada– puede apreciarse que la desigualdad siguió en ambos países una evolución “asimétrica” hasta la década de 1930 y “simétrica” desde entonces. Así, mientras Chile pasó por un período de reducción de la desigualdad entre 1880 y 1905, la distribución del ingreso en Uruguay empeoraba. A la inversa, poco antes de la Primera Guerra Mundial la distribución comenzó a mejorar en Uruguay, al tiempo de que en Chile se deterioraba. Desde los años treinta, por otra parte, ambos países siguen trayectorias similares; a partir de entonces, Chile sigue la tendencia progresiva que Uruguay había iniciado tiempo antes. Sin embargo, el ciclo de reducción de la desigualdad parece agotarse en Uruguay antes que en Chile. A mediados de los años sesenta comienza en Uruguay un período de redistribución regresiva del ingreso, que durará hasta la primera década del siglo XXI. En Chile, por su parte, la desigualdad siguió cayendo algunos años más; pero al igual que en Uruguay se produjo un viraje regresivo en los años setenta y ochenta, que aún no ha sido revertido.

La existencia de series largas de desigualdad de ingreso para Chile y Uruguay permite evaluar la trayectoria del desarrollo económico de ambos, utilizando la medida propuesta a por Sen (1976). Esta incorpora la distribución a las comparaciones del ingreso real mediante la fórmula $W = Y*(1-G)$; en que W es una medida de bienestar que tiene a la desigualdad como componente integral de la misma, Y una medida del ingreso promedio –en nuestro caso el PIB per cápita– y G una medida de desigualdad, que en nuestro caso el índice de Gini⁴. De esta manera se “penaliza” la elevada desigualdad, al punto que un período de crecimiento puede estar

³ Ver apéndice metodológico.

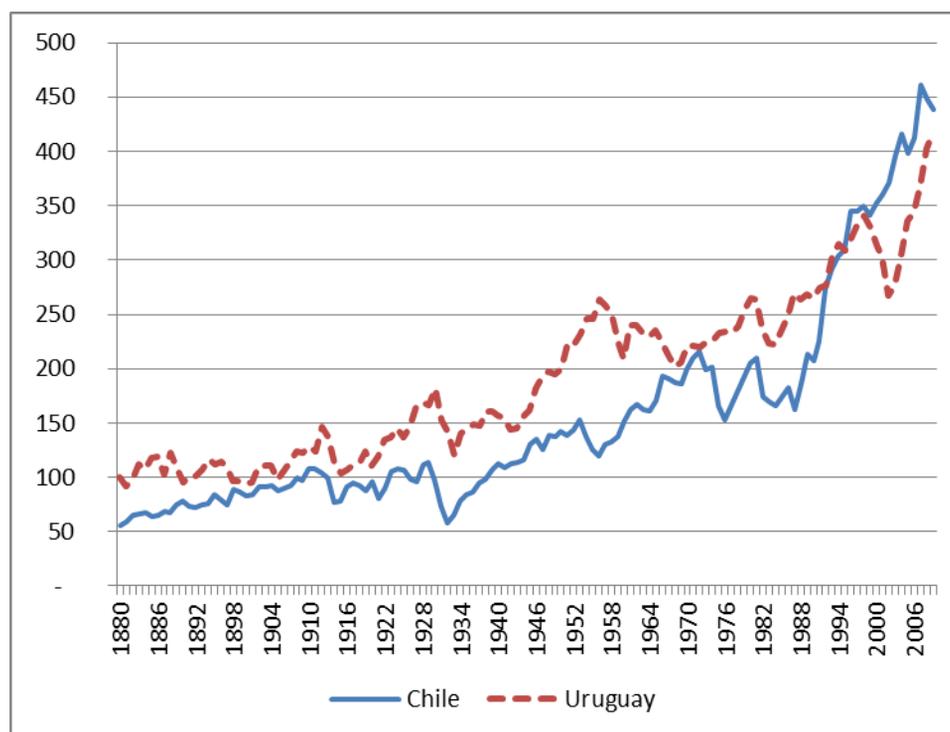
⁴ Si bien Foster, Lopez-Calva, y Szekely (2005) han señalado que al no ser el índice Gini consistente por subgrupos sería preferible utilizar algún “miembro” de la familia de índices de Atkinson, –criterio adoptado por el PNUD para su estimación del IDH ajustado por desigualdad–, en nuestro caso es la única opción disponible.

asociado con una caída del índice si se conjuga con un incremento de la desigualdad de magnitud suficiente.

El Gráfico N° 3 presenta la medida propuesta por Sen para Chile y Uruguay entre 1880 y 2009. Se observa cómo, al incorporar la desigualdad, Uruguay presenta un mejor desempeño que Chile durante casi todo el período por una diferencia superior a la que se desprende exclusivamente de la comparación de sus niveles de ingreso. De hecho, según esta aproximación podría sostenerse que Uruguay tuvo un nivel de desarrollo significativamente superior a Chile hasta los años sesenta del siglo XX, algo coherente con lo que muestra el índice de desarrollo humano pero que no podría afirmarse en función del PIB per cápita. A partir de entonces, al tiempo que el nivel de desigualdad en Uruguay se acerca al de Chile, las diferencias entre las perspectivas que brindan el indicador de Sen y el tradicional PIB per cápita se reducen (Gráfico N° 4). Ello, aunado a un proceso de crecimiento económico más rápido en el caso de Chile, hacen que éste país supere a Uruguay no sólo en términos de ingreso medio, sino también una vez que éste se ajusta por desigualdad.

Gráfico N° 3

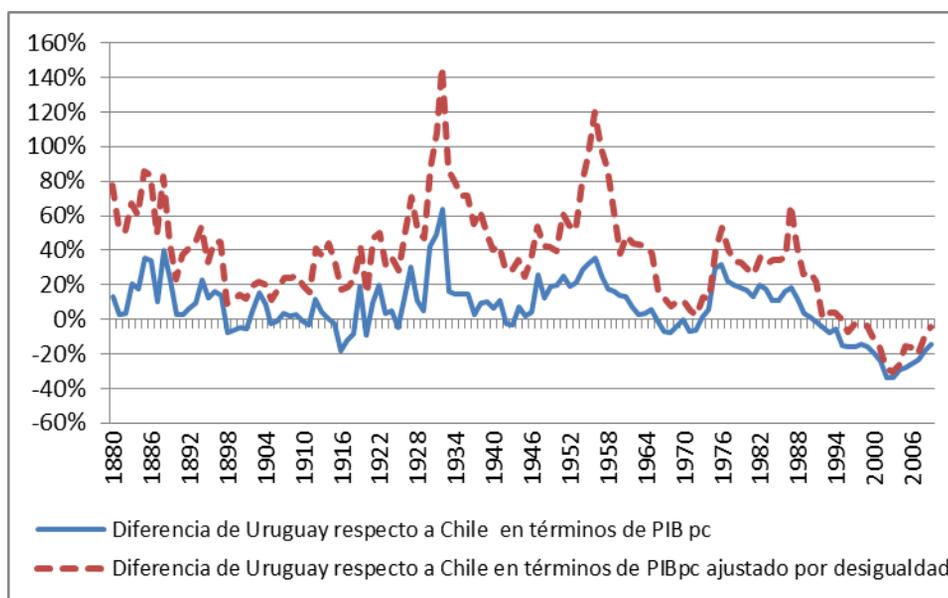
Desarrollo Económico en Chile y Uruguay, 1880-2009. PIB per cápita PPA ajustado por desigualdad. Índice: Chile 1913=100



Fuentes: Estimación propia a partir de Bértola y Ocampo (2013: Cuadro 2), Bértola (2005), Amarante, Colafranceschi & Vigorito (2011) y Rodríguez Weber 2015.

Gráfico N° 4

Diferencia en el nivel de desarrollo económico de Uruguay respecto a Chile según dos indicadores: PIB per cápita y PIB per cápita ajustado por desigualdad, 1880-2009. Porcentaje.



Fuentes y comentarios: Calculado a partir de series utilizadas en la elaboración de Gráficos 1 y 2.

2.2. INSTITUCIONES Y DESIGUALDAD EN EL LARGO PLAZO

Según una tendencia reciente en la literatura sobre el desarrollo, la riqueza y la pobreza de las naciones se explicarían por las distintas trayectorias históricas que han seguido sus instituciones a lo largo del tiempo (Acemoglu & Robinson, 2012; Landes, 1999; North, 1993). En el caso concreto del continente latinoamericano, esta literatura “neo-institucionalista” ha argumentado que el marco institucional impuesto por los conquistadores europeos en los siglos XVI y XVII tuvo como objetivo central mantener el poder político y el privilegio económico de la elite. Luego de la Independencia, dicho marco institucional se “reinventó” en la forma del control de los nuevos estados por parte de la elite criolla, quienes siguieron incidiendo en la construcción institucional, de forma de mantener su poder político y económico a costa del desarrollo global. De este modo, tanto la elevada desigualdad que caracteriza al continente como su rezago económico respecto a las regiones desarrolladas, serían consecuencia de procesos institucionales de larga data y gran inercia, lo que en ocasiones se ha denominado como el “legado colonial”. De hecho, en tanto que la construcción institucional que se encuentra en el origen de este “fracaso” se debe a la posibilidad de la elite de incidir en el diseño institucional en su favor, la desigualdad no sólo es consecuencia sino causa del rezago relativo de América Latina (Acemoglu & Robinson, 2012; Engerman & Sokoloff, 2012).

Aunque haya sido retomada en los últimos años por la literatura neoinstitucionalista, tanto la idea de que la elevada desigualdad lastra el desarrollo del continente, como que la misma

hunde sus raíces en instituciones conformadas durante el período colonial, tienen una larga tradición en la literatura sobre el desarrollo latinoamericano (Cardoso & Pérez Brignoli, 1979; Furtado, 1976; Prebisch, 1981). Más aún, ésta estaba libre de algunas de las falencias que se la han señalado a los autores neoinstitucionalistas. Efectivamente, se ha sostenido –con fundamento– que la tesis neoinstitucionalista peca de excesiva generalización, ya que no distingue adecuadamente entre las distintas regiones del continente ni atiende a la cronología de la conquista-colonización (Bértola, 2011; Mahoney, 2010). Asimismo, subestima el rol del cambio institucional en la historia latinoamericana, ya que asume que el dominio de la elite se ha mantenido incontestado desde el período colonial. Además, en su afán por identificar una única causa eficiente para todo el continente a lo largo de cinco siglos, subestima el impacto que sobre el diseño institucional y la relación elite-Estado pudieron tener en procesos como las guerras civiles, las globalizaciones, la industrialización, la urbanización, el crecimiento de los sectores medios o la democratización entre otros (Bértola, 2011; Rodríguez Weber, 2014; Williamson, 2015).

El análisis comparado que aquí se presenta parte del reconocimiento de que la capacidad de la elite de incidir en la construcción del marco institucional y la elaboración de políticas, es decir su relación con el Estado, ha sido un factor relevante para la dinámica histórica de la desigualdad. Sin embargo, se reconoce también que existen otros factores actuantes, y que la misma relación es cambiante. Ello porque además de los cambios en la composición de la elite⁵, su relación con el Estado se ve afectada por el conjunto de transformaciones económicas, sociales y políticas –locales y globales– que hacen al proceso de desarrollo.

Si bien sería un error desconocer el papel que el poder de la elite ha jugado en la historia de la desigualdad latinoamericana, también lo sería afirmar que con su análisis basta para comprender las tendencias seguidas por la distribución del ingreso en el transcurso de los siglos. El papel de la relación elite-Estado en la historia de la desigualdad constituye, valga la redundancia, un problema histórico que no puede resolverse *a priori*. Lo que se requiere es un análisis empírico de la dinámica que dicha relación ha asumido a lo largo del tiempo, identificando qué aspectos tendieron a permanecer y cuáles a transformarse.

Comparar la historia de la desigualdad en Chile y Uruguay constituye una estrategia adecuada para explorar el rol de la relación elite-Estado sobre la desigualdad, porque se trata de

⁵ Al señalar la inercia del poder de la elite, los autores neoinstitucionalistas no sostienen que esta se mantenga incambiada o formada por las mismas familias, sino que existen ciertos comportamientos y rasgos institucionales que tienden a ser incorporados por quienes a ella se integran y por tanto permanecen en el tiempo (Acemoglu & Robinson, 2006a, 2008; Robinson, 2012).

países que siendo similares en muchos sentidos –nivel de ingreso, urbanización, Estado fuerte y centralizado, desarrollo humano, inserción internacional, etc.– siguieron procesos de construcción institucional diferentes⁶. Aunque la región que hoy corresponde a Chile nunca ocupó un rol central en el sistema colonial, sí fue significativamente más influida por la institucionalidad Indiana que la región que hoy corresponde a Uruguay. De ese modo, y aunque en menor medida que en Perú o Bolivia, las relaciones de poder y el tipo de vínculo elite-Estado que los autores de la corriente neoinstitucionalista identifican como el factor fundamental de la desigualdad y el rezago latinoamericano, estuvo mucho más presente en Chile que en la “Banda oriental” del río Uruguay, una región de muy baja densidad poblacional y habitada exclusivamente por pueblos de cazadores-recolectores hasta bien entrado el siglo XVII.

Es razonable, entonces, sostener como punto de partida la hipótesis de que las diferencias que en términos de desigualdad existen entre Chile y Uruguay tienen que ver con las diferentes herencias institucionales que el período colonial legó a los dos países, así como los desarrollos históricos posteriores que, como la inmigración –mucho más abundante en Uruguay que en Chile– estuvieron en parte condicionados por esa misma experiencia de largo plazo. Ello no supone, sin embargo, sostener que el legado institucional colonial haya determinado el devenir histórico de la desigualdad, pues las instituciones y relaciones de poder vigentes en un momento dado pueden cambiar como resultado de su interacción con los procesos de transformación política, económica y social que han caracterizado al último siglo y medio, tanto a escala global como local. De lo que se trata, reiteramos, es de realizar un análisis histórico comparado de la forma en que dichas transformaciones interactuaron con el entorno institucional –y en particular con el tipo de relación entre la elite y el Estado– a fin de identificar la influencia que dicha relación pudo haber tenido en la historia de la desigualdad de ambos países.

2.3. DOTACIÓN FACTORIAL Y HERENCIA INSTITUCIONAL EN CHILE Y URUGUAY:

SIMILITUDES Y DIFERENCIAS EN EL PUNTO DE PARTIDA

Hemos señalado que ninguna de las regiones que acabarían formando parte de Chile y Uruguay correspondía al corazón del sistema colonial, probablemente porque ambas eran territorios poco poblados al momento de la conquista. Ello implicó que como estados independientes tuvieran una población más homogénea desde el punto de vista étnico que otros países del continente (Cardoso & Pérez Brignoli, 1979; Newson, 2006). Sin embargo, es claro que la influencia del núcleo colonial tradicional, cuya base en América del Sur se ubicaba en Perú,

⁶ Ello justifica la existencia de más de un trabajo comparativo, como los de Castiglioni (2005) o Luna (2014).

tuvo mayor incidencia en Chile que en Uruguay. Los europeos poblaron y fundaron ciudades en el centro de Chile al mismo tiempo que consideraban a las praderas ubicadas al oriente del río Uruguay como “tierra sin ningún provecho”⁷(Reyes Abadie, Bruschera, & Melogno, 1965). En consecuencia, luego de la independencia, y con el doble de territorio que Uruguay, Chile contaba con una población 12 veces más grande (Bértola & Ocampo, 2013: Cuadro2.1).

Junto con los inmigrantes europeos y criollos, llegó a Chile alguna de las instituciones características de la América hispánica, como la encomienda. Ella –y especialmente su derivada, la hacienda– signó la vida de miles de personas antes y después de la independencia de ese país, pero en Uruguay fue desconocida. De este modo, las diferencias en la dotación de factores, las distintas herencias institucionales de origen colonial, y las características coyunturales que adquirió el proceso independentista, supusieron un punto de partida diferente para la relación elite-Estado en ambos países.

En Chile, el latifundio permanece como el protagonista central del medio rural durante siglos. La hacienda era una conformación histórica del período colonial. Su origen se encuentra en las mercedes de tierra entregadas en el siglo XVI, aunque sus características fueron cambiando en la medida que respondía a los desafíos y oportunidades que se le presentaban (Mellafe, 2004). Su principal cambio, que dio lugar al latifundio tradicional vigente a mediados del siglo XIX, refiere a las transformaciones en el sistema de explotación y las relaciones de producción asociadas a la exportación de cereales con destino a Lima (Góngora, 1960). La aparición del *inquilinaje* fue una de sus principales consecuencias. En su origen, los inquilinos eran españoles y mestizos pobres que recibían tenencias semigratuitas en los linderos de las haciendas –lo que brindaba seguridad jurídica al hacendado–, a la vez que ayudaban en las faenas ganaderas o pagaban un canon en trigo o dinero (Góngora, 1960: 93-95). Pero a partir de mediados del siglo XVIII la tierra se valorizó debido a la demanda limeña de trigo, y los hacendados reclamaron un canon más elevado. La carga de los inquilinos se incrementó tanto en especie como en servicios: desde finales del siglo XVIII debieron proporcionar al hacendado un trabajador a su costa –el peón obligado–, generalmente un familiar⁸. Se produjo entonces un antecedente de lo que ocurriría a mediados del siglo XIX: cuando la demanda exterior valorizaba la tierra, el hacendado ejercía su poder sobre la mano de obra y reclamaba más servicios a cambio de una menor retribución.

⁷ Fue recién a fines del siglo XVII, cuando Chile contaba ya con varias ciudades, que los portugueses fundaron Colonia del Sacramento, el primer centro poblado de la Banda Oriental. Montevideo, futura capital del Uruguay, iniciaría su proceso fundacional recién en la década de 1720.

⁸ Estos formaban la mano de obra estable de las haciendas.

El otro estrato de trabajadores eran los peones sueltos, afuerinos o gañanes. Tratábase en este caso de población trashumante que vivía en vagabundaje permanente, siguiendo el ritmo de la demanda estacional de la Hacienda cerealera (Góngora, 1960; Mellafe, 2004). Ellos eran “los asalariados de la agricultura” (Bengoa, 1988: 119). Esta fuerza de trabajo estacional se completaba, a su vez, con el trabajo de campesinos que habitaban en las cercanías de la hacienda, —dónde practicaban una agricultura principalmente de subsistencia— y que complementaban sus ingresos trabajando para aquella.

Luego de la independencia, y en un proceso acorde con los supuestos de los modelos neoinstitucionalistas, los mismos hacendados se hicieron cargo del control del estado⁹. Según José Bengoa, fue justamente la cohesión social que caracterizaba a la élite terrateniente chilena, lo que permitió la construcción de un estado centralizado y cuya temprana consolidación destaca en el contexto latinoamericano¹⁰.

En las tierras que conformarían el futuro Uruguay apenas se conocieron el tipo de relaciones de poder y subordinación que caracterizaron a la institución hacendal. Las tierras al norte del Río Negro —que corre de este a oeste dividiendo al actual Uruguay prácticamente a la mitad— constituían la reserva ganadera de los pueblos guaraníes gobernados por los misioneros jesuitas. Allí pastaban los ganados que, de cuando en cuando, eran arreados hacia las misiones para alimentar a sus habitantes. Al sur, la región se fue poblando por inmigrantes provenientes de la “banda occidental” —la actual Argentina— o llegados de más lejos, como los canarios que vinieron en la década de 1730 a poblar la jurisdicción del Montevideo. Allí se conformó un paisaje agrario distinto, habitado por campesinos y estancieros que combinaban la producción agrícola con la ganadera (Gelman, 1998). Pero aquí, a diferencia de Chile, la abundancia relativa de tierra daba al elemento campesino un grado de libertad e independencia económica sobre los grandes propietarios mucho más amplio del que gozaban sus pares de Chile.

⁹ Realizando un balance del lugar de los terratenientes en la política chilena a mediados del siglo XIX, Arnold Bauer concluye que: “No se debe abrigar la falsa impresión de que el país era manejado sólo por terratenientes, porque en las últimas décadas de la Colonia y las primeras de la República el desarrollo produjo un posible traslapamiento y mezcla de intereses económicos, y así es posible encontrar en los ministerios y administración pública hombres cuya experiencia básica se había hecho en el comercio y la minería. Pero se trataba de una sociedad en la que dominaban los terratenientes, como lo demuestra no sólo su posición política, sino también los registros tributarios de sus ingresos y la visión que sus contemporáneos tenían de su posición social y su prestigio” (Bauer, 1994; 62).

¹⁰ “La formación de un Estado nacional centralizado y con ciertas pautas objetivas de funcionamiento, se hizo posible en Chile por la existencia de un espacio económico homogéneo dominado establemente por un grupo de familias, las que además poseían fuertes vinculaciones urbanas. (...) Los terratenientes formaban la única clase social apta para gobernar establemente, apta para darle a este territorio una nacionalidad, una identidad; apta para hacerlo vivir y sobrevivir. Los campesinos de adentro y fuera de las haciendas, eran ‘la gente de los hacendados’, la contraparte fiel y popular, la base productiva de la sociedad. En torno a la hacienda estaba el posible país que se construiría en esta parte del mundo” (Bengoa, 1988; 86-88).

Andando el siglo XVIII, cuando a las consideraciones políticas derivadas de la necesidad de defender la frontera ante el Imperio de Portugal se le agregaron las oportunidades generadas por las reformas borbónicas que flexibilizaron el régimen comercial colonial, la región aprovechó las posibilidades que brindaba su pradera natural para la exportación de cueros. A ello contribuyó, luego de 1767, la expulsión de los misioneros jesuitas, que abrió una competencia por la apropiación de las abundantes reservas de tierras y ganados ubicadas al norte del territorio (Moraes, 2011).

Los historiadores han denominado “estancia tradicional” a la unidad productiva que se conformaría a partir de este proceso y que perduraría hasta bien entrado el siglo XIX. La falta de seguridad y la abundancia de comida suponían que en las mismas viviera una cantidad de personal (peones y agregados) mayor a lo necesario para las actividades productivas. Su trabajo consistía en cuidar los animales y –en caso necesario– defender la propiedad. La abundancia de tierra y carne en la campaña, aunada a la debilidad del poder colonial, hacían posible que el peón se transformase en cualquier momento en un “hombre suelto”, no sometido a la ley, la iglesia o el patrón. De este modo, más allá de la existencia de la elite patricia montevideana, formada por hacendados “ausentistas” y comerciantes, la tardía y débil colonización, la ausencia de una población indígena significativa, la abundancia de carne y la incapacidad del Estado para ejercer coerción sobre la mano de obra, hacían del Uruguay de las primeras décadas de vida independiente un país que desconocía los niveles de desigualdad característicos de otras regiones del continente.

Mientras en Chile la aristocracia criolla colonial lideró el proceso independentista y consiguió hacerse con el control del nuevo Estado, su par de Uruguay, mucho más débil, se empobreció durante los conflictos que siguieron a las guerras de independencia, al punto que perdió el control de la principal actividad económica del país. Habiéndose mantenido leal a la corona, una parte importante de la elite colonial sufrió el hostigamiento de unas fuerzas revolucionarias formadas por el “pueblo reunido y armado” y lideradas por un caudillo rural de ideología jacobina.

Más tarde, las guerras de independencia se transformaron en conflictos internacionales (entre Argentina y Brasil) y contiendas civiles (entre blancos y colorados). La más importante fue la “Guerra Grande”, que afectó al país entre 1839 y 1851. De ella surgió un patriciado completamente arruinado que debió malvender sus estancias –cuyo capital principal, el ganado, había sido devorado por las huestes de uno u otro bando– a extranjeros con capital. Así, una gran cantidad de tierras pasó a manos de europeos –principalmente en el sur y el litoral– y brasileros –fundamentalmente en la zona fronteriza del noreste–. Desde entonces, los miembros más jóvenes

de las familias patricias se dedicaron al ejercicio de la abogacía, al periodismo político y, sobre todo, al gobierno del Estado.

Este cambio tendría profundas consecuencias institucionales y productivas. Con el paso del tiempo, parte de este segmento se distanciaría de los intereses económicos hegemónicos. En la medida que la actividad política, proveedora de cargos en el Estado, se transformó en su principal medio de vida, ganarían autonomía respecto a la elite propietaria. En paralelo, la nueva clase alta rural se distinguía por un menor compromiso político que su antecesora, en parte porque no se identificaba con las divisas tradicionales, y en parte porque su propiedad no dependía ya –tal como ocurría antes–, del poder y favor del caudillo colorado o blanco. Ellos tenían títulos de propiedad escriturados y el apoyo de sus gobiernos europeos, cuyos representantes no dudaban en presionar a las autoridades locales para defender sus intereses.

De este modo, ambos países nacieron a la vida independiente con una herencia institucional común pero diferente. La experiencia chilena es la más cercana a la hipótesis neonstitutionalista: allí, desde muy temprano la elite económica pudo ejercer un control omnímodo sobre el estado. En Uruguay, en cambio, la clase propietaria tradicional se arruinó con las guerras, perdiendo significancia económica en favor de inmigrantes llegados durante el período independiente, pero mantuvo sin embargo el control de la vida política, dando lugar a un vínculo elite-Estado diferente.

3. EL IMPACTO DE LA ECONOMÍA ATLÁNTICA (1850-1900)

Más allá de sus diferencias en lo que respecta a la dotación de factores y la herencia institucional colonial, ambos países fueron crecientemente afectados a lo largo del siglo XIX por la Primera Globalización. La expansión de la economía atlántica supuso tanto para Chile como Uruguay profundizar su especialización como productores de bienes intensivos en recursos naturales: minerales y agrícolas en el primer caso, ganaderos en el segundo. En la presente sección se analiza cómo la interacción entre este proceso general con las características específicas de ambos países dio lugar a diferentes trayectorias distributivas.

3.1. VENTURAS Y DESVENTURAS DE LA ELITE CHILENA ANTE LA GLOBALIZACIÓN, LA EXPANSIÓN DE LA FRONTERA Y EL AUJE SALITRERO

Chile exportaba trigo hacia Lima desde el siglo XVII, pero la demanda de la capital virreinal no era lo suficientemente importante como para absorber la capacidad productiva de su Valle Central. Por esta razón, en el sistema productivo habitual de la hacienda, una parte importante de

la tierra –aproximadamente la mitad, según los cálculos de Bauer (1994: 32)– se mantenía sin explotar durante todo el año. Así, cuando a mediados de la década de 1840 el desplazamiento de personas hacia California –y algo más tarde hacia Australia– en busca de oro, generó un rápido aumento de la demanda de trigo en el Pacífico y Chile estaba en condiciones de responder rápidamente. Su dotación ociosa de factores productivos le permitió brindar una rápida respuesta al estímulo de la demanda, posibilitando al país (o más precisamente a sus hacendados), y así aprovechar la ventana de oportunidad abierta por la fiebre del oro (Sepúlveda, 1959; Bauer, 1970). Aunque en pocos años California habría de producir suficiente trigo para autoabastecerse y exportar hacia Australia, el *boom* exportador de trigo y harina continuó en los años sesenta con destino a Inglaterra, en este caso posibilitado por la baja en el costo de los fletes. Gracias a ello, el período entre 1864 y 1874 constituyó la “época de oro” de la agricultura chilena, “por primera vez en la historia de Chile, se pudo hacer fortuna con la agricultura” (Bauer, 1994: 95).

Para la mayoría de la población rural, el problema no era la escasez de tierra, sino la inexistencia de tierras sin dueño. Por ello el terrateniente estuvo en posición de incrementar las demandas de trabajo al inquilino, a la vez que reducía la cantidad de tierra ofrecida como pago. Al final, éstos debieron entregar más trabajo –se hizo habitual entonces que debiera proporcionar dos peones obligados a su costa en lugar de uno–, a la vez que veían reducidos sus derechos. En un proceso que ha sido comparado con la segunda servidumbre de Europa Oriental, la Primera Globalización, en lugar de promover la transformación de las relaciones de producción, favoreció un reforzamiento del inquilinaje (Bauer, 1975: 159-161, 1992; Salazar, 1985: 163-164).

Lo que ocurrió fue una expansión de la frontera agrícola pero dentro de las haciendas, una diferencia clave respecto a otros casos en que la disponibilidad de tierra libre supuso una oportunidad de ascenso social (Turner, 1962). En este caso nos encontramos ante el tipo de situación descrita por la literatura neoinstitucionalista, en la cual una ampliación de la frontera agrícola en un contexto institucional de alta desigualdad, conduce al reforzamiento de la elite tradicional, en lugar de a la democratización que se ha observado en algunos países de habla inglesa (García Jimeno & Robinson, 2011).

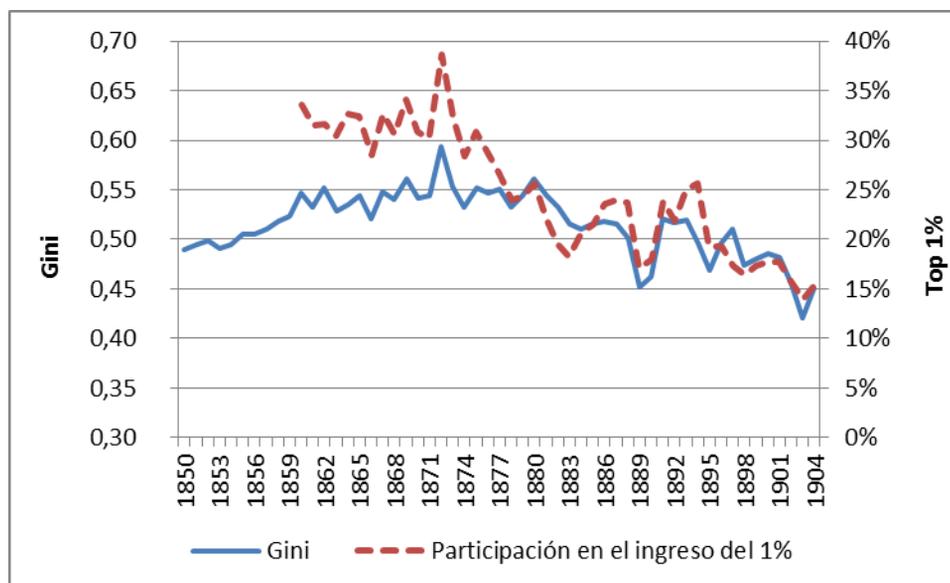
Según la información disponible, el ciclo triguero habría conducido a un incremento de la desigualdad de ingreso. Ello porque, dadas las condiciones institucionales y las relaciones de poder vigentes, sólo la elite pudo aprovecharse del crecimiento económico que se produjo entonces. Mientras, para la masa de trabajadores y campesinos, la Primera Globalización condujo a un aumento de las prestaciones que debían realizar a cambio de su salario y a una mayor sujeción a los hacendados (Rodríguez Weber, 2015b).

Sin embargo, de la misma manera que fue la elite la principal –y casi única– beneficiada del ciclo de crecimiento, ella fue la perjudicada cuando este colapsó en la década de 1870. Sucede que aquellas condiciones que lo habían permitido –altos precios internacionales del trigo y el cobre– motivaron inversiones a nivel global que condujeron a un aumento de la producción mundial, y por ende, a una reducción de los precios. Entre enero de 1872 y febrero de 1878 el precio del cobre cayó un 49,5%. Por su parte, entre enero de 1873 y diciembre de 1877 el precio del trigo lo hizo en un 49,3% (Ortega, 2005: 409). Entre 1873 y 1879 las exportaciones per cápita –medidas en dólares constantes– cayeron un 25%. Las importaciones per cápita sufrieron aún más y se redujeron en más de un 50%. Como consecuencia, la participación del sector externo en el PIB se redujo del 25% al 17%. Así, el crecimiento liderado por las exportaciones se había acabado. Entre 1876 y 1878 el producto cayó un 7% y los ingresos fiscales un 26%, haciendo de ésta la peor crisis del siglo XIX. Ante la caída de los ingresos fiscales, el gobierno respondió mediante una reducción del gasto y, en particular de las inversiones, dando lugar a los consabidos efectos depresivos que este tipo de medidas conlleva. Para finales de 1878 el comercio exterior estaba en su punto más bajo en 8 años y los bonos de deuda externa cotizaban a su menor valor en los últimos 10 años, con una caída anual del 24%. Las deudas impagas a la Caja de Crédito Hipotecario, que en 1874 habían sido el 2,9%, ascendían ahora al 33,6%. La tasa de interés permaneció por encima del 12,5% a lo largo del año, causa inmediata del quiebre de siete casas comerciales mayoristas de Valparaíso durante el primer semestre. La crisis se había trasladado al sistema financiero por lo que el gobierno presentó un proyecto de inconvertibilidad de la moneda ante la legislatura, que lo aprobó en una noche (Sater, 1979).

Así como en las décadas anteriores el crecimiento de las exportaciones había beneficiado principalmente a la elite y conducido a un incremento de la desigualdad, fueron sus ingresos los principales afectados por la crisis de los años setenta. Al fin y al cabo no existía margen de reducción para la enorme porción de la población, cuyos ingresos apenas superaban en nivel de subsistencia. Por ello, luego de mantenerse en el entorno del 32% durante la década de 1860, el ingreso captado por el 1% más rico se redujo prácticamente un tercio durante la crisis. Pero, como se muestra en el Gráfico N° 5, la desigualdad continuó su tendencia a la baja luego de 1880, en un contexto no de crisis sino de expansión. Ello se debió al impacto de la expansión de la frontera sobre la retribución a los factores.

Gráfico N° 5

Auge y reducción de la desigualdad en Chile en la segunda mitad del siglo XIX



Fuente: Cuadro AE 1

Las campañas militares de principios de la década de 1880 –contra Perú y Bolivia en el Norte, contra los araucanos en el Sur– modificaron sustancialmente la geografía económica de Chile. En el norte, la incorporación de los territorios salitreros transformó tanto al país que los anexionó, como a las técnicas productivas utilizadas en la actividad minera. Para Chile, supuso la formación de su primer sector plenamente capitalista, caracterizado por importantes concentraciones de trabajadores asalariados, atraídos por una paga hasta tres veces más alta que en la región central. Para la actividad salitrera significó un conjunto de cambios productivos y de escala que, al menos durante este período, la ubicaron en la frontera tecnológica. En el sur, los trabajadores provenientes del Valle Central incorporaron rápidamente la nueva región a la economía productiva, transformándola en el nuevo corazón de la producción cerealera.

Ambos procesos de expansión de la frontera reubicaron a la economía en la senda del crecimiento. Entre 1880 y 1903 el PIB creció a una tasa acumulativa anual de 2,2%. Lo hacía, nuevamente, impulsado por las exportaciones, cuyo índice de volumen por habitante muestra un incremento del 3.1% anual en ese período. El país se benefició también de una mejora de los términos de intercambio, que permitieron un incremento en el volumen de las importaciones per cápita mayor al de las exportaciones: 5,4% anual. Además, como las exportaciones de nitratos estaban fuertemente gravadas y su crecimiento permitió una expansión de los ingresos reales del fisco a una tasa del 4,4% anual. Con sus arcas ahora colmadas, el Estado eliminó los impuestos internos –fundamentalmente al patrimonio– y se abocó a la realización de un conjunto de obras de infraestructura –entre las que destaca el tendido de líneas de ferrocarril– y a la expansión de la

educación pública. Así, el gasto en educación creció a una tasa del 9,1% anual, lo que permitió más que duplicar la tasa de cobertura en educación básica –que pasó del 17% al 44%-, y reducir la cantidad de alumnos por profesor– de 70 a 36. El gasto en infraestructura, por su parte, pasó de ser virtualmente inexistente en 1880 a representar el 28% del gasto total en 1905 (Díaz, Lüders, & Wagner, 2010).

Este período del ciclo de crecimiento salitrero se asoció a una reducción de la desigualdad fundamentalmente por dos razones. Por un lado, la expansión de la frontera y el crecimiento económico al que dio lugar generó no sólo un aumento de la demanda de trabajo, sino que promovió una serie de movimientos demográficos que redujeron su oferta en la región en que se había desarrollado y afianzado el sistema de hacienda: la zona rural del Valle Central (Cuadro N° 2). Así, los salarios que se pagaban en el norte no sólo promovieron un incremento del salario medio por ser más elevados que en el resto del país, sino también porque al atraer mano de obra de la zona de poblamiento tradicional, favorecieron un incremento de la retribución a los gañanes que se quedaron. Pero, además de emigrar al norte, los peones de las haciendas también emigraron al sur, no porque allí se pagaran mayores salarios sino porque había tierras disponibles. No se trata, como veremos, de que existiera una política favorable a la ocupación del sur por parte de los trabajadores rurales de Chile central, pero existió un período de indefinición de los derechos de propiedad durante el cual éstos pudieron trabajar las tierras fronterizas como ocupantes. Ahora sí parecía que la expansión de la frontera podía constituirse en una vía de ascenso social para la población chilena, como había sido en otras partes (Rodríguez Weber, 2011).

Cuadro N° 2

Estructura de la población por regiones y tasas de crecimiento para períodos intercensales

	Población regional en relación al total para años censales (%)				Tasa de crecimiento de la población por regiones entre censos		
	1875	1885	1895	1907	1875-1885	1885-1895	1895-1907
Norte Grande	0,1	4	6	8	48,9%	3,9%	4,0%
Norte Chico	11	10	8	7	0,6%	-0,9%	0,7%
Zona Central	68	61	60	54	0,9%	0,9%	0,5%
Concepción	13	14	12	11	2,8%	-0,5%	0,9%
Frontera	0,9	4	6	10	13,9%	6,1%	5,9%
Los Lagos	4	5	5	7	3,1%	2,0%	4,0%
Austral	3	3	3	3	1,3%	0,6%	1,1%
Total	100	100	100	100	2,0%	1,0%	1,5%

Fuente y comentarios: Elaborado a partir del Censo de Población de 1907, excepto la información para el Norte Grande en 1875 que se toma de Hurtado (1966, Cuadro 2). El análisis por provincia del Censo informa de la evolución desde 1865 de la población de cada departamento que integra la provincia en 1907. De esta forma es posible reconstruir la población de provincias para un período anterior a que éstas se hayan conformado, como por ejemplo la de la provincia de Malleco antes de 1887, año de su creación. La región del Norte Grande comprende las provincias de Tacna, Tarapacá, y Antofagasta. La del Norte Chico las de Atacama y Coquimbo. La Zona Central las de Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares, Maule, y Ñuble. La región de Concepción agrupa a las provincias de Concepción, Arauco y Bío-Bío. La región Frontera las de Malleco y Cautín. Los Lagos corresponde a Valdivia y Llanquihue, y la zona Austral a las provincias de Chiloé y al Territorio de Magallanes.

La segunda razón que propició una reducción de la desigualdad fue la incapacidad de la elite de mantener en sus manos el control de la principal actividad económica del período: la producción y exportación de salitre. Antes de la Guerra del Pacífico existían empresas inglesas y alemanas que, si bien no constituían la mayor parte de los capitales, eran más eficientes, por lo que fueron menos golpeadas que las chilenas durante la crisis de los años setenta (Pinto Vallejos, 1987; Soto Cárdenas, 1998). Fue en este contexto que los capitalistas chilenos recibieron el embate nacionalista del gobierno boliviano. También para afrontar éste se encontraban peor preparados que sus colegas europeos. No debe extrañar, por tanto, que luego de la guerra el retorno de los capitales chilenos fuera tan débil, lo que permitió a los británicos tomar el control de la industria. Además, la incorporación del sistema tecnológico *Shanks*, también impulsado por

los británicos, suponía una inversión mínima de £40.000, lo que incrementó la cantidad de capital necesario para abrir una oficina, que en promedio pasó de £23.000 –antes de 1880– a £100.000 en 1900 (Pinto Vallejos & Ortega Martínez, 1990). Con economías de escala y barreras a la entrada de esa magnitud, no debe llamar la atención el proceso de concentración industrial que siguió a la victoria de Chile en la Guerra del Pacífico, que de la misma no pudiera hacerse cargo en su totalidad una elite pequeña y con unos ingresos menguados por la crisis de los años setenta.

De modo que, aunque controlara al Estado que fue a la guerra con sus vecinos y ocupó los territorios salitreros, la elite chilena afectada en sus ingresos por la crisis e incapaz de asumir las inversiones necesarias para incorporar la tecnología más eficiente del período, vio reducirse su participación en el negocio más lucrativo del momento. Así, la porción de utilidades salitreras que fue a manos de la elite chilena pasó del 86% al 30% entre 1880 y 1900. En los mismos años, su participación en el total de valor agregado en el sector minero cayó del 34% al 11% (Rodríguez Weber, 2015a: cuadro AE 16).

Finalmente, el enfrentamiento político que dividió a la elite a finales de la década de 1880 y que culminó con la guerra civil de 1891 fue, muy probablemente, otro de los factores que debilitaron su poder y pusieron en jaque su control sobre el aparato estatal. Existe un debate académico sobre el significado del proyecto nacional que impulsó el presidente José Manuel Balmaceda a fines de la década de 1880 y cuya derrota fuera la principal consecuencia de la guerra civil de 1891. Mientras autores como Maurice Zeitlin (1984) sostienen que se trataba de un intento de revolución por parte del segmento “burgués” de la elite frente a otro más tradicional; otros, como Mario Góngora (1986), señalan que su objetivo se limitaba a reforzar la autoridad del Poder Ejecutivo frente al conjunto de la clase dominante, lo que ubica a Balmaceda en la estela de la tradición portaliana. En todo caso, sea porque enfrentó a una parte de la elite contra otra, o porque el Presidente del Ejecutivo intentó incrementar la autonomía del estado sobre los sectores dominantes, es claro que esos años fueron un período traumático para la elite¹¹.

En suma, las características que asumió el ciclo de crecimiento salitrero, tanto por sus efectos sobre el mercado de trabajo, como por el hecho de que fueran capitales extranjeros quienes controlaran la principal actividad exportadora, beneficiaron principalmente a los asalariados –y en particular los asalariados rurales–, en lugar de la elite, que apenas pudo incrementar sus ingresos durante el período (Cuadro N° 3).

¹¹ En el mediano plazo, por el contrario, la principal consecuencia política de este proceso fue la asunción por parte de la elite del control indiscutido del Estado. Como veremos, las consecuencias para la desigualdad que de ello se siguieron pudieron apreciarse desde inicios del siglo XX.

Cuadro N° 3

Indicadores de ingreso para distintos sectores en 1880 y 1900. Escudos de 1960.

	Ingreso Medio	Salario Medio	Salario Rural	Salario urbano no calificado	Salario calificados	Ingreso medio del 1%
1880	385	302	106	290	1.733	9.825
1900	612	446	217	403	1.842	10.831
Variación	59%	48%	105%	39%	6%	10%

Fuente: estimación propia. Ver Rodríguez Weber (2015a)

3.2. EDAD DE ORO DE LA ELITE URUGUAYA: CRECIMIENTO EXPORTADOR Y CONSOLIDACIÓN EL DERECHO DE PROPIEDAD

En Uruguay, por el contrario, la distribución del ingreso se comportó en línea con los enfoques más habituales sobre el impacto de la globalización en la distribución del ingreso (O'Rourke & Williamson, 2001; Prados de la Escosura, 2007; Williamson, 2011). Allí, la inserción del país en la economía internacional benefició en primer lugar a la elite poseedora de la tierra, factor productivo que se hacía menos abundante en términos relativos como consecuencia tanto de la demanda externa como de la inmigración y entrada de capitales.

La transformación de la clase alta uruguaya derivada de su relativa debilidad histórica y del efecto que sobre ella tuvieron las guerras de independencia y los enfrentamientos de diverso tipo que le siguieron, tuvo importantes consecuencias tanto en la esfera económica como en su relación con el Estado. En primer lugar, los llamados “estancieros progresistas” de origen europeo que adquirieron las mejores tierras sobre el litoral del río Uruguay, protagonizaron la “revolución del lanar” que incrementó el stock ovino de 800.000 a 16.000.000 de cabezas entre 1852 y 1868. La producción lanera contaba con varias ventajas: ciclos biológicos más cortos que el vacuno, precios más estables y demanda creciente (más aún en los años sesenta cuando la Guerra civil estadounidense afectó la oferta de algodón). Todo ello suponía mayores rendimientos por hectárea ya que no era necesario desplazar al vacuno, en la medida que ambos tipos de ganado pueden convivir sobre la misma tierra¹².

¹² La principal razón de ello es que se alimentan de distintas pasturas, las altas en el caso del bovino, las bajas en el caso del ovino. Otra ventaja es que mientras el vacuno es sensible a las sequías, el ovino lo es ante el exceso de lluvia,

La revolución del lanar supuso un cambio en la función de producción ganadera, lo que tuvo consecuencias sociales. La producción de lana era más intensiva en capital y trabajo. Lo primero, porque la introducción masiva del lanar vino de la mano con su mestización, de modo que se requería inversión en animales importados a fin de mejorar la genética del stock nacional. Como consecuencia de la mestización, aumentaban a su vez los requerimientos de inversión en instalaciones, en particular en cercos a fin de controlar la cruce con vistas a la mejora de la productividad de lana por animal. Lo segundo, porque el manejo del ovino y su mestización requerían de más trabajo calificado. Esto generó una división entre la mano de obra rural entre los antiguos peones y agregados, mano de obra abundante pero sólo propicia para el manejo del vacuno, y los nuevos peones inmigrantes, mano de obra escasa y calificada en el manejo del ovino.

Dados los mayores rendimientos por hectárea de la producción lanar, y los ingresos relativamente altos de esta mano de obra especializada, algunos de ellos pudieron convertirse en propietarios. Se conformó así una pequeña clase media rural de productores dedicados a la producción lanera, en tanto las estancias más grandes combinaban la nueva producción ovina con el tradicional ganado vacuno. Los historiadores José Pedro Barrán y Benjamín Nahúm (1967) denominarían a esta nueva unidad productiva como “estancia-empresa”, oponiéndolas a las tradicionales. Esta requería, como ya se señaló, mayor inversión y calificación de la mano de obra para afrontar los requerimientos que el ovino y el mercado internacional de la lana imponían. A su frente se ubicaba una nueva clase alta rural conformada por inmigrantes capitalistas de origen europeo –entre los que destacaban los británicos– junto los “estancieros tradicionales”, uruguayos o brasileños. Se conformó así una nueva geografía productiva en el medio rural. En el litoral del río Uruguay predominaba la estancia-empresa, con propietarios de origen europeo, mano de obra calificada e inmigrante, y una mayor inversión en equipamiento, stock genético, registros, etc. Aquí fue posible incluso la producción rentable en propiedades de tamaño medio. En el norte y el este del país perduró la estancia tradicional, dedicada a la cría de vacuno criollo para la producción de cueros y carne para el saladero o la fábrica de extracto Liebig’s, instalada desde la década del sesenta.

Hacia 1870, sin embargo, la transformación productiva del medio rural se veía amenazada por el estado de inseguridad general. La facilidad con que cualquier caudillo local podía desafiar el poder del gobierno radicado en Montevideo brindaba el contexto para los habituales alzamientos

por lo que la producción combinada implicaba una suerte de seguro natural ante los avatares del clima. Por otra parte, la combinación de los dos tipos de animales en un mismo predio requirió de un lento proceso de aprendizaje respecto a las cargas relativas de cada uno que la pradera natural podía sostener.

en distintas regiones del país; y una vez que éstos terminaban, quedaban los “hombres sueltos” – habitualmente excombatientes– habitados a un estilo de vida que consistía en tomar lo que necesitaran allí donde lo encontrarán. Esta situación no era, por supuesto, algo nuevo, pero dada la escasa inversión necesaria en la “estancia tradicional”, su vulnerabilidad era menor. En la “estancia empresa”, en cambio, la llegada de un caudillo con sus huestes o de una partida de “hombres sueltos”, ponía en riesgo las inversiones hechas en ovinos importados de Europa, o en las más complejas instalaciones. La pérdida de un libro de registros podía afectar años de trabajo de mestización. No es de extrañar, entonces, que la Asociación Rural del Uruguay, la agremiación que desde entonces defendió los intereses de los “estancieros progresistas”, se haya fundado en 1871, en medio de una de las guerras civiles más importantes del siglo XIX –la Revolución de las lanzas (1870-1872)–, y que lo hiciera reclamando paz, pues –señalaron–: la guerra era la mayor amenaza al derecho de propiedad.

La respuesta vino de la mano del Ejército que, liderado por el Coronel Lorenzo Latorre, tomó el control del Estado a partir de 1875. Fue durante el gobierno militar de Latorre y sus sucesores –Máximo Santos y Máximo Tajes– que se produjeron las transformaciones institucionales necesarias para consolidar la transformación productiva amenazada por la inseguridad.

Este resultado fue posible por una combinación de factores. En primer lugar, el nuevo gobierno contaba con una base social de apoyo que iba más allá de las divisiones partidarias. Se trataba de los sectores más poderosos de la sociedad: alto comercio, estancieros “progresistas” e intereses británicos. El coronel Latorre garantizaba seguridad para los hacendados, moneda fuerte para el alto comercio, y respeto de los intereses británicos (en particular pago de la deuda). En segundo lugar, amparado en las facilidades que otorga una dictadura para introducir reformas, el régimen llevó adelante una serie de transformaciones institucionales relevantes; entre ellas el código rural –redactado por la misma Asociación Rural–, que consolidaba legalmente la propiedad en el medio rural, habilitando incluso la creación de una policía especializada pagada por los estancieros. Y en tercer lugar, por el acceso exclusivo del Estado a una serie de medios técnicos que hacían posible, por primera vez, que la autoridad radicada en Montevideo se hiciera efectiva en todo el país. Así, el telégrafo, el ferrocarril y los fusiles de repetición permitieron un control más efectivo del territorio y el combate a las partidas de “hombres sueltos” que abundaban luego de la revolución de las lanzas. Ello, aunado al respeto del acuerdo que había dado fin a dicho levantamiento, supuso el fin de las guerras civiles por más de veinte años.

Durante este período, y también gracias al apoyo de los gobiernos militares que exoneraron de impuestos las importaciones de alambre, se produjo la segunda transformación

clave¹³ de la nueva trayectoria tecnológica del agro uruguayo: el cercamiento de los campos. El cercamiento de los campos –generalmente mediante alambrado–, no sólo era un elemento más en la consolidación de la propiedad, sino que constituyó un cambio tecnológico que nuevamente alteró la función de producción del agro uruguayo. Efectivamente, el alambre permitía desplazar mano de obra de los “puesteros”, peones que se instalaban con sus familias en los límites de las estancias para evitar la salida de los animales de la misma.

Al igual que lo ocurrido con la introducción del ovino, el alambramiento de las propiedades tuvo importantes consecuencias sociales. Si aquella había aumentado la demanda de trabajo calificado junto con la mayor inversión, este desplazaba trabajo y negaba a parte importante de la población rural su medio de vida. Surgieron así los llamados “pueblos de ratas”, caseríos ubicados en cruces de caminos o en tierras fiscales, donde iba a malvivir la población desplazada por la transformación tecnológica. Esta iría también a las ciudades, especialmente las capitales departamentales, alimentando el carácter tempranamente urbano de la sociedad uruguaya.

Finalmente, hacia fines de siglo XIX y principios del XX se cumpliría la tercera transformación característica del capitalismo agrario uruguayo del período: la mestización del rodeo vacuno necesaria para la producción de carne de exportación. Hasta entonces, el principal producto obtenido del vacuno era el cuero, en tanto la carne era un producto subsidiario, destinado a los saladeros. La situación cambió en parte con la introducción de la fábrica de extracto de carne Liebig's en Fray Bentos en la década de 1860. Sin embargo, la misma demandaba ganado criollo de mala calidad por lo que no promovió la mestización, sino que probablemente la retrasó. Esta situación comenzó a cambiar a partir de la década de 1880, cuando la instalación de frigoríficos en la Argentina favoreció la mestización en el litoral uruguayo. Pero el proceso fue muy lento y recién en 1905 se instaló el primer frigorífico en Uruguay, lo que permitió al país comenzar a exportar carne congelada.

Las transformaciones ocurridas en Uruguay luego de 1875 tuvieron un claro sesgo en beneficio de la elite. Por primera vez existía un estado que no sólo era capaz de defender el derecho de propiedad, sino que se abocó a hacerlo por encima de las divisas partidarias. La identificación del estado con los intereses de la elite llegó al punto de que fue la Asociación Rural la encargada de redactar el Código legal que no sólo regulaba el derecho de propiedad en la campaña, sino que habilitaba medidas como la creación de un cuerpo de policía específico – pagado por los estancieros–, o la obligación por parte de los no propietarios de estar empleados

¹³ La primera fue la introducción masiva del ovino (Moraes, 2008).

so pena de ser reclutados para el ejército o como trabajadores en las obras públicas. La represión de los “matreros” y “hombres sueltos” por parte del ejército y de la policía rural cerraba a los peones un estilo de vida alternativo, libre de la dependencia del patrón. Al mismo tiempo, la eficaz acción de la policía hacía menos necesaria la seguridad que proveían los “peones y agregados”, a la vez que el alambre sustituía mano de obra rural, especialmente la más abundante —aquella especializada en el bovino—, justo cuando la mestización hacía de la carne una mercancía con valor comercial, lo que terminaba con el alimento gratuito que había caracterizado hasta entonces la vida en campaña.

Si la globalización y la consolidación del poder estatal hicieron de la elite un sector más poderoso y rico, a la vez que los trabajadores rurales se empobrecían y la inmigración mantenía estancados los salarios en las ciudades, no sorprende que los indicadores existentes muestren un deterioro de la distribución del ingreso.

De modo que en el último tercio del siglo XIX Chile y Uruguay siguieron trayectorias opuestas en términos de distribución del ingreso. La mayor demanda de trabajo y la alienación de la elite de la principal actividad exportadora pusieron a Chile en una senda de crecimiento con mejora en la distribución del ingreso nacional. En Uruguay, en cambio, la consolidación del poder del Estado y los derechos de propiedad, la represión de la mano de obra, la inmigración y un proceso de cambio tecnológico que sustituyó la mano de obra más abundante, no sólo significó un fortalecimiento de la elite, sino mayores ingresos para ella en un contexto de estancamiento salarial. Como consecuencia, hacia 1900s la brecha que separaba a ambos países en términos de desigualdad de ingresos y nivel salarial era menor a un cuarto de siglo antes (Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4

Desigualdad y salarios en Chile y Uruguay al final del siglo XIX

	PIB per cápita		Desigualdad		Salarios anuales	
	Dólares Geary–Khamis de 1990		Índice de Gini		Dólares Geary–Khamis de 1990	
	Chile	Uruguay	Chile	Uruguay	Chile	Uruguay
1871-1875	1.392	2.254	0,56	nd	812	1.587
1881-1885	1.884	2.183	0,52	0,31	895	1.367
1901-1905	2.292	2.395	0,46	0,37	1.106	1.418

Fuentes: Bértola y Ocampo (2013) y cuadro AE1

Las trayectorias opuestas que siguió la distribución del ingreso expresan un proceso de convergencia en términos de dotación de factores y entorno institucional. Efectivamente, la expansión de la frontera en el caso de Chile, y la inmigración en el de Uruguay, modificaron la abundancia relativa de los factores en ambos países, haciéndolas más similares a lo que habían sido luego de la independencia. En materia institucional, porque el mayor poder del Estado uruguayo fue puesto al servicio de la clase propietaria. Sin embargo, en Uruguay la autonomía relativa del Estado respecto de la elite seguía siendo muy superior que en Chile, algo que tendría importantes consecuencias en las décadas siguientes.

4. DIVERGENCIA EN LA RELACIÓN ELITE-ESTADO: REPÚBLICA OLIGÁRQUICA VS. REPÚBLICA BATLLISTA (1900S-1930S)

Las tendencias seguidas por la distribución del ingreso luego de 1880 -que acercaron a ambos países respecto a sus niveles de desigualdad interna-, se agotaron con el comienzo del siglo XX. Quien sufrió un cambio más dramático fue Chile, donde se produjo un deterioro abrupto y significativo de la distribución del ingreso en la década anterior al estallido de la Primera Guerra Mundial (PGM). En el caso de Uruguay, la estimación de Bértola (2005) muestra que hacia 1910 se detiene la tendencia al incremento de la desigualdad y que esta se mantiene estable o incluso se reduce en algo. Los salarios, por su parte, crecieron bastante menos en Chile que en Uruguay, por lo que también divergieron (Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5

Desigualdad y salarios en Chile y Uruguay al final del siglo XIX

	PIB per cápita		Desigualdad		Salarios anuales	
	Dólares Geary–Khamis de 1990		Índice de Gini		Dólares Geary–Khamis de 1990	
	Chile	Uruguay	Chile	Uruguay	Chile	Uruguay
1901-1905	2.292	2.395	0,46	0,37	1.106	1.418
1926-1930	3.122	3.719	0,54	0,36	1.234	1.831
1935-1939	3.095	3.409	0,58	0,36	1.235	1.908

Fuentes: Bértola y Ocampo (2013) y cuadro AE 1

Dado que, al igual que en el período anterior, ambos países estuvieron expuestos a un contexto internacional similar, la hipótesis más razonable es que las diferencias que en ellos se observan en términos de desigualdad se explican, fundamentalmente, por lo ocurrido al interior de los mismos. En Chile, se observa un agotamiento de los factores que en los últimos veinte años del siglo XIX habían propiciado el alza salarial por encima del crecimiento del ingreso medio. Efectivamente, la disponibilidad de tierra por habitante, que había aumentado un 29% entre 1875 y 1885 como consecuencia de la expansión de la frontera, vuelve a estar en un nivel similar o incluso algo inferior de lo que había sido antes de las ocupaciones del norte salitrero y la Araucanía (Rodríguez Weber, 2011; cuadro 7). Pero tanto o más importante parece haber sido el reforzamiento del poder de la elite y el control que esta ejercía sobre el Estado y la sociedad toda. En Uruguay, por su parte, se produjo un cambio político significativo en sentido opuesto, luego de que el líder colorado José Batlle y Ordóñez asumiera la presidencia de la República en 1903. Desde entonces, y hasta 1959 –aunque con un impasse durante los años treinta– el Batllismo sería el actor político más relevante del país; situación privilegiada que aprovechó para impulsar una amplia agenda de reformas de cuño socialdemócrata.

En suma, durante este período se produjo un proceso de divergencia institucional entre ambos países: mientras en Chile el Estado adoptaba un conjunto de medidas en beneficio de la elite que lo controlaba, en Uruguay estaba gobernado por políticos que se proponían construir un

“país modelo” -más igualitario- lo que los enfrentaba a parte importante de los poderes económicos tradicionales, tanto locales como extranjeros.

4.1. LA “REPÚBLICA OLIGÁRQUICA” DE CHILE

No por casualidad se denomina República Oligárquica –o régimen aristocrático– al sistema político chileno que siguió a la derrota de las fuerzas lideradas por el Presidente Balmaceda en la guerra civil de 1891. A partir de entonces, sostiene el historiador Carlos Vial Correa, se “cierra el círculo de la dominación, y se configura definitivamente una clase que maneja sin contrapeso la sociedad... una oligarquía” (Vial Correa, 2010: 992). Igual opinión tuvo un observador extranjero contemporáneo, el politólogo y diplomático norteamericano Paul S. Reinsch. En su artículo sobre el sistema político chileno publicado en 1909, describió –con cierto asombro– a un país gobernado por una casta: una aristocracia basada en la cuna y la riqueza, compuesta por hacendados que poseían también intereses industriales y mineros y que conformaban un grupo de familias tan pequeño que sus miembros se conocían personal e incluso íntimamente. Ellos poseían el control absoluto de la vida social y política. Se trataba, en su opinión, de un caso único en el mundo contemporáneo, comparable a la Inglaterra del siglo XVIII (Reinsch, 1909).

Fueron tres los mecanismos económico-políticos que hicieron de la República Oligárquica un régimen promotor de la desigualdad de ingreso: la caída del salario real en un contexto de crecimiento del ingreso medio, la «chilenización» de la actividad salitrera, y la distribución de derechos de propiedad sobre las tierras de la Araucanía¹⁴. En todos ellos el Estado adoptó medidas que propiciaron el incremento en los ingresos y riqueza de la elite.

Una de las características del crecimiento económico de la década anterior a la Primera Guerra Mundial fue que el mismo se asoció a un fuerte incremento en los precios al consumo que afectó a los salarios reales. La tendencia alcista de los precios estaba motivada –al menos en parte- por la expansión de la masa monetaria real (M2) que entre 1904 y 1907 se incrementó en un 51%. Los precios al consumo, por su parte, crecieron en esos mismos años un 74% (Díaz et al., 2010; Matus, 2012). La contracara de este crecimiento de los precios fue la caída del salario real de los trabajadores no calificados, que en esos tres años se redujo en un 28% (Rodríguez Weber, 2015a). La incidencia de la inflación sobre el ingreso de los trabajadores supuso su exclusión de los beneficios asociados al crecimiento económico que se produjo en la década anterior a la Primera Guerra, el que fue canalizado hacia los sectores de la cúspide. Dado que casi

¹⁴ A ello hay que agregar el agotamiento del “efecto frontera” sobre los salarios.

el 90% de la canasta de consumo se componía de productos en que la producción local era muy importante –alimentos, vestuario, velas, carbón (Matus, 2012: Tablas 16 y 17)–, los cambios en el IPC reflejaban en gran medida variaciones de precios correlacionados con los ingresos de terratenientes, industriales o mineros, categorías que se ubicaban en el 1% de mayores ingresos. En consecuencia, entre 1903 y 1913, mientras el ingreso real medio por perceptor creció al 1,9% anual, el del 1% superior lo hizo al 8%. En el otro extremo, los trabajadores no calificados perdieron ingreso real a una tasa de -1,5% anual. Como resultado, el ingreso real total se incrementó en un 33%, pero el del último percentil lo hizo un 137%, y el de los noventa y nueve restantes un 17%. En otras palabras, el 1% de mayores ingresos se apropió del 55% del crecimiento ocurrido en dicho período.

La pérdida de capacidad de compra del salario debida al aumento de los precios se constituyó en un estímulo para la conformación de organizaciones sindicales y fue el principal detonante de los conflictos obreros durante la primera década del siglo XX (DeShazo, 2007; Pizarro, 1986). La respuesta del Estado chileno ante las huelgas obreras (que pasaron de 10 en 1904 a 79 en 1908) fue característica de la época y el carácter oligárquico del mismo. Las huelgas provocan desorden y cuestionan a la autoridad establecida, por lo que fueron vistas como una cuestión policial y sus dirigentes considerados «agitadores», bandidos y delincuentes.

En Santiago y Valparaíso la policía infiltró las organizaciones sindicales y elaboró listas negras de sindicalistas, las cuales entregaban a las empresas. Ocasionalmente también se reprimía a los huelguistas o se utilizaba a la policía o militares como rompehuelgas, aunque en las huelgas pequeñas por lo general no se intervenía (DeShazo, 2007: 185-192). Pero en la región minera había en juego mucho más que el sentido de autoridad o la necesidad de mantener el orden. En ella se albergaba la piedra angular del sistema económico y la principal fuente de ingresos para el Fisco. Allí, el Estado respondió a los desafíos lanzados por el movimiento sindical con mayor contundencia –y violencia– que en las ciudades. Ello resultó en más de una masacre de trabajadores, la más importante de las cuales fue la ocurrida en Iquique, cuando los trabajadores salitreros, que reclamaban un salario valuado en un tipo de cambio fijo respecto de la libra esterlina para proteger sus ingresos de la inflación, se dirigieron hasta la ciudad para entregar su petición. Instalados en la escuela Santa María, fueron ametrallados por unidades del ejército el 21 de diciembre de 1907.

Desde la perspectiva de los actores hegemónicos, lo que estaba en juego no era un incremento de los costos de la producción minera sino un cuestionamiento a su autoridad¹⁵. Ello surge tanto de las declaraciones del intendente de Iquique, Carlos Eastman, como de las del militar encargado de la represión, el General Silva Renand. Para el primero, acceder a las peticiones obreras bajo la presión que suponía su presencia en la ciudad implicaba debilitar el “prestigio moral, el sentimiento de respeto que es la única fuerza del patrón respecto del obrero”. Para el segundo, la descarga de metralla sobre los obreros se justificaba porque “no era posible esperar más tiempo sin comprometer el respeto y prestigio de las autoridades y la fuerza pública” (Grez Toso, 2001). Un cuestionamiento al “prestigio moral” del patrón y el Estado que era tanto más peligroso cuanto que afectaba a la producción de salitre, pilar sobre el que se asentaba el funcionamiento del sistema económico y político.

Luego de lo ocurrido en Iquique, mientras la prensa obrera llamaba a moderar los reclamos y reducir las acciones de lucha¹⁶, se produjo una fuerte caída de la agitación sindical, al tiempo que el poder de compra del salario seguía deteriorándose. Para la década que sigue a la masacre, éste registra una pérdida promedio de 17% en comparación con la década anterior (1898-1907), y del 22% en comparación con el quinquenio anterior al brote inflacionario de 1905-1907. En cuanto a la desigualdad, siguió incrementándose, alcanzando su pico más alto hacia 1914, en medio del reflujo del movimiento obrero.

El segundo mecanismo a analizar es la política de colonización que se desarrolló en el sur, de claro signo regresivo. Desde su diseño se discriminaba a los indígenas de la zona y los chilenos pobres, y aunque teóricamente estaba diseñada para poblar la región del sur con colonos europeos, su principal resultado fue entregar enormes extensiones de tierras a quienes se suponía debían traerlos.

La elite gobernante era consciente de los efectos que la emigración de los peones tenía para oferta de trabajo en las haciendas del Chile central¹⁷, y empleó «argumentos» racistas para

¹⁵ El Estado se había ofrecido a cubrir la mitad del costo que supondría acceder a la petición de los obreros, lo que – aunado al elevado precio internacional del salitre– hacía que el eventual sacrificio de utilidades fuera irrisorio.

¹⁶ Dos ejemplos. En enero de 1908 el periódico obrerista *La Reforma* recomendaba a las sociedades de resistencia que no se hicieran reuniones ni se formaran “grupos explosivos” (DeShazo, 2007: 178). De forma similar, los adherentes de la Mancomunal de Tocopilla se rehusaron en plebiscito a participar de una huelga en repudio a la masacre que convocaba el Congreso Social Obrero, y señalaban que no era el “momento oportuno para introducir un movimiento huelguístico” (citado por Ortiz Letelier, 2005: 153). Hacia mayo, el periódico *La Reforma* señalaba que, presionados por sus patrones, los trabajadores abandonaban los sindicatos (DeShazo, 2007: 178).

¹⁷ “The landowners of the Central Valley, fearing that the exodus of wage laborers to the south might force wages up or bring about labor shortages, steadfastly opposed land grants for Chilean citizens in the newly-opened territories. “The only result,” of easily obtainable land in the south, warned one senator [in 1904], “would be to deprive the country’s principal agricultural interests of the labor they require. In response to such pleas, the government refused

fundamentar la necesidad de importar trabajadores europeos (Solberg, 1969). Así, mientras a la población originaria se les brindaba apenas lo necesario –entre 1884 y 1929 se entregaron títulos de merced por 504.778 hectáreas a 90.401 personas, es decir algo más de 5 hectáreas a cada uno–, durante el primer gobierno del siglo XX (dirigido por el Presidente Riesco entre 1901 y 1905) se otorgaron 46 concesiones por un total de 4 millones y medio de hectáreas, es decir una cifra nueve veces mayor que la devuelta a la población originaria a lo largo de treinta años (Almonacid, 2009: cuadro 1; Bengoa, 1990: 167 nota 23).

A cambio de promover la inmigración, los concesionarios se quedaban con enormes extensiones de tierra. La Empresa Colonizadora Budi, por ejemplo, recibía 150 hectáreas por familia que instalara, de los cuales entregaba 75Ha a los colonos. Algo similar ocurrió con el empresario de origen italiano Jorge Ricci, quien en 1903 recibió 27.000 hectáreas, de las cuales podía retener 10.400. Pero era habitual que incluso las tierras previstas para los colonos terminaran formando latifundios. En 1905, por ejemplo, el gobierno entregó a Luis Silva Rivas 200.000 hectáreas de tierras ocupadas por comunidades indígenas y colonos nacionales espontáneos que se habían instalado allí luego de la ocupación de la Araucanía. El gobierno habilitó al concesionario a radicar a los «ocupantes» en otro lugar, obligando a los indígenas a abandonar sus tierras ancestrales y a los colonos los campos que “habían abierto, limpiado y sembrado”. La sociedad concesionaria no cumplió con la instalación de colonos. Cuando se vio obligada a salvar las apariencias, contrató un grupo de inmigrantes europeos, pero ninguno era agricultor, sino que tenían oficios urbanos. Además, se les obligó a hipotecar sus haciendas a favor de la Sociedad Silva Rivas (Bengoa, 1990:171-172).

Las empresas no sólo no eran sancionadas por no cumplir sus compromisos, sino que de hecho se beneficiaban al quedarse con las tierras que debían destinar a los colonos. Ese es el caso de 8 empresas analizadas por Almonacid (2009: 15). A principios de siglo éstas recibieron un total de casi 214.000 hectáreas para fincar colonos en Cautín, Malleco y Valdivia. Instalaron 363 familias que ocuparon 28.165 hectáreas en las dos últimas de las provincias mencionadas. Las otras 185.835 quedaron en manos de las empresas «colonizadoras». De forma similar, de las 12.200 familias que se suponía ocuparían las 46 concesiones hechas durante el gobierno del presidente Riesco, sólo llegaron 47 (Solberg, 1969: 126). Para 1930, la región que había brindado sustento a los mapuches, y que había sido tierra de oportunidad para miles de colonos pobres provenientes del Valle Central, albergaba los más grandes latifundios de Chile (Cuadro N° 6).

to establish a policy by which Chilean citizens could purchase small plots of the public domain at reasonable prices” (Solberg, 1969: 119).

Pero ello no fue un resultado espontáneo, sino de la decisión política impulsada desde un Estado controlado en gran medida por terratenientes.

Cuadro N° 6

Número y tamaño medio de la propiedad por regiones en Hectáreas de riego equivalente (HRe) en 1936

Tramo (hectáreas)	NORTE		CENTRO		SUR y AUSTRAL	
	Propiedades	Tamaño medio	Propiedades	Tamaño medio	Propiedades	Tamaño medio
	N°	(HRe)	N°	(HRe)	N°	(HRe)
más de 5000	105	3.666	227	2.516	245	3.900
1001 a 5000	136	372	841	549	1.108	215
200 a 1000	194	199	3.023	165	4.038	50
50 a 200	332	61	6.380	28	9.673	11
5 a 50	2.126	8	32.967	4	28.940	2
0 a 5	12.709	1	39.777	1	5.810	0,5
Total	15.603	34	83.215	22	49.814	31

Fuente y Comentarios: estimación propia a partir del Censo agrícola 1936. El Norte comprende provincias de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Aconcagua y Valparaíso. El centro las de Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Maule, Linares, Ñuble y Concepción. La región sur y austral las de Arauco, BioBio, Malleco, Cautín, Valdivia, Llanquihue, Chiloé, Aysen y Magallanes. La transformación de hectáreas ordinarias a hectáreas "de riego equivalente" (HRe) se realizó siguiendo el criterio de Bauer (1994) de considerar una hectárea regada como equivalente a 10 hectáreas no regadas. De forma que para obtener la cantidad de hectáreas transformadas de cada categoría se dividen las hectáreas no regadas entre diez y se le adicionan las hectáreas regadas

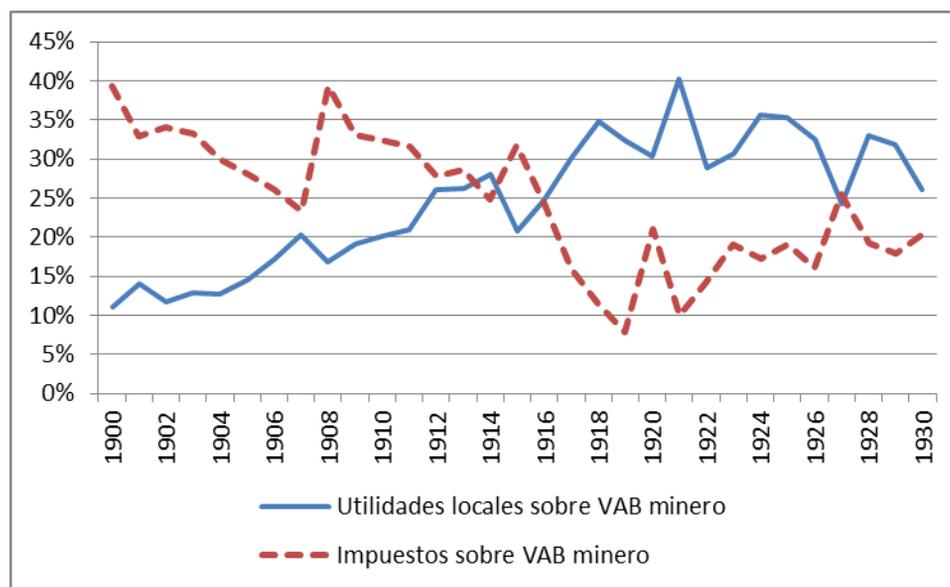
El incremento de poderío de la oligarquía se expresó también en la toma por parte de la elite local del control de la actividad salitrera. La preeminencia de capitales británicos en la minería del salitre no fue un fenómeno estático. Estos habían tomado el control en la década de 1880, pero con el cambio de siglo empezaron a ceder terreno ante los chilenos. Si en 1901 el 55% de la producción de salitre era controlada por capitales británicos, en 1925 lo era sólo el 23%. En el mismo período, los capitales chilenos pasaron del 14% al 68% (Cariola & Sunkel, 1982: Cuadro 16).

Más allá de las causas que explican de esta «chilenización» de la actividad salitrera¹⁸, dos de sus características son claras. En primer lugar, a diferencia de lo ocurrido con los capitales británicos que introdujeron el sistema *Shanks*, la “chilenización” no estuvo asociada a ningún progreso tecnológico. Por el contrario, la productividad se desplomó durante el período. Dónde sí tuvo consecuencias fue en el reparto de la renta salitrera. A medida que se producía la «chilenización», una parte creciente de las utilidades fue a parar a manos locales -del 30% al 49% entre 1900 y 1930.

En este contexto, resulta sintomático de la relación elite-Estado vigentes, lo ocurrido con la participación estatal en la riqueza salitrera. La proporción del VAB minero pagado en impuestos comenzó a reducirse al mismo tiempo que la elite local se apropiaba de la industria. Es cierto que esto pudo deberse simplemente al mecanismo impositivo de impuesto fijo, que tendía a reducir la tasa en un contexto de incremento de precios –como el que se produjo antes y durante la Gran Guerra. No es menos cierto que ello suponía un mayor beneficio para quienes exportaban el producto, entre quienes los chilenos ocupaban un papel cada vez más importante (Gráfico N° 6).

Gráfico N° 6

Utilidades de capitales nacionales e impuestos cobrados como porcentaje del Valor Agregado Bruto minero, 1900-1930



Fuente: estimación propia

¹⁸ Según Soto Cárdenas (1998: 50-52), quién recoge la opinión que en su momento diera un funcionario del Departamento de Comercio de Estados Unidos, la «chilenización» se debió fundamentalmente a la mayor presencia de locales en las firmas instaladas, y no a la creación de nuevas empresas. Esta se habría debido tanto a la nacionalización de inmigrantes que llegaron en su momento para dirigir las salitreras y que pasaron sus acciones a sus hijos, como a las inversiones realizadas por miembros de la elite local

4.2. LA “REPÚBLICA BATLLISTA” DE URUGUAY

En Uruguay, por el contrario, la elite tradicional comenzó a sufrir una creciente hostilidad por parte del gobierno Batllista que asumió a principios del siglo XX. Hemos señalado ya el «desdoblamiento» de la elite tradicional uruguaya, una gran parte de la cual –que había perdido sus propiedades luego de la Independencia– hizo de la actividad política su principal fuente de ingresos. Señalamos también cómo fue recién durante la década de 1870 que se completó el proceso de consolidación del estado, a partir de lo cual fue capaz de cumplir aquello que en el siglo XIX se consideraban sus funciones básicas: ser juez y gendarme. Y efectivamente, a partir del gobierno del Coronel Latorre el estado utilizó su acrecentada capacidad de coerción para reprimir el bandolerismo y defender la propiedad. A ello se agregaron una serie de cambios institucionales –como la elaboración del Código Rural– que completaron el proceso de garantizar los derechos de propiedad y la formación de mercados de factores en el medio rural (Barrán & Nahum, 1967; Moraes, 2008).

Lo que la elite económica no imaginó entonces, es que un estado fortalecido y en manos de una elite política que difería –por las razones históricas señaladas– de la elite propietaria, podría volcarse contra ella. Y ello fue justamente lo que ocurrió a inicios del siglo XX. Quién liderara ese giro fue José Batlle y Ordóñez (1856-1929), nieto de un empresario de origen catalán miembro prominente de la facción realista durante la revolución, y que perdiera sus propiedades como consecuencia de la misma. Su hijo Lorenzo, padre de José, se dedicó al ejército y la política, siendo presidente en la década de 1860, camino por el que siguió su hijo.

José Batlle y Ordóñez perteneció a una generación que, impresionada por el impacto que la crisis de 1890 había tenido sobre el país, se cuestionó el modelo productivo vigente, hasta entonces considerado como natural¹⁹. Durante la década siguiente, Batlle se convirtió en el líder de una facción dentro del coloradismo que sustentaba dos objetivos claros: terminar con el

¹⁹ Escribía en 1891 el mismo Batlle y Ordóñez en su periódico *El Día*: “Tenemos un país en el que la luz es extranjera y privilegiada en forma de Compañía de gas; en que el agua se halla en las mismas condiciones en forma de Empresa de Aguas Corrientes; en que la locomoción representada por tranvías, ferrocarriles, vapores, esta también extranjera, etc. ¿A qué continuar? Todo es extranjero y privilegiado o tiende a serlo. Y de esta manera, si en el régimen político hemos destruido el sistema colonial, no lo hemos destruido en la industria, el comercio (...) El hecho es que una inmensa parte de las riquezas del país se van (...) el número más considerable de los productores de esas riquezas trabajan en el país, pero no para el país ni para habitantes del país. Sus industrias son como esas pesquerías que se establecen en las costas de las islas desiertas. Cargan todo lo que pueden y levantan anclas”. E incluso desde el diario *El Siglo*, autoproclamada voz de “las clases conservadoras” se señalaba que “vivir exclusivamente de la ganadería importa exponer el progreso económico del país a todo género de trastornos. (...) Si en vez de tener una sola industria exportadora, tuviéramos varias, el decaimiento transitorio de alguna de ellas, estaría casi siempre compensado por el ensanche de otra, y el país no experimentaría bruscas sacudidas” (Barrán & Nahum, 1968: 319-324).

régimen de coparticipación política que los blancos habían obtenido como consecuencia de la Revolución de las Lanzas (1870-1872), y transformar las estructuras económicas y sociales del país. Siendo electo presidente en 1903, se abocó al primero de ellos, lo que derivó en la cruenta guerra civil de 1904 de la que Batlle resultó victorioso y líder indiscutido del Partido Colorado. A concretar el segundo de sus objetivos dedicó su segunda Presidencia (1911-1915) y el resto de su vida.

Una vez en el gobierno del Estado, los batllistas se propusieron construir un “pequeño país modelo, en que la instrucción esté enormemente difundida, en el que se cultiven las artes y las ciencias con honor, en el que las costumbres sean dulces y finas. Me complazco [escribía Batlle] en imaginarme que podríamos crear universidades en todos los departamentos, grandes institutos científicos y artísticos en Montevideo, desarrollar el teatro y la literatura, organizar los juegos olímpicos, fomentar la riqueza nacional impidiendo que se la lleven los elementos extraños, proveer al bienestar de las clases pobres, etc. etc.” (carta a Domingo Arena y Pedro Manini, París, 1908, citada en Vanger 1983: 49).

En lo que refiere a uno de los temas más acuciantes del período, las huelgas, ahora eran percibidas por el Ejecutivo como el resultado natural de las malas condiciones de vida y trabajo de la clase obrera; por tanto, su solución no pasaba por la represión, sino por la mejora de dichas condiciones²⁰. De este modo, el Batllismo se embarcó en una serie de medidas de regulación del mercado de trabajo, a la vez que nombraba como funcionarios públicos a personas afines al anarquismo para que controlaran su cumplimiento. Fruto de esta concepción fue que el Batllismo viera con buenos ojos algunas huelgas, en especial aquellas que se realizaban contra las empresas de servicios públicos propiedad de capitales británicos o alemanes. Así, la actitud del Municipio de Montevideo ante la huelga de tranviarios en 1911 –poco después que Batlle asumiera su segunda presidencia–, supuso un apoyo tácito a los huelguistas, en la medida que se amenazó con multar a la empresa por cada día que el servicio se encontrara paralizado. El conflicto terminó

²⁰ Ilustrativo resulta comparar lo que señalaba José Batlle y Ordóñez antes de asumir su segunda presidencia, con las afirmaciones que hiciera el Ministro del Interior de Chile ante el parlamento luego de la masacre de Iquique y que citamos más arriba. Si para el Ministro chileno la explotación de los obreros eran más cuento que realidad, el líder uruguayo se proponía “considerar, también, las [reivindicaciones] de las clases obreras, no menos justas y respetables [que la de los partidos]. Reclaman ellas el derecho a la vida, a la salud, a la libertad, con frecuencia lesionados y destruidos por el régimen de la producción y que tienen que constituir los derechos elementales en una sociedad civilizada. No piden sino un poco más de reposo en sus arduas tareas y alguna participación más en el goce de la riqueza que elaboran, ni emplean otra arma de combate que la de abstenerse de trabajar, a costa de su propia miseria, cuando ha perdido toda esperanza de mejora (...)Insistiré en que se sancione ese proyecto [jornada de 8 horas] y propondré otros sobre higiene de los talleres, protección a los niños, asistencia de los inválidos, retiro de los ancianos” (citado en Vanger, 1991: 95).

con la victoria de los huelguistas, algo que fue saludado por el mismo presidente de la República desde su periódico²¹.

De este modo, el “país modelo” suponía un amplio arco de transformaciones, que abarcaban desde la reforma moral (laicismo, divorcio, emancipación de la mujer²², prohibición de corridas de toros, etc.) hasta leyes sociales “avanzadas” (ley de ocho horas, seguro por accidente de trabajo, salario mínimo, etc.) y transformación productiva (promoción de la industria, desarrollo agrícola, nacionalización y estatización de servicios públicos, etc.) (Caetano, 2011; Vanger, 1983).

Nadie debe sorprenderse que con tal agenda de reformas, el Batllismo se ubicara en rumbo de colisión con los principales elementos de las “clases conservadoras”, como se autodenominaban los miembros de la elite económica, tanto nacional como extranjera. La reforma moral les enfrentó con la Iglesia Católica, entonces un actor de peso en el país; la promoción de la industria y la agricultura les enfrentó con la elite ganadera (los estancieros); la búsqueda de la independencia económica con el Imperio Británico, y la promoción del “bienestar de las clases pobres” con la elite propietaria en general (Barrán, 1984, 1986; Barrán & Nahum, 1979, 1981, 1982, 1983, 1985, 1987; Caetano, 1985, 1992).

De particular importancia resulta el enfrentamiento entre el Batllismo y la elite de propietarios rurales, fundamentalmente ganaderos, quienes eran vistos por los batllistas como un elemento de atraso para el país. Y es que el Batllismo no sólo cuestionaba el latifundio ganadero, al que quería sustituir por un modelo de propiedades medianas con especialización agrícola, sino que por su ideología georgista, ponía en duda el derecho mismo a la propiedad de la tierra. Las siguientes tres citas permiten documentar la radicalidad del proyecto Batllista en lo referente al medio rural, así como imaginar el espanto que este tipo de declaraciones producía en las “clases conservadoras”:

²¹ Así culminaba el Presidente Batlle su “Balance” del conflicto: “La huelga ha obligado pues, a las empresas a desembolsar mensualmente \$ 13.725 que se transforman en un poco menos de fatiga. Además 150 familias nuevas, tienen asegurada su pobre existencia. Sin esa huelga (...) ese dinero que representa la apetitosa suma de \$167.000 por año hubiese continuado a ir, conjuntamente con el resto de las pingües ganancias a Londres y Berlín, con el simpático objeto de hinchar un poco más los accionistas británicos y alemanes. Ahora, en cambio, esos 167.000 pesos quedan en el país y se desparraman –con un poco de alegría– entre la gente pobre.” José Batlle, en “El Día”, 30/5/1911, citado en Vanger (1991: 140).

²² “Don Pepe envió a Arena un ejemplar del libro de Naquet ‘L’Union libre’, cuya tesis era que hombres y mujeres vivieran juntos sin matrimonio legal y se separaran también sin complicaciones legales, cuando el vivir juntos hubiera dejado de ser atractivo. El Día no debía apoyar el libro, ‘aunque a mí me parece muy razonable’, ‘por lo mal que puede ser interpretado en el primer momento’, pero podía publicar extractos como una exposición de las ideas francesas más avanzadas sobre el tema” (Vanger, 1983: 57).

1) “En su origen, la propiedad privada de la tierra no fue evidentemente más que una usurpación, que ni siquiera tuvo en su favor la teoría del primer ocupante ni la atenuación del trabajo que es la justificación de todo capital (...) de esa usurpación (...) han derivado incalculables males para el hombre (...) en la extraña injusticia que encarna la propiedad absoluta de la tierra. (...) Grandes economistas reconocen, en principio, la injusticia y los inconvenientes de la propiedad privada de la tierra y el derecho del Estado de apoderarse -mediante el impuesto- de una parte importante de sus rendimientos” Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara de representantes sobre el proyecto de Contribución Inmobiliaria 3/6/1914

2) “La propiedad, en realidad, no debe ser de nadie, o más bien dicho debe ser de todos: y la entidad que representa a todos es la sociedad (...) Hay un escaso número de personas que son dueños de tierras, y hay una multitud infinita casi que no posee un metro cuadrado de ella (...) El impuesto progresivo sobre la tierra, es decir, un impuesto que va siendo cada vez mayor a medida que el valor de la tierra va aumentando, hace que el interés de tener grandes propiedades disminuya, si no se emplea de forma que produzcan utilidades extraordinarias. Y si el impuesto que pesa sobre las pequeñas propiedades de los que trabajan por sí mismos es nulo, casi nulo o muy pequeño, entonces los que tienen más conveniencia en la posesión de la tierra son los que la explotan personalmente” Battle y Ordóñez, ante la Convención Batllista en 1925

3) “El latifundio es el mayor enemigo de progreso social (...) es necesario poblar nuestro territorio y nunca alcanzaremos esa aspiración si no marchamos a la subdivisión de la tierra que abra horizontes promisorios a los hombres de la campaña que hoy son, por fuerza de las cosas, peones rurales y despierte, al propio tiempo, el atractivo de la gente laboriosa de otras comarcas que desee venir a trabajar al Uruguay. Ya no prima (...) el concepto de la propiedad absoluta e inviolable, como no se admiten tampoco los derechos individuales, libres de frenos. El hombre forma parte de la colectividad y sus actitudes repercuten sobre los demás (...) no basta respetar el derecho ajeno: es preciso también colaborar con el progreso social. (...) Y el Estado que vela por el desenvolvimiento de los valores nacionales y por conseguir el bienestar del mayor número, no puede permanecer cruzado de brazos frente a los terratenientes, muchos de ellos, hombres ociosos que malgastan” diario El Día, “El Latifundio y el deber del Estado”, 30 de setiembre de 1929

El enfrentamiento central se produjo en los años de la Guerra. Entonces, un Batllismo agobiado por la crisis fiscal derivada de la caída en la recaudación de los impuestos aduaneros – primera fuente de recursos para el erario-, radicalizó su agenda de reformas. En ese contexto de crisis, el Poder Ejecutivo intentó introducir una reforma fiscal que gravara más a la propiedad de la tierra, reduciendo la dependencia del fisco respecto de los impuestos al comercio exterior y obteniendo los recursos necesarios para financiar la agenda de reformas²³. Pero mientras la guerra debilitaba y radicalizaba al Ejecutivo, la elite ganadera era beneficiada por el alza en los precios de las exportaciones, y dedicó parte de esos recursos a organizarse para enfrentar el impulso reformista. Nació así, en 1915, la Federación Rural del Uruguay, entidad gremial de los ganaderos

²³ Fue entonces que la Comisión de Hacienda del Parlamento elaboró el informe cuestionando el derecho de propiedad de la tierra que se citó más arriba.

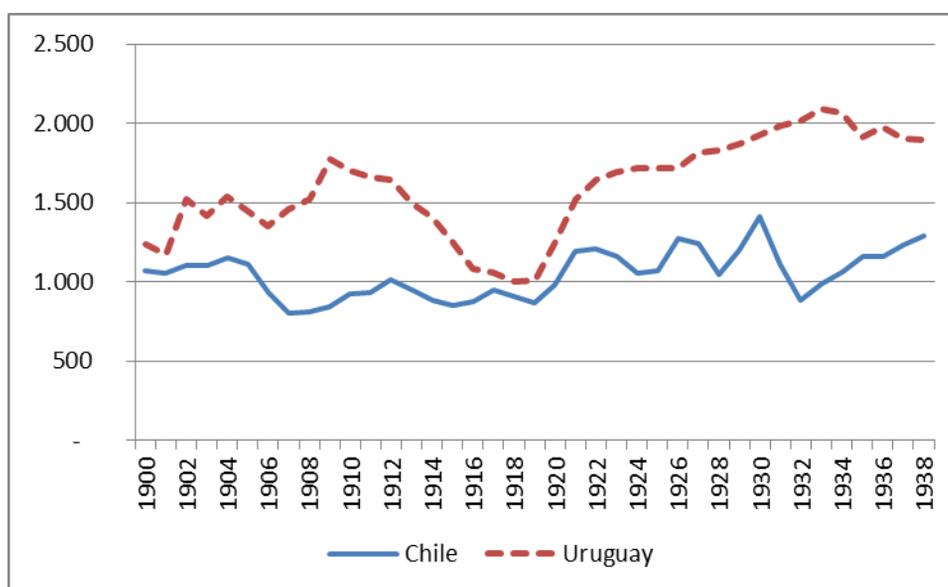
que tenía el objetivo declarado de combatir al gobierno, ya que, señalaban, los batllistas eran peores que los socialistas.

Un año más tarde, en 1916, batllistas y conservadores midieron fuerzas en torno a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente. Allí, y luego de una campaña en que la Federación Rural llamó abiertamente a los trabajadores rurales a votar contra los candidatos ballistas y se denunció que el triunfo de éstos resultaría en la destrucción del derecho de propiedad sobre la tierra y la familia, las fuerzas conservadoras obtuvieron la victoria. Entonces, el presidente Feliciano Viera, sucesor de Batlle que había sido elegido por éste como candidato colorado, declaró que desde el Ejecutivo se pondría un “alto a las reformas” (Barrán & Nahum, 1987; Caetano, 1992).

Con “el alto de Viera”, se detuvo el impulso reformista del Batllismo, pero no se dismantelaron las reformas ya hechas, tanto en lo que refiere a la legislación social y laboral como a las estatizaciones y nacionalizaciones. Más aún, una vez pasada la coyuntura crítica de la Guerra, tanto el salario como la porción del gasto público destinada al gasto social volvieron a crecer, siendo éstos otros aspectos de la divergencia producida entre la República Batllista de Uruguay, y la República Oligárquica chilena (Gráficos N° 7 y N° 8).

Gráfico N° 7

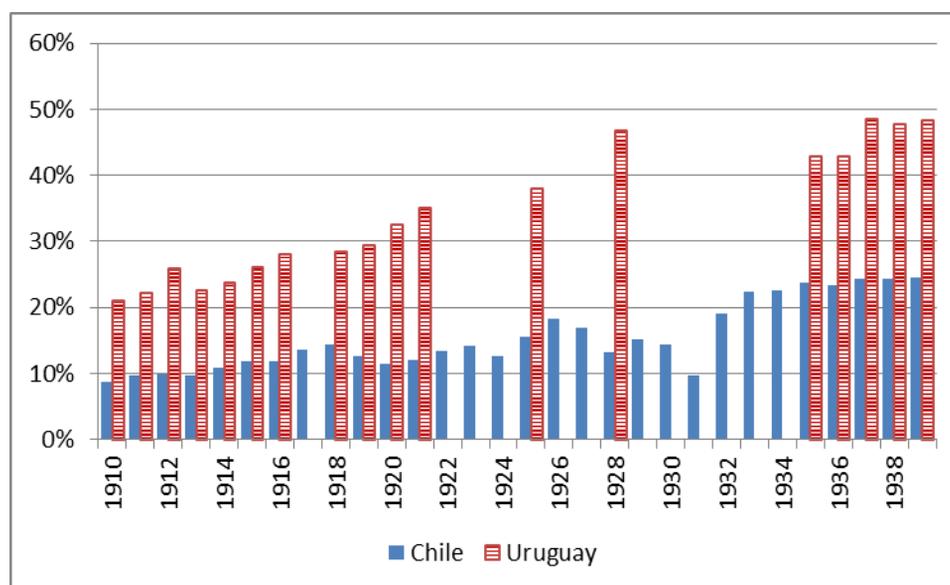
Salarios anuales en Chile y Uruguay, 1900-1938. Dólares Geary-Khamis de 1990.



Fuente: Cuadro AE 1.

Gráfico N° 8

Gasto público social como porcentaje del gasto total en Chile y Uruguay, 1910-1939



Fuentes: Chile: Díaz et al. (2010). Uruguay: Azar et al. (2009).

4.3. LA CRISIS Y EL FIN DE UNA ÉPOCA

El fin tanto de la República Batllista, como de la República Oligárquica, se encuentran entre los múltiples cambios que la década de 1930 trajo para Chile y Uruguay. La primera llegó a su fin como derivación de un nuevo episodio de enfrentamiento entre el Batllismo y los sectores conservadores –políticos y sociales– entre los que se contaba la mayor parte de la elite. Cuando, luego de 1929, el gobierno Batllista respondió a la crisis de la misma forma que en 1914, acelerando la agenda de reformas, las “clases conservadoras” volvieron a organizarse para enfrentarlos, esta vez formando un “Comité de Vigilancia Económica” que, animado por la Federación Rural, agrupaba las principales gremiales empresariales. El enfrentamiento entre sectores reformistas y conservadores culminó cuando el presidente Gabriel Terra, originalmente Batllista, dio un golpe de estado en alianza con el sector conservador de su partido y del Partido Blanco, obteniendo el aplauso del Comité de Vigilancia Económica. Sin embargo, y al igual a lo ocurrido luego del “alto de Viera”, la reacción conservadora se limitó a detener el impulso reformista, no desmantelarlo. Aunque los salarios cayeron algo, ello se explica principalmente por la crisis, el gasto social -en tanto- se mantuvo en los niveles alcanzados en la década anterior.

En Chile, la República Oligárquica había comenzado a debilitarse durante la Gran Guerra, cuando la crisis fiscal que la misma ocasionaba afectó el sueldo de los trabajadores de cuello blanco. Viendo converger sus salarios con el de los trabajadores no calificados, las capas medias

chilenas entraron en un proceso de radicalización política que, luego de superar un periodo de gran turbulencia durante la década de 1920 y principios de la siguiente, terminó en la conformación del Frente Popular, una alianza de partidos de centro izquierda que obtuvo el triunfo en las elecciones de 1938 (Drake, 1978). Poco después –en 1943– el Batllismo retornaría al gobierno en Uruguay y ambos países retomaron una senda convergente tanto en materia institucional, como en las tendencias asumidas por la distribución del ingreso, que corrieron entonces en paralelo.

5. CONVERGENCIA INSTITUCIONAL E IMPULSO REDISTRIBUTIVO (1940s-1960s)

Desde fines de la década de 1930, pareciera que Chile y Uruguay empiezan a transitar trayectorias paralelas en muchos aspectos. En primer lugar, y como en gran parte de América Latina, ambos pasan por un proceso de industrialización (Bértola, 1991; Bértola & Ocampo, 2013; Muñoz Gomá, 1968; Thorp, 1998). Pero a diferencia de otros, como Colombia, el mismo se asocia con una reducción de la desigualdad de ingreso²⁴. Más aún, dicha trayectoria de creciente igualdad se emparenta con un giro a la izquierda en los sistemas políticos de ambos países que dio lugar a una relación conflictiva entre la elite económica y el gobierno del Estado. En Uruguay, gobierno y elite habían transitado un período de relativa armonía luego del golpe conservador de 1933, pero con la normalización democrática y el retorno del Batllismo al gobierno del Estado, volvieron los desencuentros del pasado. Sin embargo, sería en Chile dónde, durante este período, el distanciamiento entre la elite económica y la gobernante duraría más e iría más lejos. Mientras en Uruguay la vocación de cambio –que no era otra cosa que el deseo de revivir la República Batllista– se agotó en la segunda mitad de la década de 1950 una vez aparecen las dificultades económicas, en Chile problemas similares condujeron a una radicalización que ambientó medidas que, como la reforma agraria, eran mucho más radicales que cualquier transformación implantada en Uruguay.

5.1. EL RETORNO DEL BATLLISMO Y SU PROYECTO REDISTRIBUTIVO

Desde fines de la década del treinta, y en el contexto de un amplio movimiento antifascista y de defensa de la República Española, crece en Uruguay el reclamo por el cambio de la Constitución herrero-terrorista aprobada en 1934 bajo el régimen dictatorial. En 1942 se produjo un nuevo golpe de estado por parte del entonces presidente Alfredo Baldomir, sucesor y cuñado

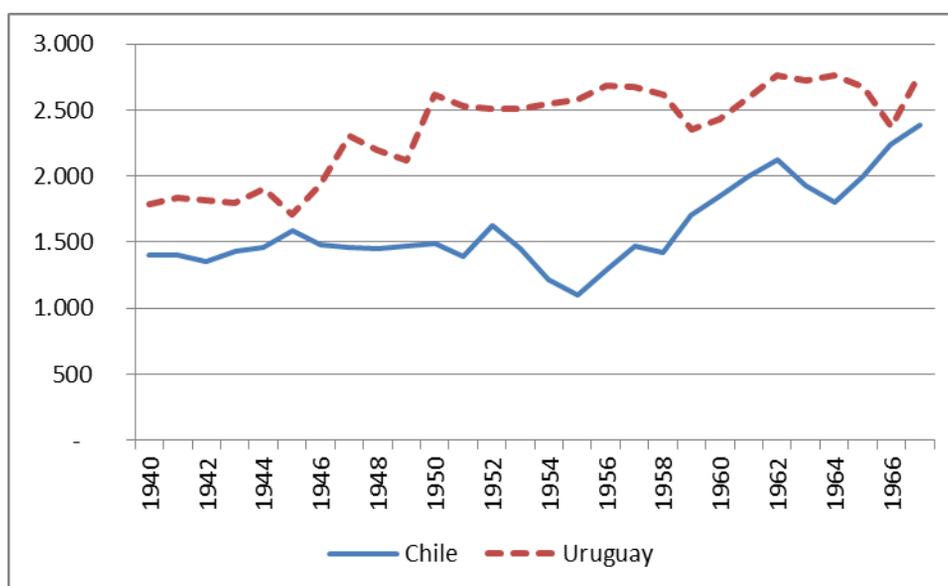
²⁴ Para Colombia véase Londoño (1995).

de Terra, lo que abrió el camino para el cambio constitucional²⁵. La nueva constitución de 1942 supuso la plena recuperación democrática y permitió el retorno del Batllismo al gobierno gracias al triunfo de Juan José de Amézaga, quién había sido director de la Oficina de Trabajo durante la presidencia de José Batlle y Ordóñez. De esta forma, retornaba al Ejecutivo una figura proclive a la política “obrerista” que había caracterizado al Batllismo, según la cual el Estado debía constituirse en el “escudo de los débiles” y equilibrar las asimetrías de poder entre patrones y obreros. Fue en este contexto de redemocratización y giro a la izquierda, que el Poder Ejecutivo envió para su aprobación la ley de creación de Consejos de Salarios y asignaciones familiares, la que concitó amplia adhesión, siendo aprobada en 1943 con escasa oposición (Bértola, 2004; Finch, 2005).

La ley creaba consejos tripartitos –Estado, empresarios, y trabajadores– por rama de actividad²⁶. Estos asumieron a partir de 1944, luego de que se realizaran elecciones para elegir la representación de los trabajadores, abocándose en seguida a la tarea de construir una clasificación de ocupaciones por rama y definir un salario mínimo para cada una. Las asignaciones familiares suponían un salario familiar universal para los trabajadores en función del número de sus hijos legítimos.

Gráfico N° 9

Salarios anuales en Chile y Uruguay, 1940-1967. Dólares Geary-Khamis de 1990.



Fuente: Cuadro AE 1

²⁵ De ahí que un político blanco, opositor al terrismo, se refiriera al quiebre constitucional de 1942 como el “golpe bueno”.

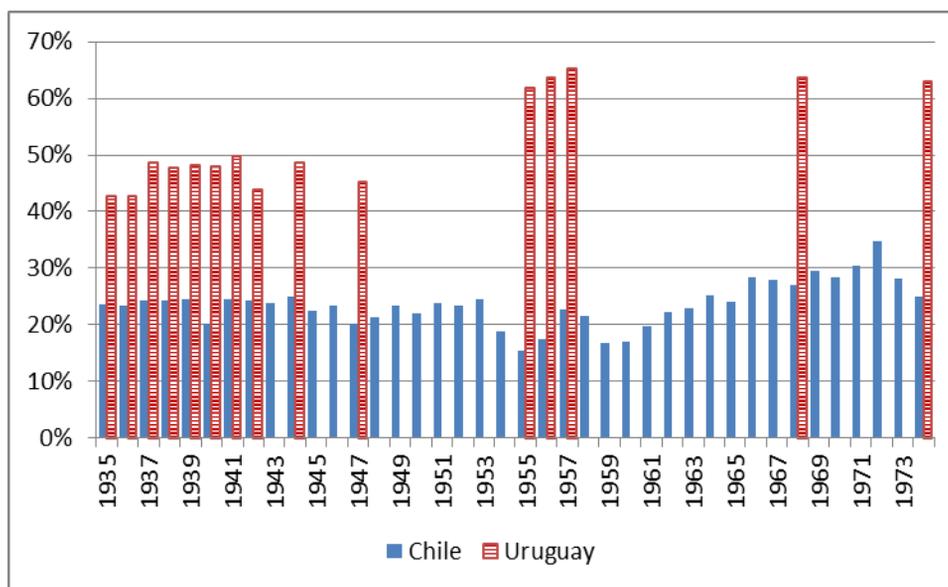
²⁶ Sin embargo quedaron fuera de la negociación colectiva sectores importantes, como los empleados públicos, los trabajadores rurales y el servicio doméstico.

Según se observa en el Gráfico N° 9, los primeros años de funcionamiento de los Consejos de Salarios coincidieron con un fuerte incremento del salario real, debido en parte a la acción de los delegados gubernamentales que asumieron el sesgo “obrerista” del Batllismo (Bértola, 2004; Lanzaro, 1986; Notaro et al., 2012). En 1947, Amézaga fue sustituido en la presidencia por el también batlista Tomás Berreta, quien murió poco después. Asumió entonces Luis Batlle Berres, sobrino de José Batlle y Ordóñez, quien se transformaría en el líder del Batllismo hasta su muerte, ocurrida a mediados de los años sesenta. Bajo su influencia, se aceleraron las medidas de promoción industrial y de incremento salarial, concebidas como dos aspectos de una misma política²⁷.

Junto a la industrialización asociada a la redistribución, se produjo una importante expansión de las empresas públicas y del Estado de bienestar, retomándose la política de incremento del gasto social que había caracterizado a la República Batlista durante los años veinte (Gráfico N° 10). Según, el líder colorado, esta línea de acción permitiría a Uruguay retomar la grandeza del pasado, ubicando al país entre las naciones más avanzadas de la tierra (G. Rama, 1987).

Gráfico N° 10

Gasto público social como porcentaje del gasto total en Chile y Uruguay, 1935-1974.



Fuentes: Chile: Díaz et al. (2010). Uruguay: Azar et al. (2009).

²⁷ “Al lado de la industria, que crea la clase media, al lado de la industria viene el salario bien remunerado del obrero, al lado de la industria viene el capital, al lado de la industria viene toda la organización administrativa bien paga, al lado de la industria se realiza y se hace toda una riqueza que se reparte entre los trabajadores, porque la industria lo que necesita son brazos y entonces a los brazos es adonde llega en reparto justo la ganancia que provoca la industria” (Batlle Berres, 1965).

El retorno del Batllismo supuso también la vuelta de la desconfianza entre el Ejecutivo y la elite tradicional, en particular los ganaderos. Ello no debe sorprender, porque durante el período los gobernantes retomaron el proyecto de cambiar el modelo productivo –caracterizado por el latifundio ganadero– por otro centrado en la agricultura familiar. Para los batllistas, esta era preferible tanto por las consecuencias sociales que se le atribuía –se esperaba que contribuyera a la formación de una clase media que poblara el campo– como porque era un insumo industrial básico. Por esta razón recibió ayudas similares a las destinadas a la industria manufacturera.

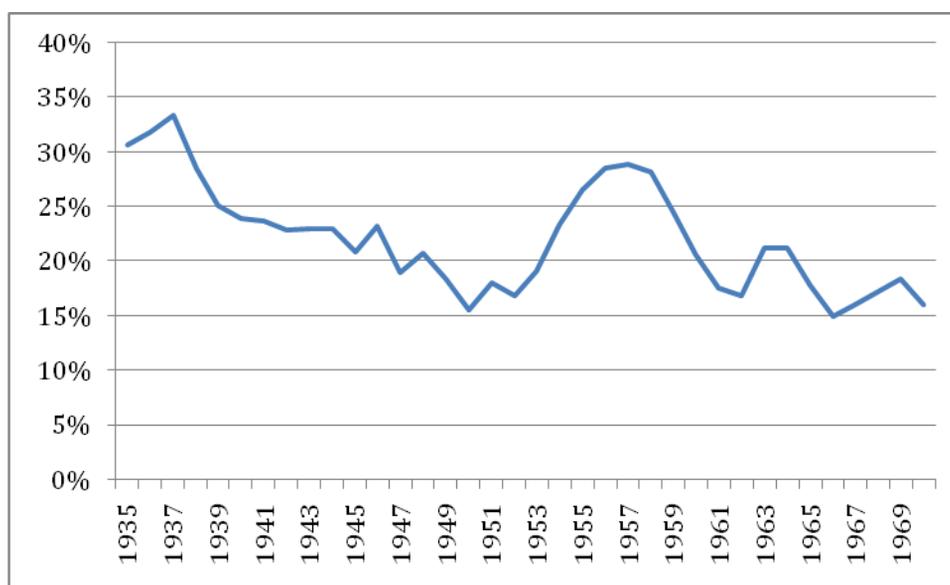
Para combatir al latifundio se creó el Instituto Nacional de Colonización, que debería comprar tierras y repartirlas entre aquellos que se postularan como colonos. Pero lo que provocó la mayor indignación entre los ganaderos fue que el proyecto industrializador y redistributivo del neobatllismo se financió, en gran medida, con los ingresos extraordinarios que obtuvo el país como consecuencia de la mejora de los términos de intercambio que se produjo entre la Segunda Guerra Mundial y el fin de la Guerra de Corea. Y es que, en lugar de incrementar los ingresos de los exportadores, una parte importante de la bonanza en los precios de las exportaciones fue apropiada por el Estado mediante el Fondo de Diferencias Cambiarias. Éste se financiaba mediante el mecanismo de tipos de cambios múltiples y entre 1945 y 1951 pasó de representar el 6,5% al 21,9% de los ingresos totales del Estado, nivel en que se mantuvo hasta 1956 (Azar et al., 2009).

5.2. LA ELITE CHILENA DEBE COMPARTIR EL PODER (Y LOS INGRESOS)

Si en Uruguay los sectores conservadores perdieron terreno como consecuencia de la democratización, en Chile lo hicieron como resultado del triunfo en 1938 de la coalición de partidos de izquierdas Frente Popular. El nuevo gobierno asumió con el objetivo de impulsar un conjunto de reformas, entre las que destacaban la industrialización, la mejora en el nivel de vida de los sectores medios, y la reducción de la desigualdad. Se abrió así la peor década de la historia para la elite. Sólo los años sesenta serían peores (Correa Sutil, 2005; Moulian, 2006). La caída de la participación del 1% en el ingreso nacional constituyó un aspecto de este proceso (Gráfico N° 11).

Gráfico N° 11

Participación del último percentil en el ingreso nacional. Chile, 1935-1970



Fuentes: Cuadro AE 1

El nuevo contexto económico tuvo un efecto ambiguo sobre el poder de la clase dirigente. Por una parte, la elite tradicional de hacendados y mineros se vio debilitada. La productividad agrícola había dejado de crecer hacia 1910, pero ello había sido contrarrestado por la incorporación de nuevas tierras a la producción. Una vez que este proceso se agotó, las dificultades se hicieron evidentes. Luego de 1929, y durante medio siglo, el valor agregado agrícola creció menos que la población. Más aún, durante algunos períodos –por ejemplo entre 1938 y 1947-, la producción agraria se redujo en términos absolutos.

Junto a la agricultura, la minería era la gran fuente de ingresos para la elite tradicional, especialmente luego de 1900, cuándo se inició el proceso por el cual los capitales chilenos se hicieron dominantes en la producción de salitre (Soto Cárdenas, 1998). Pero luego de la Primera Guerra Mundial, la industria debió enfrentar dificultades crecientes por la competencia de los nitratos sintéticos. El golpe de gracia lo dio la crisis de los años treinta, que provocó el derrumbe de los precios. La nueva estrella del sector, la producción de cobre –que también enfrentó serias dificultades durante el período– estaba en manos de capitales extranjeros, no de la elite local.

Por otra parte, el proceso de industrialización de los años cuarenta terminó con un cuarto de siglo de volatilidad y estancamiento económico, a la vez que el estado adoptaba medidas que incrementaban la rentabilidad empresarial –al menos de los industriales– (Mamalakis, 1965). Ello era contrarrestado en parte, sin embargo, por el creciente rol del Estado en la economía, que

reducía la posibilidad de obtener ganancias en algunos de los sectores de mayor crecimiento durante el período, como la producción de energía, la industria siderúrgica o distintos servicios.

Durante los años del Frente Popular –y las alianzas que le siguieron– se observó también un fuerte crecimiento de la actividad sindical urbana. Así, entre 1935 y 1947 la proporción de empleados sindicalizados en el total pasó del 22% al 38%. En el caso de los obreros la proporción de sindicalizados fue menor, aunque también hubo un incremento de la misma, que pasó del 9% al 22% (Rodríguez Weber, 2015a: cuadro AE 19). A ello se agrega la actividad huelguística. En las ciudades, el promedio anual de trabajadores en huelga pasó de 6.898 en 1935-1938 a 16.827 en 1939-1943 y 59.994 en 1944-1948 (Díaz et al., 2010). Pero incluso en el medio rural, dónde estaban formalmente prohibidas, el número de huelgas pasó de virtualmente cero antes de 1938 a un promedio de 149 por año entre 1938 y 1947 (Santana Ulloa, 2006: 138). Además, y por primera vez en la historia, los hacendados debieron aceptar la presencia de inspectores del Departamento de Trabajo dentro de sus haciendas (Loveman, 1976).

Al tiempo que la elite tradicional se debilitaba y las organizaciones sindicales ganaban influencia, el Estado asumía un rol cada vez más importante en la fijación de los salarios. Durante los años cuarenta, el principal mecanismo para ello fue el sueldo vital. Entre 1940 y 1952, bajo los gobiernos encabezados por el Partido Radical, y aunque en teoría debía mantener su capacidad de compra, el mismo creció sistemáticamente por encima de la tasa de inflación del año previo. Como consecuencia, entre 1938 y 1952, mientras el ingreso medio real creció a una tasa acumulativa anual del 1,8%, el sueldo vital de empleados lo hizo a una tasa de 3,9%, manteniéndose por encima del 50% del sueldo medio de empleados durante todo el período.

En suma, a principios de los años cincuenta muchas cosas habían cambiado en Chile -o estaban empezando a cambiar. La industria y los servicios habían ganado peso en la estructura económica, y en ambos el Estado cumplía un rol importante como propietario y/o accionista de empresas. Los salarios habían crecido y los trabajadores ganaron peso político y social como consecuencia del crecimiento de las organizaciones sindicales y de las políticas que les favorecían. Por otra parte, y a diferencia de Uruguay, no hubo en el Chile de los años cuarenta una política que priorizara el gasto social. La estrategia redistributiva se basó, sobre todo, en elevar el salario de los empleados de menores ingresos mediante la implantación y ajustes del sueldo vital. La construcción de un Estado de Bienestar no fue una prioridad.

Como se muestra en el cuadro N° 7, durante el ciclo político liderado por el Partido Radical no sólo se redujo la participación del 1% en el ingreso nacional, sino que se redujo el ingreso medio de quienes allí se ubicaban. Ello se debió, en gran medida, al cambio en su composición interna. La fuerte caída en el ingreso de los hacendados supuso que pocos de ellos

permanecieron dentro del 1%, mientras que los industriales no sólo incrementaron su importancia dentro de este grupo sino que también vieron crecer su ingreso medio en un 27%; sólo que este era inferior, en promedio, al de los hacendados que venían a sustituir. En otras palabras, aunque la victoria del Frente Popular en 1938 obligó a toda la elite a compartir el poder, algunos de sus miembros perdieron más que otros.

Cuadro N° 7			
Caída de la elite y asenso de los asalariados. Ingreso real y participación en el ingreso nacional en Chile en 1938 y 1952			
	Año 1938	Año 1952	Variación
Participación del 1% en el ingreso nacional	28%	17%	-11%
Ingreso anual de los perceptores ubicados en el 1% (escudos de 1960)	\$29.578	\$22.727	-23%
Utilidades en el ingreso nacional	57%	37%	-20%
Salario anual de trabajadores no calificados (escudos de 1960)	\$ 357	\$ 461	29%
Salario anual de trabajadores calificados (escudos de 1960)	\$ 1.149	\$ 2.183	90%
Salario anual total	\$ 467	\$ 891	91%
Fuente: elaboración propia			

5.3. DESEQUILIBRIOS Y AGOTAMIENTO DEL IMPULSO DISTRIBUTIVO EN URUGUAY

A partir de los años cincuenta, la política industrializadora y redistributiva comenzó a mostrar signos de agotamiento en ambos países. La inflación hizo aparición en Chile antes que en Uruguay, que se vio afectado primero por el estancamiento productivo. En ambos casos, las dificultades económicas ambientaron intentos por parte de las elites tradicionales de retomar el control del estado. De ellos se derivaron sendos cambios de gobierno: derrota del Partido Radical en Chile (1952) y del Batllismo en Uruguay (1958). Sin embargo, la contraofensiva de las elites

daría lugar a resultados diferentes. En Uruguay, la victoria de la alianza entre el Partido Nacional liderado por Luis Alberto de Herrera —líder histórico del partido que se había opuesto a Batlle y Ordóñez y apoyado el golpe de Gabriel Terra— y la Liga Federal de Acción Ruralista, dio inicio al giro conservador de la política Uruguaya. En Chile, por el contrario, la restauración conservadora fracasó, dando lugar a un período de mayor radicalización y completo divorcio entre la elite y el estado. Veamos ambos procesos con algo más de detalle.

En Uruguay, el programa neobatllista adolecía no sólo de las debilidades insalvables que supone promover una industria sustitutiva en un país de escasa población y que dependía de los ingresos de las exportaciones para la importación de insumos y bienes de capital imprescindibles. Lo primero condujo a una rápida saturación del mercado y a la existencia de altos niveles de capacidad ociosa. Lo segundo a una lucha creciente por las cada vez más escasas divisas necesarias para mantener las empresas en funcionamiento.

Pero además, el neobatllismo cometió errores perfectamente evitables. Se comenzó pensando que el estado podría llevar adelante proyectos inviables para el sector privado, y se culminó creyendo que podría llevar a cabo cualquier tipo de proyecto. Se cayó, en palabras de Carlos Real de Azúa (1964), en el pecado de querer hacerlo todo y todo a la vez, sin seleccionar objetivos ni señalar prioridades. En segundo lugar, la acción estatal se extendió en su carácter protector. Si el primer Batllismo consideraba que el Estado debía ser el “escudo de los débiles”, durante el neobatllismo fue el escudo de todos aquellos que se lo requirieran. Entonces, y como consecuencia de la extensión de prácticas clientelares, el acceso a los servicios y la asistencia del Estado se transformó progresivamente de derecho a privilegio. Así, desde la obtención del teléfono a la jubilación, pasando por cualquier trámite, se hizo más fácil si se contaba con la tarjeta de presentación de un político influyente. Como resultado, hacia la década de 1950, el clientelismo constituía el mecanismo normal para obtener los beneficios de la república social batllista (Filgueira & Filgueira, 1994; Panizza, 1990).

Asumir que todo reclamo es legítimo por el mero hecho de ser formulado supone beneficiar en mayor grado a quienes tienen mayor capacidad para hacer oír su voz. Así, buena parte de la política de intervención y promoción se orientó a beneficiar a los “intereses creados”, generando una estructura de estímulos perversa (Olson, 1986). Desde la década del treinta se fue constituyendo y consolidando un entramado de redes rentistas y corporativas que hacía del vínculo político y la influencia la principal condición de supervivencia y rentabilidad del empresario. Como resultado, se hizo habitual que se aprobaran decretos y reglamentaciones —e incluso leyes—, tendientes a favorecer a una empresa en particular. En el reparto de divisas se privilegiaba a los agentes previamente existentes, lo que hacía muy difícil la aparición de

competidores. Aún más, como el monto del subsidio estaba directamente relacionado con los costos de producción, el diseño institucional beneficiaba en mayor grado al menos eficiente; un absurdo que fue advertido a las autoridades por los técnicos, sin mayores resultados. Luego de la Guerra de Corea, cuando los términos de intercambio se derrumbaron, todo el esquema se vino abajo (Bértola, 1991; Oddone, 2010; M. Rama, 1990; Zurbriggen, 2006).

En resumen, la bonanza en los términos de intercambio financiaron subsidios y éstos, aunados a los avances de productividad posibilitados por la incorporación de maquinaria – también financiada mediante la ayuda estatal–, posibilitaron que el sector privado, y en particular la industria, pudiera absorber los crecientes costos derivados de los incrementos salariales acordados en los Consejos de Salarios. En el proceso, el Estado fue cada vez más presa de intereses particulares, de empresarios, políticos, funcionarios, o sindicatos. En pocos años, el cambio en las condiciones internacionales secaron la fuente que posibilitaba la industrialización con redistribución, las políticas dejaron de ser de promoción para transformarse en una traba a la producción, y los servicios públicos pasaron de derechos a privilegios obtenidos mediante los contactos políticos adecuados. Y sin embargo, no deja de ser cierto que gran parte de la bonanza de finales de los cuarenta redundó en la mejora del nivel de vida de los sectores populares, un resultado que no era de ninguna manera inevitable.

La combinación de estancamiento productivo con estrangulamiento externo dio lugar a un proceso de deterioro del valor del peso. Los distintos sectores se embarcaron entonces en una pugna permanente por incrementar sus ingresos nominales a un ritmo al menos similar al de los precios. La inflación se convirtió así en el principal mecanismo distributivo al alterar constantemente las retribuciones a los factores. La falta de divisas fortaleció el poder negociador de los exportadores y ganaderos, quienes presionaron por tipos de cambio más altos. Para ello acumulaban stocks o vendían ganado en pie hacia Brasil –práctica prohibida– hasta que obtenían la deseada devaluación. Estas acciones agravaban la escasez de divisas, necesarias para la promoción industrial y la redistribución en favor de los trabajadores. Éstos, por su parte, apelaban a la lucha sindical para obtener incrementos nominales de salarios, los que eran trasladados a precios por sus empleadores, alimentando la espiral inflacionaria (Melgar & Cancela, 1985). La imposibilidad del sector privado de crear empleos suficientes aumentó la demanda por conseguir un cargo público o una jubilación, y la generalización del clientelismo hizo que la cantidad total de personas dependientes de un ingreso estatal (empleados y jubilados) se disparara, pasando del 15,9% al 25,2% de la población entre 1955 y 1969 (M. Rama, 1990, cuadro 5.3). Esta situación condujo a una serie de déficits fiscales, financiados con deuda y emisión monetaria, lo que daba lugar a nuevas devaluaciones y más inflación. Esta situación no podía dejar de tener consecuencias políticas.

En 1958 el Partido Colorado sufrió su primera derrota electoral en el siglo. El país buscaba un nuevo rumbo. Triunfó entonces una alianza entre su rival tradicional –el partido Nacional– y un movimiento político reciente, defensor de los intereses agrarios, denominado Liga Federal de Acción Ruralista. El nuevo gobierno se propuso cambiar la política de intervención estatal mediante la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria (1959) que, además de devaluar el peso, eliminó los tipos de cambios múltiples y los controles al comercio exterior, aunque elevó los aranceles a las importaciones como compensación. Sin embargo, la reforma de 1959 no tuvo los efectos esperados, ya que el estancamiento ganadero, que era lo que obstaculizaba el crecimiento de las exportaciones, no podía solucionarse con incentivos basados en precios²⁸. La balanza de pagos continuó siendo deficitaria y el endeudamiento siguió aumentando. El gobierno blanco consiguió evitar la devaluación hasta después de las elecciones de 1962, pero cuando esta se produjo se desató la inflación y se radicalizó la pugna distributiva.

En 1966 se aprobó un cambio constitucional que reforzaba la figura del presidente. En las elecciones de ese año triunfó el Partido Colorado, pero el presidente electo murió antes de cumplir un año en el gobierno y asumió el vicepresidente Jorge Pacheco Areco. Aunque colorado y nominalmente batllista, el gobierno de Pacheco se ubicó en las antípodas de lo que el Batllismo había representado a lo largo del siglo. Según su perspectiva (influida por el FMI) el excesivo poder de los sindicatos ponía los salarios en un nivel que la economía no podía soportar, generando un exceso de demanda que causaba la inflación. Además, los salarios elevados y la permanente agitación sindical afectaban la inversión y al crecimiento. Para terminar con la estanflación, había que restaurar el orden, debilitar a los sindicatos y reducir el salario real.

La primera medida indicativa del nuevo rumbo en la relación eltie-estado fue la conformación de un gabinete compuesto por representantes de las organizaciones empresariales en lugar de políticos, algo inusual en la tradición uruguaya de entonces²⁹. La orientación regresiva

²⁸ El estancamiento ganadero se debía a lo que entonces se conoció como “el problema forrajero”, es decir la saturación de la pradera natural, incapaz de alimentar mayor cantidad de animales. La solución pasaba por incrementar la producción de alimento para el ganado, lo que requería, como se observó después, desarrollar una tecnología específica adecuada a las cualidades geológicas del suelo uruguayo (Campal, 1969).

²⁹ “Seis empresarios integraron el gabinete de Pacheco a partir de 1968, de los cuales algunos, como Walter Pintos Risso, habían sido designados por Gestido durante el año 1967. La izquierda, indignada, interpretó que ‘la oligarquía’ se desprende de sus intermediarios, los ‘políticos corruptos’ que ella misma ha contribuido a desprestigiar con su prédica y ‘agarra la manija’ de la conducción gubernamental directamente, liquidando la ‘autonomía relativa’ del elenco político. Vivían Triás, que así opinaba, llegó a decir que se trataba de ‘un gabinete de latifundistas y banqueros’, ‘un síntoma de futuras tempestades, de un ahondamiento, indudable, de la lucha de clases en el Uruguay’. Y bajo el título de ‘Quién es quién en el nuevo gabinete’, pasó revista en su libro ‘Economía y política en el Uruguay contemporáneo’ a las actividades del Dr. Frick Davie, Ministro de Ganadería, del Ing. José Serrato Aguirre, Ministro de Transporte, Comunicaciones y turismo, y del Dr. Jorge Peirano Facio, Ministro de Industria y Comercio. El primero había sido abogado de frigoríficos extranjeros e integrado los directorios de diez establecimientos agropecuarios; en aquel momento, 1968, integraba el directorio del Banco de Crédito. Serrato, otro ‘lúcido y competente miembro de la oligarquía oriental’, era director de la firma constructora Sampson-Serrato, de Ferrosmlt

de la política económica y su marco represivo se concretaría en junio de 1968. El 13 de ese mes, el presidente decretó el estado de excepción, lo que le habilitaba a suspender las libertades básicas y detener y trasladar personas sin orden judicial. Pocos días más tarde, el 28 de junio, el gobierno presentó su plan de lucha contra la inflación: la congelación de precios y salarios. Al respecto señalan los economistas Alicia Melgar y Walter Cancela:

“El momento elegido para la congelación no parece casual. La escalada de aumentos había sido considerable en el primer semestre y, en el mes de junio, el remaque de precios era prácticamente diario. Las reclamaciones sindicales en cambio, se procesaban con mayor lentitud, ya que partían de acuerdos entre trabajadores y empresarios, generalmente en el marco de los Consejos de Salarios. Para el 1º de julio de 1968 se esperaba la aprobación y vigencia de aumentos para numerosos gremios obreros, cuyos laudos se ajustaban en dicha fecha. El decreto del 28 de junio, entonces, frustró esas expectativas luego de que los precios ya habían sido incrementados en exceso, incluso previendo los ajustes salariales de julio. El salario real de 1968 fue el más bajo de toda la década del 60, y aunque años más tarde aún este nivel fue dejado muy atrás, en ese momento la caída registrada no tenía antecedentes en el país”. (...) “Con el decreto de junio de 1968 se daba un paso sustancial a favor de la interpretación fondomonetarista de la inflación, que vinculaba este fenómeno al exceso de demanda provocada por la expansión del crédito, el déficit fiscal y principalmente los salarios” (Melgar & Cancela, 1985: 40-41).

5.4. AGOTAMIENTO DEL IMPULSO DISTRIBUTIVO Y DESEQUILIBRIOS: UNA OPORTUNIDAD PARA LA ELITE CHILENA

También en Chile tuvieron la elite y los sectores políticos conservadores la posibilidad de retomar el control del Estado luego del retroceso que sufrieron en los años cuarenta. Y por un momento pareció que, al igual que en Uruguay, tendrían éxito. Sin embargo, el resultado final de su intento no fue otro que una radicalización del reformismo y la profundización de su divorcio con los políticos gobernantes.

En 1947 gobernaba Chile Gabriel González Videla, el último de los presidentes radicales, quien había sido elegido gracias a una alianza de su partido con el Partido Comunista. Una vez en el gobierno, sin embargo, y ante las movilizaciones impulsadas por sus aliados que querían radicalizar su gobierno³⁰, González Videla promovió la ilegalización del Partido Comunista, abriendo así un nuevo escenario político. El intento de revertir el proceso redistributivo de los

y de Cristalerías del Uruguay. Peirano Facio, catedrático de la Facultad de Derecho y autor de varios libros de Derecho Civil, era presidente del Directorio del Banco Mercantil y había figurado como director de dos establecimientos rurales” (Caetano & Rilla, 1994: 294).

³⁰ Las huelgas campesinas, que habían caído de 200 a 72 entre 1940 y 1945, volvieron a crecer en los dos años siguientes, alcanzando el número de 275 y 344 en 1946 y 1947 (Santana Ulloa, 2006: 138).

años anteriores, fue parte del nuevo contexto. El encargado de hacerlo sería el nuevo Ministro de Hacienda y ex presidente de la Cámara del Comercio y la Producción, Jorge Alessandri Rodríguez.

Según lo expresaría años más tarde, Alessandri creía que el impulso redistributivo no sólo había ido mucho más allá de las posibilidades de la economía, sino que había deteriorado el orden social y desarmado al patrón “ante las exigencias de cualquier orden de sus obreros”³¹. Una vez en el ministerio, Alessandri impulsó una reversión de la política que había favorecido el incremento del salario real: ahora los ajustes salariales serían inferiores a la inflación pasada. Pero la amplia movilización opositora de los empleados –principales afectados por la medida–, alcanzó tal intensidad que condujo no sólo al fracaso del plan, sino la caída del Ministro (Angell, 1972). Preocupado por lo que el descontento popular podría suponer para su partido, González Videla sustituyó a Jorge Alessandri por Carlos Vial, bajo cuyo ministerio –y en medio de la permanente agitación de los sindicatos profesionales– se llevó adelante una política salarial expansiva.

La derrota del proyecto alessandrista era una victoria total para los asalariados de cuello blanco: medidos en términos reales, entre 1949 y 1952 el sueldo vital creció un 24% y el salario medio de empleados lo hizo un 58%. Este sería, en la opinión de la historiadora Sofía Correa Sutil, el origen de la orientación anti-Estado de la derecha chilena. Entonces:

“tanto los partidos de la derecha como las elites empresariales perdieron el control que tenían sobre las políticas económicas y sociales, y el intervencionismo estatal se volvió muy peligroso en manos de políticos populistas que constantemente estaban amenazando los intereses del empresariado” (Correa, 2005: 233).

Pero el ritmo de incremento salarial del período 1949-1952 era insostenible, y a partir de 1953 la tasa de inflación se disparó, alcanzando un 84% en 1955. Como los precios al consumo crecían más rápido que los salarios, entre 1952 y 1955 el ingreso real de los trabajadores se derrumbó. Y como gran parte de los bienes de consumo cuyos precios crecían aceleradamente eran producidos por empresas en propiedad de personas que se ubicaban en el 1%, el proceso de aceleración inflacionaria generaba un incremento en el ingreso de sus miembros mayor al del resto de la sociedad (Gráfico N° 11).

Desde el punto de vista de la elite, la aceleración inflacionaria era a la vez una confirmación de su diagnóstico sobre la insostenibilidad del proyecto redistributivo de los años cuarenta y una oportunidad para recuperar poder e influencia. La exitosa campaña del diario *El*

³¹ Jorge Alessandri en 1955, entonces presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, citado en Correa (2005: 231).

Mercurio en favor de la contratación de expertos extranjeros que diseñaran un plan antiinflacionario fue parte del intento por recuperar el terreno perdido. Los miembros de la Misión Klein-Sacks hicieron el diagnóstico esperado por quienes impulsaron su contratación: el problema se originaba en presiones de demanda provocadas por alzas insostenibles en los salarios y el exceso de gasto fiscal —explicado en parte, a su vez, por los incrementos salariales en el sector público. En consecuencia, recomendaron una política de ingresos similar a las que había intentado Jorge Alessandri algunos años antes y que implantaría en Uruguay el presidente Pacheco algunos años más tarde: ajustar los salarios por debajo de la inflación pasada (Ffrench-Davis, 1973). Pero al final se mostraría que un ajuste regresivo de este tipo era insostenible. Las condiciones políticas y sociales de entonces no lo permitían porque en Chile los asalariados seguían teniendo poder de veto, ya que el Ejecutivo no estaba dispuesto aún, a diferencia del de Uruguay, a recorrer el sendero de autoritarismo para imponer su política de ajuste. Entonces, y al igual que había ocurrido con el plan impulsado por Jorge Alessandri, las medidas propuestas fueron progresivamente abandonadas, el salario real volvió a crecer, y la participación del 1% superior en el ingreso nacional se redujo hasta alcanzar un nivel similar al que tenía a finales de los años cuarenta. Desde ese momento, y hasta el golpe de estado de 1973, las fuerzas reformistas no hicieron más que avanzar y radicalizarse.

5.5. EL DIVORCIO ENTRE LA ELITE Y EL ESTADO EN CHILE

Los resultados de las elecciones de 1958 sintetizan adecuadamente la complejidad del momento político que vivía Chile a finales de los años cincuenta. Una primera aproximación sugiere que se trató no sólo una victoria para la derecha política, sino de un paso delante de la elite en su intento de retomar el control del Estado. Efectivamente, la victoria de Jorge Alessandri suponía el retorno a La Moneda del primer candidato de la derecha en veinte años. Sin embargo, un análisis más profundo muestra que se trató de una victoria pírrica. Alessandri apenas superó a su principal contrincante, Salvador Allende, por el 2% de los votos; en tanto la suma de votos en favor candidatos que promovían una radicalización del camino iniciado en 1938 y que había afectado los ingresos de la elite superaba el 50% del total. Aunque triunfó la derecha, los chilenos estaban virando a la izquierda.

Más importante aún fue que la elección de 1958 marcó el fin de un conjunto de reglas electorales que facilitaban el cohecho y la coerción, mecanismos informales sobre los que se asentaba parte del poder político de la elite (Baland & Robinson, 2008; Correa Sutil, 2005; Gamboa Valenzuela, 2011). Se produjo, a partir de entonces, un amplio proceso de democratización, caracterizado por el incremento en la participación electoral que entre 1958 y 1973 pasó del 20% al 44% de la población (Cruz-Coke, 1984).

Contando con una mayoría ajustada en el Congreso, y sabedor por propia experiencia de que pretender incrementar la inversión mediante la reducción de los salarios reales era inviable, Alessandri buscó en el exterior la financiación que requería para su proyecto de modernización capitalista. El intento resultó exitoso en un comienzo, pero pasados dos años, las dificultades de balanza de pagos le forzaron a devaluar el peso. Entonces, la ayuda externa –en la forma de la Alianza para el Progreso– se tornó su única opción. Ante la necesidad de ceder a los requerimientos de la administración Kennedy, y los malos resultados obtenidos en las parlamentarias de 1961 –que le forzaron a una alianza con el Partido Radical–, Alessandri se vio obligado a impulsar una ley de reforma agraria. Ello explica la evidente paradoja de que fuera bajo el primer gobierno de derecha en veinte años, liderado por quien había sido un destacado dirigente empresarial y ex presidente de la Cámara del Comercio y la Producción, que en Chile se aprobara una ley que brindaba al Estado las herramientas jurídicas para transformar la estructura de propiedad en el medio rural³². De este modo, más que suponer un paso adelante en el intento de la elite por recuperar el terreno perdido, el gobierno de Alessandri vino a significar la derrota final del mismo, la que se consumó con la victoria electoral en 1964, del Partido Demócrata Cristiano.

Los años anteriores a 1973 fueron en Chile como en Uruguay, tiempos de radicalización y polarización social y política. Durante el período se aceleró la crisis de los partidos tradicionales de derecha, que se unieron para enfrentar su creciente pérdida de influencia, llegando a resignar la presentación de un candidato propio a fin de evitar el triunfo socialista en 1964. El gobierno que asumió ese año proponía impulsar una “revolución en libertad” que restaurara el rol central del Estado en la promoción del desarrollo económico y en el arbitraje de las relaciones sociales, y que favoreciera la redistribución del ingreso y la riqueza en beneficio de sectores medios y trabajadores. Terminar con el régimen de hacienda, la institución que rigió la vida de centenares de miles de chilenos desde el período colonial, se encontraba en el centro de su propuesta (PDC, 1963).

Para los demócratas cristianos, acabar con la hacienda era necesario para superar la “crisis integral” que afectaba al país (Ahumada, 1958, 1966). En su opinión, la estructura de propiedad a la que daba lugar –el “complejo latifundio-minifundio” – era la principal causa de la miseria de trabajadores rurales y campesinos. Además, entendían que obstaculizaba el crecimiento de la producción agrícola, lo que tenía efectos perjudiciales sobre la balanza de pagos. Finalmente, el

³² El que la aplicación de la reforma pareciera extremadamente tímida a muchos contemporáneos, que la llamaron reforma de macetero, ha dificultado la comprensión de la enorme derrota que la mera aprobación de la ley suponía para los intereses de la elite, algo que ha sido destacado por Brian Loveman (1976).

régimen hacendal era visto –con razón– como una de las fuentes de poder de la elite tradicional, un actor que consideraban retrógrado y al que debían debilitar para concretar su proyecto redistributivo. En consecuencia, el proceso de reforma agraria, apenas iniciado en la administración Alessandri, tomó impulso bajo el nuevo gobierno. Mientras el Congreso discutía una nueva ley, la administración de Frei utilizó la norma aprobada en el período anterior para acelerar el ritmo de las expropiaciones.

Junto a la política de redistribución de la propiedad, se tomaron medidas para mejorar los ingresos de los trabajadores rurales, cuyo salario medio real creció un 86% durante el gobierno de Frei Montalva (Rodríguez Weber, 2013). Ello fue consecuencia tanto del crecimiento del salario mínimo rural –que se igualó al salario mínimo industrial– como de la creciente movilización de los trabajadores rurales, cuya participación en sindicatos y organizaciones campesinas se disparó hasta superar a la de los trabajadores urbanos.

Si en el campo las cosas iban mal para la elite, la situación en las ciudades no era mejor. Aunque la sindicalización no creció en la forma explosiva que lo hizo entre los trabajadores rurales, también allí los asalariados se fortalecían. Ello, combinado con el crecimiento de la demanda de trabajo que provocaban los planes de desarrollo económico impulsados por el gobierno, empujaron los salarios al alza y redujeron la participación de las utilidades en el ingreso nacional.

Sin embargo, el cuadro N°8 muestra que, en términos de sus ingresos, el gobierno demócrata cristiano no fue particularmente malo para el 1%. De hecho, las políticas pro crecimiento también incrementaron los ingresos de la elite, aunque lo hicieron en una medida menor que en el caso de los asalariados, por lo que su participación en el ingreso nacional se redujo.

Cuadro N° 8

Ingresos reales y participación en el ingreso nacional en 1958, 1964 y 1970

	Año			Variación entre		
	1958	1964	1970	1958-64	1964-70	1958-70
Participación del 1% en el ingreso nacional	28%	21%	16%	-7%	-5%	-12%
Ingreso anual medio del 1% (escudos de 1960)	37.488	29.944	39.606	-20%	32%	6%
Utilidades en el ingreso nacional	51%	33%	27%	-18%	-6%	-24%
Salario real de no calificados (escudos de 1960)	404	634	1.018	57%	61%	152%
Salario real de calificados (escudos de 1960)	1.515	1.762	3.075	16%	75%	103%
Salario real total (escudos de 1960)	688	865	1.674	26%	94%	143%

Fuente: estimación propia. Véase Rodríguez Weber (2015a) para los detalles

Pero sus ingresos no eran lo único que preocupaba a los miembros de la elite. Más importante era mantener las bases de su poder, y era precisamente eso lo que las políticas impulsadas por la administración Frei y la movilización social en el campo y la ciudad estaban afectando. El régimen hacendal siempre había constituido la clave del poder de la elite porque le brindaba control sobre ingentes recursos económicos y humanos. Pero ahora, mientras la reforma agraria atacaba su control sobre la tierra, la sindicalización y movilización campesina erosionaba su autoridad sobre sus antaño obedientes y sumisos trabajadores (Loveman, 1976; Rodríguez Weber, 2013).

El tiempo mostraría que las cosas podían ir incluso peor, y así fueron cuando, en 1970, la minoría mayor de los chilenos votó por Salvador Allende para la presidencia de la República. Y aunque Allende apenas superó al candidato de la elite, Jorge Alessandri, la radicalización del Partido Demócrata Cristiano, ejemplificada en la elección de Radomiro Tomic como candidato presidencial, volvía a mostrar que la sociedad chilena se escoraba cada vez más hacia la izquierda. Si el proceso de debilitamiento y la reducción de su participación en el ingreso nacional que la

afectaba continuaban, el poder político, social y económico del que la elite aún gozaba estaría seriamente comprometido.

Allende impulsó una redistribución del ingreso y la riqueza más radical incluso que la que había promovido el gobierno anterior. Para lograrlo, la administración socialista aceleró y profundizó la reforma agraria, promovió un fuerte incremento en los ingresos de los asalariados – lo que era inmediatamente contrarrestado por la inflación– y avanzó en la nacionalización y estatización de empresas. Pero el proceso de radicalización fue tal, que la presión de ciertos actores sociales y políticos logró acelerar el ritmo de las reformas más allá de lo previsto y deseado por el gobierno, contribuyendo a la sensación de incertidumbre y miedo que la situación política causaba entre sectores cada vez más amplios. Por ello, no sólo la elite vio con satisfacción el golpe militar de setiembre de 1973, una parte importante de los sectores medios también se sintieron aliviados.

No sin vacilaciones, pugnas y conflictos, las décadas que siguieron al estallido de la segunda guerra fueron, en ambos países, tiempos de democratización, erosión del poder de la elite, separación entre ésta y los gobernantes del estado, y reducción de la desigualdad. Fueron tiempos de cambio estructural, industrialización, inflación y desequilibrio externo. Para Uruguay, fueron también, luego de 1955, años de estancamiento productivo. Fue justamente durante los años cincuenta, cuando las dificultades de la industrialización sustitutiva con redistribución se hicieron evidentes en ambos países, que los sectores políticos conservadores, aliados históricos de las elites económicas tradicionales, intentaron un cambio en la orientación política que redujera el salario real y pusiera fin a la caída de la desigualdad. Ello ocurrió en Uruguay, dónde las dificultades económicas eran más graves, ya que el país entró en una década de estancamiento económico con incremento de la desigualdad; tendencia ésta -la del deterioro en la distribución del ingreso- que se reforzaría a finales de la década cuando se impuso sin vacilaciones una política de reducción del salario real.

En Chile también se intentó contener la inflación mediante políticas de reducción del salario real, pero no se aplicaron –durante este período– con la firmeza que se hizo en Uruguay, dónde el Ejecutivo apeló a la violencia y al estado de excepción. De este modo, los asalariados, y particularmente los empleados, resistieron con éxito las políticas monetaristas. El resultado fue por unos años el opuesto al de Uruguay: el país viró a la izquierda y el poder de la elite sobre el estado se erosionó hasta correr el riesgo de desaparecer. Sin embargo, en ningún momento alcanzó Chile a Uruguay en el nivel de desigualdad, ni en la potencia redistributiva del estado. La proporción del gasto público social en el total se mantuvo por debajo de la de Uruguay durante

todo el período, y el que había, beneficiaba en mayor medida al quintil superior que al resto (Lindert & Arroyo Abad, 2016).

En todo caso, con el golpe liderado por el general Pinochet, Chile dio un nuevo giro en la relación elite-estado. A partir de entonces siguió la trayectoria de creciente desigualdad que Uruguay había empezado a recorrer algunos años antes.

6. EL IMPULSO REGRESIVO (1970s-2000s)

Que el golpe de estado de 1973 en Uruguay no derrocara al presidente sino que fuera dado por éste, habla no sólo de las falencias democráticas de la “Suiza de América”, sino que destaca los elementos de continuidad entre el régimen dictatorial y el período de autoritarismo democrático que le había precedido. Por ejemplo, el impulso dado desde el estado a políticas que tenían la meta explícita de redistribuir ingresos desde el factor trabajo hacia el capital. Y a juzgar por la evolución de indicadores como el salario real –que muestra una caída de tal magnitud que es casi inverosímil– o la distribución del ingreso –que siguió deteriorándose– los objetivos perseguidos por el gobierno dictatorial se alcanzaron con éxito.

En Chile, por su parte, la aplicación de medidas regresivas y la reorientación de las políticas públicas en beneficio de la elite no suponían continuidad, sino que implicaban un quiebre radical con el período anterior. Allí, el golpe de estado de setiembre no sólo terminó con la democracia, también puso punto final al proceso de debilitamiento político, social y económico que venía afectando a la elite durante décadas. De este modo, Pinochet tuvo éxito donde Allende fracasó: concretar una redistribución radical de los ingresos y la riqueza, sólo que lo hizo en favor del 1%.

Ya en democracia, en Uruguay continuaron las tendencias seguidas por la desigualdad durante la dictadura. De hecho, fue en democracia que se concretaron muchas de las reformas regresivas que en Chile se habían realizado bajo el régimen militar. Mientras en Chile se produjo un rápido proceso de deterioro de la desigualdad durante el régimen de facto, para pasar a una leve mejora luego de 1990, en Uruguay se observa una tendencia pausada pero constante de incremento de la desigualdad que empieza antes del golpe y sigue luego de la recuperación democrática. De este modo, y contrariamente a lo que suele considerarse, si hablamos de tendencias en la en la distribución del ingresos, los primeros veinte años de democracia trajeron más cambios para Chile que para Uruguay.

6.1 REDISTRIBUCIÓN REGRESIVA BAJO LOS REGÍMENES DICTATORIALES

Quienes dirigieron ambos países durante sus respectivos regímenes dictatoriales tenían una visión común respecto a la necesidad de someter a los trabajadores y reducir el salario real. En su opinión, ello era necesario tanto por razones políticas, derivadas de la concepción ideológica que les animaba, como económicas. Según la Doctrina de Seguridad Nacional que orientó ambos regímenes, entonces se estaba peleando una guerra mundial en la que se enfrentaban dos formas de vida incompatibles –la civilización occidental y el comunismo– y cuyo escenario se ubicaba, a diferencia de las anteriores, al interior de los países. El enemigo eran los partidos y movimientos de orientación marxista y sus aliados que tanto en Chile como en Uruguay dominaban los sindicatos (Gayoso, 1986; Tapia Valdés, 1980). Por ello, los regímenes dictatoriales utilizaron los recursos del estado para combatirlos. Volcar el peso del estado en beneficio del capital fue una consecuencia indirecta de la represión ejercida sobre sindicatos y partidos de izquierda por motivos políticos. Algo que resultaba coherente –por otra parte– con el diagnóstico que realizaban quienes estuvieron a cargo de la política económica en los dos países. En su opinión, para favorecer el crecimiento económico se requería de una redistribución regresiva del ingreso que permitiera mejorar la competitividad y promover la inversión (Bensión, 1984; Coloma & Rojas, 2000).

En Uruguay el período 1968-1973 fue de máxima polarización social y violencia política en tanto se incrementaba la acción guerrillera y se hacía habitual el uso de torturas en las comisarías a detenidos por razones políticas (dirigentes de partidos de izquierda, sindicalistas y estudiantes³³). Luego de un escape masivo de tupamaros de la cárcel en setiembre de 1971, Pacheco encomendó a las Fuerzas Armadas que se enfrentaran al movimiento guerrillero. Esta lo hizo con notable eficacia: un año más tarde los tupamaros eran derrotados y la lucha armada había concluido en Uruguay. Sin embargo, la mayoría de los oficiales militares, así como muchos civiles, consideraban que su acción no había terminado, en tanto seguían los “desórdenes” causados por la “subversión”, conformada por sindicatos y movimientos políticos³⁴. Como se trataba en estos casos de actores sociales y políticos legales, no podían ser reprimidos bajo un régimen democrático, lo que en su opinión justificaba la necesidad de un golpe de estado. Este se produjo en la madrugada del 27 de junio de 1973, cuando el presidente Juan María Bordaberry, electo por la fracción del Partido Colorado liderada por Pacheco Areco, firmó el decreto de disolución del Parlamento y envió a las Fuerzas Armadas a cerrar su sede. Entonces, y gracias a la

³³A esta conclusión arribó una comisión del Senado en 1970, durante el gobierno de Pacheco y *tres años antes* del golpe de estado.

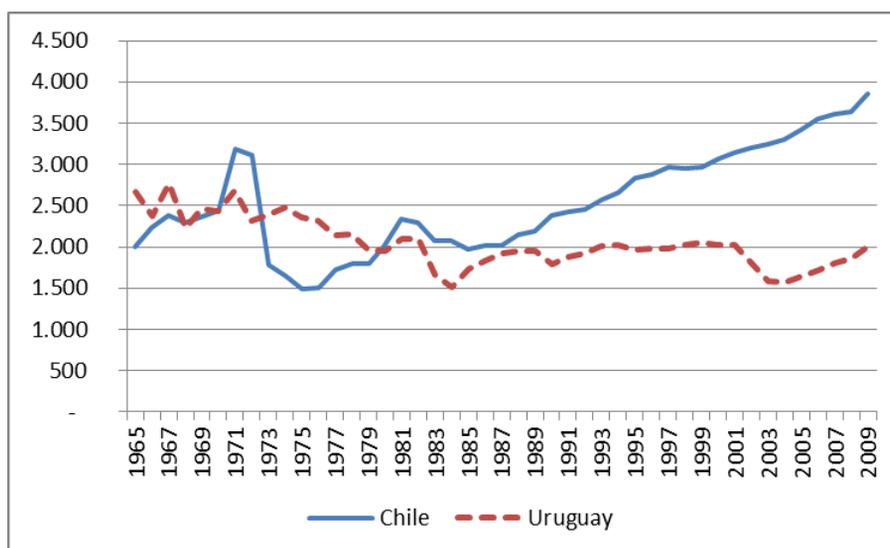
³⁴ Principalmente de izquierda pero no sólo: también el principal dirigente blanco Wilson Ferreira era considerado subversivo por las Fuerzas Armadas.

represión del movimiento político y sindical hasta entonces legal³⁵, el régimen dictatorial pudo eliminar buena parte de las organizaciones e instituciones que habían hecho del Uruguay un país relativamente igualitario en el contexto latinoamericano. Las consecuencias no se hicieron esperar.

Durante los años setenta el salario real se derrumbó. Que lo hiciera en un contexto de crecimiento económico, nos informa de la importancia del contexto político. Efectivamente, entre 1973 y 1981, mientras el país superaba el estancamiento que lo había aquejado por más de una década, y el PIB per cápita se incrementaba a una tasa acumulativa anual de 3,7%, el salario real decreció a una tasa acumulativa anual de -4,2% (INE, s/f). Para 1985, luego de la crisis de 1982 y primer año de democracia, el salario real era un 42% inferior al de 1973. El PIB per cápita, en tanto, era un 11% superior. La magnitud del derrumbe es tal que resulta inverosímil³⁶, por lo que en este trabajo utilizaremos una serie corregida que muestra una caída del salario inferior a la que surge de la serie publicada por el INE³⁷. Según esta estimación no oficial, durante la dictadura el salario se habría reducido a una tasa acumulativa anual de -2,7% en lugar de -4,4%, por lo que en 1985 era un 28% inferior que en 1973 (Gráfico N° 12).

Gráfico N° 12

Salarios anuales en Chile y Uruguay, 1965-2009. Dólares Geary-Khamis de 1990.



Fuente: Cuadro AE 1. Para Uruguay se utiliza la serie de salario “corregido”, que muestra una caída menor a la que presenta la serie oficial para los años setenta. Véase apéndice metodológico.

³⁵ Cabe recordar que las principales víctimas de la dictadura no fueron guerrilleros, sino militantes y dirigentes políticos y sindicales de organizaciones legales.

³⁶ Según la serie oficial publicada por el INE, el salario real no ha alcanzado aún su nivel de 1973, ubicándose en el presente un tercio por debajo, algo que parece difícil de creer teniendo en cuenta que el PIB per cápita se ha más que duplicado.

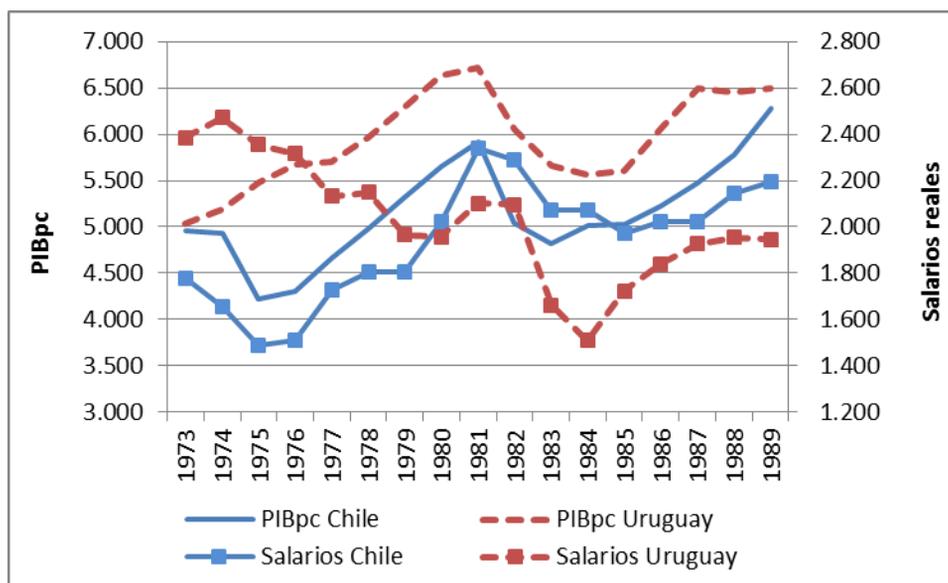
³⁷ Ver apéndice metodológico.

Según señalamos, la caída del salario real era un instrumento para favorecer una redistribución del ingreso funcional a favor del capital, y ello fue justamente lo que ocurrió. De este modo, el Uruguay de los años setenta transitó un proceso similar al que había vivido Chile en la década anterior a la Primera Guerra Mundial: la caída del salario en un contexto de crecimiento implicaba la exclusión de los asalariados de los beneficios generado por la expansión económica. Como consecuencia, entre 1970-71 y 1979 los ingresos por utilidades y rentas pasaron del 42,3% al 59,8% del ingreso nacional (Melgar, 1981).

También en Chile, y como era de esperar, los salarios cayeron. Si –debido a las dificultades existentes para realizar una estimación confiable– excluimos el período de Allende, observamos que los salarios eran en 1989 un 10% más bajos en promedio que en 1970 (Gráfico N° 12). En el mismo período, el PIB per cápita se había acrecentado un 22%. Pero en lugar de seguir, como en Uruguay, una tendencia permanente a la baja y en “tijeras” respecto al PIB per cápita, siguieron una trayectoria similar a la del conjunto de la economía, cayendo en momentos de crisis y recuperándose algo en períodos de expansión (Gráfico N° 13).

Gráfico N° 13

Salarios y PIB per cápita en Chile y Uruguay, 1973-1989. Dólares Geary-Khamis de 1990.



Fuentes: PIB per cápita: Bértola & Ocampo (2013). Salarios: Cuadro AE 1

Hay que reconocer que el escenario en el que los *Chicago Boys* asumieron la conducción de la política económica durante la dictadura de Pinochet era francamente caótico. En los dos últimos años del gobierno democrático -1972 y 1973-, el PIB per cápita había caído un 2,9% y 7,2%, el déficit fiscal se había descontrolado, alcanzando el 24,5% y 30,5% del PIB, y los precios

se habían disparado, incrementándose en un 255% y 606% respectivamente (Díaz et al., 2010; Meller, 1996). En este marco, su principal objetivo de corto plazo fue controlar la inflación y el déficit fiscal. Para lo primero eliminaron los controles de precios y aplicaron una política monetaria contractiva. Pero la inflación se mostró más persistente de lo esperado, manteniendo niveles de tres dígitos hasta 1976. Así, la principal consecuencia de la política monetaria fue una profunda recesión que provocó una caída de 14% del producto en 1975. A ella colaboró además una drástica reducción del gasto público tendiente a eliminar el déficit fiscal. Como era de esperar, la coyuntura recesiva disparó el desempleo y ello, conjugado con la alta inflación y el contexto represivo, afectó los salarios reales. Fue en esta coyuntura que el índice de Gini muestra un cambio de nivel (Gráfico N° 2).

Pero luego la economía comenzó a crecer. En 1978 el PIB per cápita superó el nivel de 1974 y la inflación iba camino a ser controlada. Al año siguiente, el déficit fiscal se transformó en superávit. El salario real se recuperó. Se habla entonces de un «milagro chileno». El modelo de crecimiento se caracterizó por un *boom* de consumo basado en la expansión del crédito. Ambos fueron facilitados por reformas en la esfera financiera y comercial y un rezago cambiario³⁸ que abarataron las importaciones. Estas crecieron a una tasa del 26% anual entre 1976 y 1981, y aunque condujeron a un fuerte déficit de la cuenta corriente, el mismo era financiado con creces por un incremento en la entrada de capitales que triplicó la deuda externa en cuatro años. Sin embargo, el desequilibrio externo y el elevado endeudamiento hacía que la situación fuera cada vez más insostenible. En 1981 debieron ser intervenidas las dos principales instituciones bancarias en un contexto de crecientes quiebras de empresas y deudas impagas. Al año siguiente, la economía enfrentó la principal crisis desde 1930. Ese año el producto cayó un 15% y las quiebras se dispararon, amenazando con el hundimiento del conjunto del sistema financiero.

Entonces, y al igual que en la segunda mitad de la década del setenta, las medidas adoptadas para enfrentar la situación tuvieron un claro sesgo regresivo. Mientras la austeridad afectaba en particular al gasto social, el desempleo volvía a dispararse y el salario real a caer (Jadresic, 1990; Meller, 1996). Más aún, la caída del salario real fue de hecho una de las claves adoptadas para superar la crisis, en tanto se esperaba que permitiera reducir la demanda agregada y facilitara la generación del superávit de cuenta corriente necesario para pagar las obligaciones con el exterior. Ello porque un nivel salarial deprimido permitiría reducir las importaciones, mantener contenida la inflación a pesar de la devaluación, y mejorar la competitividad de las empresas chilenas (Meller, 1996). Como consecuencia, el índice de Gini tuvo un nuevo repunte en los años finales de la dictadura (Gráfico 2).

³⁸ Entre junio de 1979 y el mismo mes de 1982, el tipo de cambio real se deterioró en un 30% (Meller, 1996: 202).

Pero una caída del salario de la magnitud que se observa durante la dictadura chilena no puede explicar el grado de deterioro que se aprecia en las estadísticas de distribución del ingreso. Debieron ocurrir otros procesos que, junto con ella, llevaron a Chile a los niveles de desigualdad extremos que mostraba a fines de la década de 1980. Las reformas estructurales impuestas durante el período podrían brindarnos una explicación.

Algo que diferencia a la dictadura chilena de la uruguaya, es que aprovechó la ausencia de oposición para introducir reformas estructurales profundas. Entre las que hacen a la relación elite-estado y que seguramente tuvieron impacto en la desigualdad, destacan la reforma laboral y las privatizaciones de empresas y servicios. En Uruguay, por el contrario, esas reformas se impulsaron luego del retorno a la democracia.

Desde su inicio, el régimen militar chileno se propuso reinstaurar en las empresas la disciplina de los trabajadores y la autoridad de los patrones. Para ello, en un primer momento recurrió a la represión. En 1979, obligada en parte por la presión internacional -y a la vez que mantenía las violaciones a los derechos humanos-, la dictadura impuso el «Plan Laboral». Su consecuencia fue una institucionalización en el plano formal de las relaciones de poder instaladas mediante el terror. Así, el Plan se proponía -y consiguió-, generar un sistema de relaciones laborales que, además de flexibilizar la contratación y el despido de trabajadores, debilitaba a los sindicatos y consagraba el poder de los empresarios³⁹. Respecto al salario mínimo, la dictadura lo redujo a un nivel tal que si mantuvo algún efecto en la fijación de los salarios fue colaborar con su caída. Su poder de compra se derrumbó luego del golpe de estado, al punto que para 1975 representaba apenas el 40% del valor de 1970, último año del gobierno del demócratacristiano Frei Montalva. Aunque se recuperó a partir de entonces, el salario mínimo nunca llegó a representar más que el 60% del de aquel año. Más aún, luego de 1982 volvió a caer, por lo que en 1989 tenía un nivel apenas superior al de 1975 y equivalente al 42% del de 1970 (Coloma & Rojas, 2000: cuadro 2).

En el caso de las privatizaciones, las hubo de dos tipos y ambos incidieron en la distribución de los activos y del ingreso en favor de la elite. Por un lado, se privatizaron las empresas públicas, sector que había crecido en forma importante durante las décadas de Industrialización Dirigida por el Estado. La primera oleada de privatizaciones, ocurrida en los años setenta, permitió que algunos grupos económicos se adueñaran de una enorme cantidad de firmas que habían pasado a control del Estado. Se trataba de compras realizadas muchas veces a crédito, por lo que estas empresas comenzaron con un alto nivel de endeudamiento, lo que

³⁹ Coloma y Rojas (2000) describen la reforma laboral del período, señalando explícitamente que la misma se proponía reducir el poder negociador de los trabajadores, algo que en su opinión era deseable.

condujo a su quiebra durante la crisis de 1982. Entonces debieron ser nuevamente nacionalizadas, dando lugar a lo que se denominaba el área “rara” de la economía o, lo que algunos llamaron con sorna, la “vía Chicago al socialismo” (Stallings, 2001). La segunda –y más importante– oleada de privatizaciones se produjo durante los últimos años de la dictadura. Esta abarcó no sólo a aquellas nacionalizadas como consecuencia de la crisis de 1982, sino a empresas que no habían sido privatizadas hasta entonces por la oposición de sectores de las Fuerzas Armadas, que las consideraban estratégicas para la seguridad nacional. El nuevo proceso privatizador recogió alguna de las enseñanzas del pasado –por ejemplo no se permitió la compra a crédito–, pero fue, por decir lo menos, muy poco transparente, dando lugar a ventas a precios muy inferiores a los de mercado, o al aprovechamiento por parte de algunos funcionarios de información privilegiada que les permitió convertirse en dueños de las empresas privatizadas (Gárate Chateau, 2012; Meller, 1996; Mönckeberg, 2001).

El segundo tipo de privatizaciones tuvo que ver con reformas estructurales por las cuales servicios públicos vinculados a las funciones secundarias del Estado –salud, pensiones, educación– pasaban a proveerse por privados mediante el mecanismo de mercado, lo que abrió al lucro un área crucial de la vida social. A partir de entonces las ISAPRES, las AFP, o las Universidades privadas –teóricamente sin fines de lucro–, se han convertido en parte de la vida cotidiana de los chilenos y en una fuente de ganancias fantásticas para sus dueños y de salarios extraordinariamente altos para su plana directiva. Se trata además de mercados altamente concentrados, lo que posibilita la obtención de rentas monopólicas a costa de los consumidores, quienes resultan perjudicados por las enormes asimetrías de información que existen entre ellos y las empresas que les venden los servicios.

De este modo, el “capitalismo a la chilena” originado durante el período dictatorial, y por tanto en un contexto institucional muy peculiar, no dio lugar precisamente a los mercados atomizados y la libre competencia que anunciaban los *Chicago Boys*, sino a una estructura de mercados altamente concentrada, donde un pequeño grupo de empresas emparentadas entre sí controlan la producción de transables y no transables, entre ellos algunos servicios tradicionalmente provistos por el Estado (Solimano, 2012).

6.2. LUCES Y SOMBRAS: LA DESIGUALDAD EN DEMOCRACIA

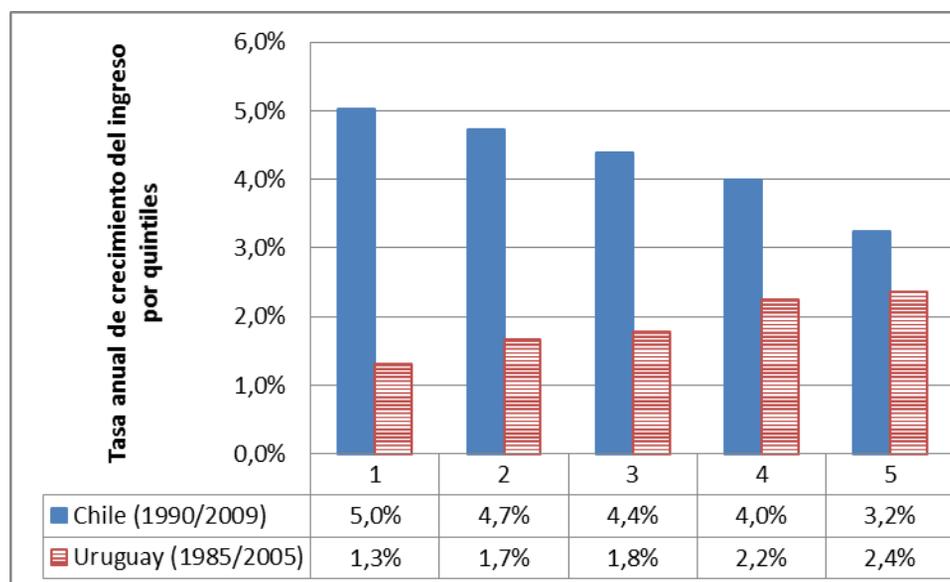
Las dictaduras llegaron a su fin en los años ochenta, con lo que se abrió un período democrático que se mantiene vigente hasta hoy. Sin embargo, en lo que refiere a la desigualdad, las democracias de ambos países dejan mucho que desear, aunque por razones diferentes. En Chile, la democracia detuvo el impulso regresivo del período dictatorial, incluso lo ha revertido en algo, especialmente luego del año 2000 (Larrañaga & Rodríguez, 2015). De todos modos, y dados

los elevados niveles de desigualdad que presenta el país en términos comparativos, parece claro que resta mucho por hacer.

En Uruguay se observan resultados aún peores, al menos en los primeros veinte años de régimen democrático. Efectivamente, entre 1985 y 2005 no sólo no se revirtió el impulso regresivo que había comenzado en los años sesenta, sino que éste continuó. Así, la distribución del ingreso siguió empeorando, en forma lenta pero consistente, alcanzando en la primera década del siglo XXI el peor nivel de la historia registrada. En cuanto al salario real, el mismo se mantuvo estancado en gran parte del período por lo que aún no ha recuperado lo perdido durante la dictadura. De este modo, aunque desde un nivel de desigualdad muy superior, Chile mostró durante sus primeros veinte años de democracia un crecimiento “pro pobre” mientras Uruguay siguió la tendencia opuesta (Gráfico N° 14)⁴⁰.

Gráfico N° 14

Tasas anuales de crecimiento del ingreso por quintiles en Chile y Uruguay durante sus primeras dos décadas de democracia.



Fuente: Calculado a partir de cuadro AE 2

El peor desempeño de la democracia uruguaya en lo que a desigualdad se refiere podría explicarse por el hecho que fue durante los años noventa que en Uruguay se llevó adelante, con diverso grado de éxito, el tipo de políticas que en Chile ambientaron el incremento de la desigualdad de los años setenta. ¿Cómo ocurrió esto?

⁴⁰ Véase también el cuadro AE 3.

Si nos restringimos al análisis de la economía política de la desigualdad, el principal desafío que debió enfrentar el primer gobierno democrático de Uruguay –presidido por Julio María Sanguinetti entre 1985 y 1990– era reinstaurar la institucionalidad democrática en las relaciones entre el estado, el capital y el trabajo. Estas venían cambiando desde 1983 cuando, aún en dictadura, se fundó el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), central sindical independiente del régimen⁴¹. Ese mismo año, y luego de una década, volvía a celebrarse la tradicional manifestación del 1º de mayo. De modo que en sus últimos años, la dictadura fue testigo de un resurgir de la actividad sindical y especialmente de una nueva generación de dirigentes⁴². Paulatinamente, al menos en algunas firmas, los empresarios debieron volver a negociar con los trabajadores.

En este contexto, la convocatoria de los Consejos de Salarios por parte del Poder Ejecutivo a cargo de Julio María Sanguinetti, por primera vez desde la promulgación del decreto de congelación de precios y salarios de junio de 1968, constituyó –junto a la reinstalación de la libertad sindical–, el principal cambio institucional en las relaciones entre capital y trabajo, suponiendo un paso importante en la democratización de las relaciones sociales. Sin embargo, aunque los efectos del nuevo contexto institucional no se hicieron esperar, tampoco fueron extraordinarios. El salario real se recuperó, pero sólo lo suficiente para volver a los niveles anteriores a la crisis de 1982, manteniéndose la pérdida producida en los años setenta. En lo que tiene que ver con la distribución del ingreso durante la segunda mitad de los años ochenta, la situación es menos clara, y el resultado depende del indicador elegido⁴³. En todo caso, y a modo de balance, puede afirmarse que hacia 1989 el país había reincorporado la institucionalidad democrática, se reconocían los derechos sindicales, e incluso se había vuelto a aplicar la legislación de negociación colectiva que, habiendo sido clave en la reducción de la desigualdad durante el neobatllismo, fue suspendida bajo el gobierno de Pacheco antes del golpe de estado. Asimismo, al finalizar el primer gobierno de un presidente elegido en elecciones (casi) libres, la

⁴¹ Hacia fines de los años setenta, algunos personeros del régimen promovieron la creación de sindicatos afines a éste, pero sin éxito.

⁴² Los antiguos dirigentes de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) estaban desaparecidos, presos, exiliados o proscritos.

⁴³ En primer lugar, la crisis de 1982 había afectado en mayor medida a los deciles extremos, y como consecuencia, entre 1981 y 1985 el índice de Gini estimado por Amarante et. al. (2012: Figura 2a y Tabla 2) se redujo de 0.416 a 0.407. La recuperación posterior benefició en primer lugar al quintil inferior, y en menor medida, al decil superior (Amarante et. al. 2011: Figura 2b). Según los resultados obtenidos por Amarante et. al. a partir de encuestas de hogares que cubren áreas urbanas, el resultado neto de este comportamiento es incierto. Así, entre 1986 y 1989 mientras el índice de Gini y el ratio entre el ingreso del quinto y primer quintil muestran una leve mejora en la distribución, el índice de Theil presenta la tendencia contraria. Para las áreas urbanas entre los años 1986 y 1989 el Gini pasa de 0.42 a 0.419 en tanto el ingreso captado por el quintil superior en relación al quintil inferior pasó de 9.48 a 8.48. Mientras tanto, durante el mismo período índice de Theil pasa de 0.324 a 0.325 (Amarante et. al. 2011 Tabla A.1).

pobreza era menor y el salario mayor que en sus inicios. Sin embargo, la transición democrática no había sido capaz de recuperar los niveles previos al golpe de estado, especialmente en términos de salario y desigualdad.

Fue bajo el segundo gobierno democrático, a cargo del Herresismo, –fracción del Partido Nacional cuya identidad se había construido desde la oposición al Batllismo a inicios del siglo XX– que se retomó el impulso regresivo. Su orientación privatizadora, aperturista y desreguladora –si hubo en Uruguay un gobierno neoliberal se trata de éste– condujo a importantes transformaciones en el mercado de trabajo que afectaron principalmente a los trabajadores menos calificados. La desindustrialización –derivada de la apertura comercial–, y la reducción del estado –los empleados públicos pasaron del 21% al 16% de la PEA entre 1985 y 1996– no fueron compensadas por el surgimiento de fuentes alternativas de empleo formal. A ello debe agregarse la estrategia de flexibilización laboral que siguieron las empresas para enfrentar la creciente competitividad. Efectivamente tanto la apertura comercial como la política cambiaria les obligaban a reducir costos o desaparecer. Se orientaron así a recortar sus costos laborales, lo que se veía facilitado por la reducción de la sindicalización y la política de desregulación y no intervención en el mercado laboral seguida a partir de 1990.

La nueva política de relaciones laborales suponía el retiro del estado como agente negociador en la mayor parte de los sectores de actividad, a la vez que el nivel de negociación pasaba de la rama a la empresa. Pero incluso en este caso la negociación dejaba de ser obligatoria. Según la legislación de 1943, que se mantuvo vigente, el Ejecutivo tenía la iniciativa privativa para la convocatoria a los Consejos de Salarios, de modo que si no los convocaba estos no se reunían y la existencia o no de negociación quedaba librada a las partes. Bastaba que una de las partes no deseara negociar para que la misma no se produjera. Con la suspensión de la convocatoria a los Consejos de Salarios desde 1990, el Poder Ejecutivo retomaba una de las claves institucionales que habían caracterizado al proceso de pérdida de las libertades democráticas⁴⁴. Ello, aunado a la destrucción de empleos formales y el crecimiento del desempleo, condujo a una drástica reducción de la porción de trabajadores amparados por algún tipo de convenio colectivo que pasó, en el sector privado, de 89% en 1990 a 28% en el año 2000 (Rodríguez, Cozzano, & Mazzuchi 2001: Cuadro 5.11).

⁴⁴ La no convocatoria de los Consejos de Salarios fue continuada por los dos gobiernos siguientes, ambos colorados, por lo que se extendió hasta 2005. Sólo en algunos sectores que mantuvieron sindicatos poderosos, como el bancario, se mantuvo la negociación colectiva. También lo hizo en algunos sectores en que el estado tenía una gran incidencia como fijador de precios o demandante, por ejemplo la salud privada, el transporte o la construcción, en cuyo caso el Ejecutivo sí realizó la convocatoria (Rodríguez et al. 2001).

Las nuevas características del mercado de trabajo derivaron hacia un mayor desempleo e informalidad que afectaron fundamentalmente a los trabajadores de calificación media y baja (Kaztman et al., 2004; Rodríguez, Cozzano, & Mazzuchi, 2001, 2010). De esta forma, la conjunción de expansión del producto y desempleo creciente –entre 1989 y 1998 el PIB per cápita se incrementó un 35% y el empleo pasó de 8% a 10%– constituye el rasgo más característico del estilo de crecimiento del período. Por ello no debe resultar sorprendente que, aún en el contexto de crecimiento, el salario real se mantuviera estable y la desigualdad retomara la tendencia alcista que había iniciado en los años sesenta. El resultado global, como hemos visto, fue un estilo de crecimiento “pro rico” en que los últimos percentiles vieron acrecentarse su ingreso en mayor proporción que los demás (Amarante et al., 2011: Figure A.1).

Las nuevas características asumidas por el mercado de trabajo y su institucionalidad debilitaron a los trabajadores y su capacidad negociadora; lo que a su vez reforzaba la tendencia a la precarización. Mientras algunos sindicatos se mantenían fuertes, y podían incluso negociar importantes mejoras –como los empleados bancarios o los municipales de Montevideo–, otros se debilitaron hasta casi desaparecer. Los sindicatos industriales, que antaño habían obtenido importantes beneficios para muchos trabajadores no calificados –por ejemplo en la industria textil, de la carne o del caucho–, fueron especialmente afectados. En tanto, algunos trabajadores privados (como los bancarios o de la bebida), y los públicos, que no podían ser despedidos, se mantenían en una situación de privilegio relativo⁴⁵.

Fue sobre este contexto de precariedad laboral y debilidad sindical que el país vivió uno de los períodos económicos más difíciles de su historia. Una recesión iniciada en 1998 se transformó en derrumbe en 2002, cuando el PIB cayó casi 8%, el salario real se redujo en un 19,5% y el desempleo llegó al 17%. El PIB y el desempleo mostraron mejoras desde 2003, pero la recuperación tardó en llegar a los sectores de menores ingresos y la pobreza siguió aumentando hasta 2004. En ese último año dos de cada cinco habitantes del país urbano eran pobres, y uno de cada veinte indigente (MIDES, 2013).

En el caso de Chile, según hemos visto, los primeros veinte años de democracia trajeron un mejor resultado en términos de crecimiento y distribución que en Uruguay. Sin embargo, dado el nivel extremo de desigualdad vigente al finalizar la dictadura, ello no ha bastado para que el país deje de estar entre aquellos que peor distribuyen su ingreso en el mundo. Es lícito

⁴⁵ Aunque con importantes diferencias entre estos. Así, fue muy distinta la situación de sindicatos de organismos públicos “ricos” como las empresas públicas o la Intendencia de Montevideo, de otros, como los funcionarios municipales del interior, los de la administración central, la salud o la educación. Estos últimos mantuvieron un nivel de afiliación sindical superior al sector privado, y mantenían el privilegio de no ser despedidos, pero sus salarios se mantuvieron bajos.

preguntarse, entonces, si quienes gobernaron Chile en democracia no podrían haber hecho más a este respecto. Y la búsqueda de una respuesta nos conduce, de nuevo, a la centralidad de la relación elite-estado en la elevada desigualdad estructural de Chile. Ello porque existe un factor, ajeno a la voluntad política de quienes han gobernado el país desde el retorno a la democracia, que constituye un obstáculo para la reducción de la desigualdad. Se trata de los amplios espacios de poder –tanto *de jure* como *de facto*–, que mantienen la elite enriquecida durante la dictadura y los sectores políticos que asumen su legado. Estos “enclaves autoritarios”, harían de Chile una democracia “incompleta” o “protegida” (Garretón, 2003; Garretón & Garretón, 2010).

Se trata de un fenómeno teorizado, entre otros, por Daron Acemoglu y James Robinson (2006b), quienes usaron el caso chileno para ilustrar su modelo. Según estos autores, dado que las elites temen las posibles consecuencias distributivas de un proceso de democratización, intentarán evitarlo salvo que puedan limitar el poder de las mayorías mediante una estructura institucional que les permita mantener en democracia el poder que disfrutaban en dictadura. Este sería justamente el caso de Chile, en que una transición de este tipo habría favorecido la democratización, limitando a su vez el potencial redistributivo de ésta:

“If a nondemocratic regime or elite can design or manipulate the institutions of democracy so as to guarantee that radical majoritarian policies will not be adopted, then democracy becomes less threatening to the interests of the elites. Less threatened, the elites are more willing to create democracy in the first place. For instance, when democracy is less threatening, it will be less attractive to use repression to avoid it. Thus, Pinochet’s constitution, according to our framework, facilitated democratization in Chile. (...) The consequence was a less redistributive but more stable democracy” (Acemoglu & Robinson 2006b: 34-35).

El historiador Gárate Chateau (2012: 316-325) denomina éste proceso como el “amarre económico e institucional”. El “amarre” se sustenta básicamente en dos pilares, que se corresponden con el poder *de jure* y *de facto* de las elites. El primero refiere a las múltiples instituciones formales que la dictadura legó a la democracia, en especial la Constitución de 1980, cuyo sistema electoral binominal garantizaba la sobrerrepresentación de la derecha⁴⁶. El segundo es el amplio espacio de poder económico acumulado en manos de la elite, cuyos conglomerados controlan servicios básicos como la salud, la educación, la seguridad social, el sistema financiero, los medios de comunicación, los centros comerciales y el comercio exterior (Solimano, 2012). Analizar la política laboral de los gobiernos consertacionistas, nos permitirá apreciar la utilidad de este marco conceptual centrado en la relación elite-estado, para comprender lo ocurrido con la desigualdad durante los primeros veinte años de democracia en Chile.

⁴⁶ Dicha sobrerrepresentación se vio reforzada, hasta 2005, por la figura de senadores vitalicios y designados. La primera de ellas permitió a Pinochet convertirse en senador luego de dejar el poder.

Abrumados por el recuerdo del caos económico que contribuyó a derribar al Presidente Allende, los dirigentes de la Concertación siguieron una política tendiente a eludir el conflicto y promover los consensos, evitando por todos los medios el enfrentamiento con la elite. Ello les permitió gobernar en un marco de estabilidad, a costa de incrementar el poder y la capacidad de la misma. Así, a las circunstancias objetivas que hacían del gran empresariado y los partidos de derecha un núcleo políticamente poderoso, se sumaban los temores de una dirigencia traumada por su derrota de principios de los años setenta. Como consecuencia, durante los veinte años de gobiernos concertacionistas, los sectores políticos y empresariales vinculados a la dictadura gozaron de un poder de veto fáctico. Lo ocurrido con la reforma del régimen laboral heredado del período autoritario constituye un buen ejemplo de cómo la conjunción de una poderosa oposición política y económica, aunada a la falta de convicción de los propios gobernantes, frustraron los diversos intentos de reforma.

Los gobiernos democráticos de la Concertación fueron incapaces de llevar adelante transformaciones sustantivas en el marco institucional que rige el mercado de trabajo. Por ello, durante el período analizado se mantuvieron, en lo sustancial, las reglas del juego impuestas por el Plan Laboral de la dictadura, así como las asimetrías de poder entre empresarios y trabajadores que se derivaban del mismo. Sin embargo, como demuestra la siguiente cita, el acometer una “profunda revisión” del régimen laboral vigente era uno de los compromisos que la recién nacida Concertación de Partidos por la Democracia asumía con la ciudadanía a la que pedía el voto a fines de los años ochenta:

“Reafirmamos nuestra convicción -ya enunciada en la sección anterior de este programa básico- en el sentido de que es necesario proceder a una profunda revisión de la legislación laboral que, además de ser severamente cuestionada en su contenido por la inmensa mayoría de los trabajadores organizados del país, tiene para éstos el estigma de haberles sido impuesta por un acto unilateral del poder. (...) es fundamental abrir paso a una legislación laboral que establezca sólidamente los derechos de los trabajadores y de sus organizaciones de acuerdo a los principios internacionales del derecho al trabajo, especialmente los de reunión, organización, participación, petición, negociación colectiva y huelga.” Programa Básico de la Concertación de Partidos por la Democracia, en Ortega, Moreno, & Aylwin Azócar, (2002: 203).

Pero, el régimen institucional vigente –que daba a la derecha una representación parlamentaria superior a la que emergía de las urnas–, la oposición de la elite empresarial y la falta de convicción de algunos sectores de la propia Concertación, colaboraron para que los cambios fueran considerablemente menores a lo prometido⁴⁷.

⁴⁷ Tanto la descripción de los sucesivos proyectos reformistas, como el análisis de las causas de sus fracasos que hacemos en las siguientes líneas se basan en Frank (2002), Haagh (2002) y Posner (2008).

Las primeras reformas se produjeron durante la presidencia de Patricio Aylwin y supusieron cambios leves, como elevar el costo del despido⁴⁸, o favorecer la sindicalización. No se avanzó, sin embargo, en la promoción de la negociación colectiva, la que se mantuvo al nivel de empresa y *ad referendum* de las partes, por lo que bastaba la falta de voluntad de los empresarios para que la misma no se produjera. Pero además, la misma ley prohibía la negociación para amplios grupos de trabajadores, como los públicos o temporarios, lo que dejaba fuera amplios sectores como la agricultura, la construcción, o los puertos.

Con la asunción de un segundo gobierno concertacionista bajo el presidente Frei Ruiz-Tagle, la reforma laboral tomó nuevo impulso. El gobierno promovió una serie de proyectos tendientes a reducir los abusos que el sistema vigente permitía, pero éstos nunca fueron aprobados por el Parlamento. Recordemos que la Constitución de 1980 se creó con el objetivo de que la derecha, que previsiblemente sería minoritaria en un contexto democrático, tuviera poder de veto sobre los proyectos de la mayoría, mecanismo que cumplió su papel en este caso. Sin embargo, también es cierto que la reforma contaba con la oposición de algunos legisladores del propio partido del Presidente –el Demócrata Cristiano–, preocupados por los efectos que una menor flexibilidad laboral podría tener sobre el crecimiento económico y la creación de empleo. Esta preocupación era alimentada, a su vez, por las declaraciones que algunos empresarios y sus representantes realizaban en ese sentido. Y es que, además de la oposición política sobrerrepresentada en el Parlamento y la falta de convicción de algunos miembros del gobierno, la oposición empresarial fue clave para el fracaso de los intentos reformistas. Algo que se apreció con total claridad durante el tercer gobierno concertacionista.

El mismo fue presidido por el socialista Ricardo Lagos, quien había hecho de la reforma laboral uno de sus principales compromisos de campaña. Ello, aunado al hecho de que por primera vez el gobierno contaba con mayorías en ambas cámaras del Parlamento, hacía prever que esta vez la reforma sí se llevaría a cabo. La propuesta de Lagos apuntaba a cambiar aspectos clave del sistema vigente: se proponía habilitar la negociación colectiva más allá del nivel de empresa, permitir la creación de sindicatos de trabajadores transitorios –como los portuarios o los obreros de la construcción–, y prohibir la sustitución de trabajadores en huelga. Una vez asumido el gobierno en el mes de marzo, el Presidente Lagos se comprometió a enviar un proyecto de reforma al parlamento antes que culminara el mes de mayo. Mientras tanto, aunque se aceptaba que algunos aspectos podrían implantarse en forma gradual, el Ministro de Trabajo

⁴⁸ La indemnización máxima pasó de 5 a 11 sueldos mensuales, así como la necesidad de señalar las causas del despido. Sin embargo, alcanzaba con aducir que el mismo era “necesario”. Aunque el trabajador podía recurrir ante los tribunales del trabajo, lo máximo que podía esperar, en caso de demostrar la ilegalidad de su despido, era una compensación extra, nunca la reincorporación al trabajo.

Ricardo Solari dejó claro que la negociación por rama o la prohibición de sustituir huelguistas, eran elementos fundamentales y por tanto innegociables.

Poco después, sin embargo, las autoridades comenzaban a desdecirse. En mayo, en lugar de enviar el proyecto al que se había comprometido, el gobierno anunció que la reforma no contendría cambios respecto a la negociación colectiva: se mantendría la negociación por empresa y voluntaria. En julio, el Ministro Solari señalaba que no se apuraría el trámite parlamentario de la reforma a fin de dar tiempo a que surgieran acuerdos en la mesa de diálogo entre empresarios y trabajadores que el gobierno había convocado. En setiembre, un día después de que el Presidente Lagos y sus ministros se reunieran con siete representantes del empresariado, Solari anunció el retiro de la reforma laboral de los aspectos que más irritación causaban a la elite. Finalmente, se aprobó una reforma que, aunque suponía un leve avance en algunos aspectos, se concentraba principalmente en promover la flexibilización laboral. Las presiones de importantes empresarios como el futuro presidente Sebastián Piñera⁴⁹ señalando los efectos nocivos que el proyecto original podría tener sobre el crecimiento –producidas en un contexto de enfriamiento de la economía y creciente desempleo–, pero también la falta de convicción de algunos miembros del gobierno⁵⁰, volvían a echar por tierra uno de los compromisos centrales que la Concertación había asumido desde su creación.

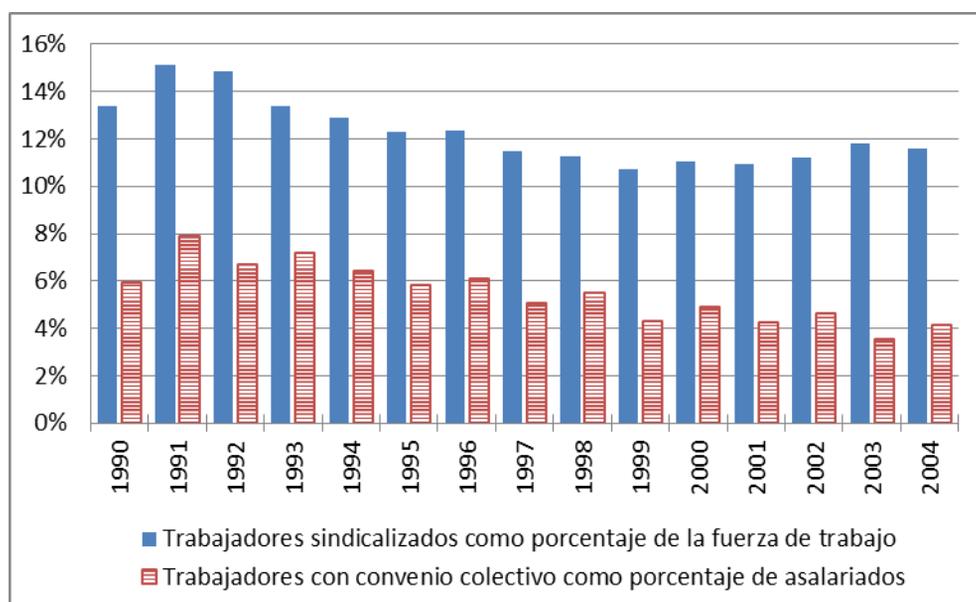
Los trabajadores organizados en la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) se mostraron decepcionados por la permanente postergación de las reformas que habían consensuado con la Concertación como aliados en el combate contra la dictadura. Sin embargo, su poder de presión no se comparaba con la de la elite empresarial. Además, su capacidad de incidir a favor de un cambio sustantivo en el régimen laboral vigente se veía mermada por la debilidad en que les dejaba el mismo régimen que deseaban cambiar. Así, aunque en un primer momento la democracia pareció traer un resurgir de la actividad sindical, la misma decayó más tarde (Gráfico N° 15).

⁴⁹ Hermano de José Piñera, ex ministro de Pinochet que impuso el Plan Laboral.

⁵⁰ Como el Ministro de Economía José de Gregorio, quién se había opuesto a los planes de Frei.

Gráfico N° 15

Incidencia de la sindicalización y la negociación colectiva en Chile, 1990-2004.



Fuente: Posner (2008: Tablas 3.1 y 3.2)

Naturalmente, es imposible saber qué hubiera pasado con la distribución del ingreso en caso de que una reforma laboral como la propuesta por la Concertación en 1989 hubiera sido llevada adelante. Pero sí sabemos que una regulación que promueva la sindicalización y la negociación colectiva tiende no sólo a elevar los salarios, sino que favorece en particular a los trabajadores de menores ingresos, por lo que tiene efectos tanto sobre la distribución personal como la funcional. Hemos visto también que una regulación de este tipo jugó un papel importante en la evolución progresiva de la distribución del ingreso durante la República Mesocrática. ¿Pero cuál es el potencial distributivo de este tipo de políticas en el contexto reciente, muy diferente sin duda a los años de la Industrialización Dirigida por el Estado? En este punto, resulta conveniente recurrir nuevamente a la comparación con Uruguay, dónde un gobierno de centro-izquierda – liderado por el partido Frente Amplio– ha llevado adelante una reforma laboral tendiente a ampliar el poder de negociación y el ingreso de los trabajadores. Lo hizo, además, en un contexto macroeconómico similar al de los ocho primeros años de gobiernos concertacionistas, caracterizados por un sostenido crecimiento del producto, con reducción de la pobreza y del desempleo⁵¹.

⁵¹ El Frente Amplio ha gobernado menos que la Concertación, razón por la cual la comparación se concentra en los ocho primeros años de gobierno de ésta. Se trata, además, del período con mayores similitudes en las condiciones macroeconómicas. Luego de 1998, la situación económica en Chile se deterioró, constituyéndose en un obstáculo adicional a la reforma laboral.

Siendo el principal representante actual de la ideología batllista, el Frente Amplio se propuso, desde el principio de su primer gobierno, reinstalar la negociación colectiva. Para ello y mientras se elaboraba una nueva ley, apeló a la legislación vigente desde 1943⁵². A la vez que se iniciaba la negociación con el marco legal anterior, el gobierno impulsó modificaciones a la normativa que favorecían la sindicalización y facilitaban las medidas de lucha de los sindicatos, por lo que redundaron en un cambio en el balance de poder entre empresarios y trabajadores.

En primer lugar, el 2 de mayo de 2005, es decir al día siguiente del primer acto conmemorativo del día de los trabajadores bajo el nuevo gobierno, el Ministerio de Interior derogó un decreto de 1966 –modificado en el 2000–, que habilitaba a la policía a desalojar los lugares de trabajo ocupados por sus trabajadores sin mediar orden judicial. Según el Ejecutivo, debía ser el Poder Judicial el que dirimiera en estos casos, ya que existía un conflicto entre derechos consagrados constitucionalmente. Adscribía de esta forma, al menos implícitamente, a la posición tradicional del movimiento sindical según la cual las ocupaciones eran una extensión del derecho de huelga, algo rechazado de plano por los empresarios⁵³.

Mientras el gobierno llevaba adelante cambios en la normativa que facilitaban las ocupaciones, impulsaba una ley de “libertad sindical” (ley N° 17.940, aprobada en enero de 2006), cuyo objetivo era promover y proteger a los sindicatos y sus integrantes. La ley declara la nulidad de cualquier acto tendiente a menoscabar la libertad sindical, a la vez que garantiza ciertos espacios y derechos tendientes a facilitar la sindicalización, como la retención de la cuota, o las licencias sindicales remuneradas⁵⁴. Pero los aspectos más importantes y polémicos de la ley refieren a la obligación de restituir a un trabajador en caso que el empleador no brinde “causa razonable” para su despido⁵⁵, y al hecho de que tal garantía protege a la totalidad de los afiliados al sindicato y no sólo sus dirigentes o representantes.

Otros cambios en las reglas de juego impulsadas durante el período afectan a sectores específicos de trabajadores, pero han sido claves no sólo por su simbolismo, sino porque benefician a grupos tradicionalmente postergados. Un primer ejemplo refiere a la convocatoria de Consejos de Salarios para trabajadores rurales y domésticos por primera vez en la historia del

⁵² Recordemos que ésta no había sido derogada, pero como prescribía que la iniciativa de la negociación correspondía al Ejecutivo, dejaba a éste la decisión de convocar o no los Consejos.

⁵³ Este posicionamiento se confirmó en marzo de 2006, cuando el gobierno presentó ante el Parlamento un “borrador de trabajo” sobre prevención de conflictos –finalmente aprobado como decreto 165/06 del Poder Ejecutivo–, que hacía este reconocimiento en forma expresa.

⁵⁴ Las que deben acordarse en el marco de los Consejos de Salarios.

⁵⁵ El trabajador, acompañado del sindicato, debe fundamentar por qué en su opinión es víctima de persecución sindical, pero la carga de la prueba corresponde al empleador: es él el que debe demostrar que no ha habido persecución.

país, así como la ley que garantiza descansos y jornada laboral de ocho horas para los primeros⁵⁶. Otro caso es la ley que busca brindar garantías a los trabajadores de empresas tercerizadas. Según la nueva legislación, corresponde a la empresa contratante el asegurarse que la contratada cumpla con sus obligaciones sociales so pena de ser responsable por las deudas que ésta generase con sus trabajadores.

Finalmente, en 2009 se aprobó una nueva ley de negociación colectiva. Ésta fijó tres niveles de negociación. En primer lugar el Consejo Superior Tripartito dónde está representada la Central sindical, las gremiales empresariales y el estado. Allí se presentan las pautas salariales generales y de salario mínimo, a la vez que constituye un espacio de consulta e intercambio entre las partes. El segundo nivel corresponde a la negociación por rama y subrama, dónde participan además de representantes estatales, las entidades más representativas de empresarios y trabajadores. Se discuten allí las categorías en que se organizan los trabajadores y el nivel salarial mínimo para cada una de ellas. El tercer nivel se corresponde con la negociación por empresa, donde se negocia condiciones de trabajo en forma bipartita. La nueva ley modificó el mecanismo de convocatoria. Ahora los Consejos deben reunirse a pedido de cualquiera de las partes, eliminando así la posibilidad de una suspensión de hecho como consecuencia de una decisión del Ejecutivo de no convocarlos –como ocurrió entre 1990 y 2005–. En forma concordante, se eliminó la necesidad de homologación por parte del Ejecutivo para que los acuerdos fueran obligatorios para toda la rama, terminado así con el poder de veto de hecho que tenía el gobierno en la ley anterior.

De la breve síntesis hecha hasta aquí se desprende que entre 2005 y 2009 hubo en Uruguay fue un giro copernicano en materia de relaciones laborales que suponía un cambio en las relaciones de poder a favor de los trabajadores. Los distintos actores percibieron esta transformación y se posicionaron ante ella en consecuencia. Para los empresarios, los cambios propuestos venían a perjudicar no sólo sus intereses, sino que podían afectar la marcha del conjunto de la economía. Señalaron por ejemplo, que la derogación del decreto que facilitaba el desalojo por la policía de las empresas ocupadas atentaba gravemente contra el derecho de propiedad y la libertad de trabajo. Respecto a la ley de libertad sindical, argumentaron que instauraría la imposibilidad de efectuar despidos en el sector privado. Sus representantes

⁵⁶ Esta “llegada al campo” de la legislación laboral fue muy resistida por las gremiales empresariales, que señalaban que ciertas “especificidades” de la actividad agropecuaria hacían incumplible la legislación propuesta.

protestaron reiteradamente porque sus reclamos no eran oídos, por lo que decidieron presentar una queja ante la OIT⁵⁷.

En el caso tanto de los trabajadores como del gobierno, las nuevas reglas de juego también eran vistas como un cambio en las relaciones de poder, pero en su opinión éste no hacía más que reducir la asimetría previamente existente. Aunque entonces no lo expresara con esas palabras, era claro que el gobierno reasumía la concepción batllista del estado como “escudo de los débiles”⁵⁸, por lo que a la hora de inclinar la balanza lo haría a favor de los trabajadores⁵⁹. Para la mayoría de los integrantes del movimiento sindical, era claro que el nuevo sistema de reglas recogía alguno de sus reclamos históricos, a lo que se agregaba la confianza que les inspiraba que varios ex militantes sindicales se incorporaran al gobierno en puestos clave para la ejecución de la reforma laboral⁶⁰.

Las nuevas reglas de juego beneficiaron a los trabajadores no sólo porque les otorgaron más derechos y garantías, sino porque las mismas permitieron un fortalecimiento de los sindicatos. Efectivamente, y al igual que había ocurrido con la instalación de los Consejos en la década de 1940, la misma necesidad de nombrar representantes supuso un incremento de la sindicalización, tanto en el número de afiliados como en el de sindicatos; algo que era facilitado a su vez por la ley de libertad sindical. Si en 2003 había algo más de 110.000 trabajadores afiliados a algún sindicato, en 2007 eran más de 200.000, y la afiliación siguió creciendo hasta alcanzar los 350.000 en 2013⁶¹.

El nuevo sistema de relaciones laborales dio lugar a una compleja articulación de conflictividad y acuerdos entre trabajadores y empresarios. La nueva legislación parece haber propiciado –al menos en un primer momento– una mayor conflictividad, la que se incrementó notoriamente entre 2006 y 2008. Destacó en ella, especialmente por su impacto público, la alta proporción de conflictos en los que no sólo se llegaba a la ocupación sino que incluso

⁵⁷ Que finalmente recogió parte de sus demandas, fallando a favor de cambios en la ley de negociación colectiva que sean a su vez resultado del diálogo entre las partes. Actualmente, el gobierno de Uruguay se encuentra trabajando en modificaciones a la ley a fin de recoger alguna de las recomendaciones hechas por la OIT, pero no aquellas que más interés tienen para el empresariado. Véase el artículo “Señal de ajuste”, publicado en el periódico *La Diaria* en su edición del 5 de febrero de 2016, disponible en <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/2/senal-de-ajuste/>.

⁵⁸ De todos modos, la herencia batllista se encuentra hoy en disputa, entre el Frente Amplio, que se declara el batllismo del siglo XXI, y el Partido Colorado, organización que lideraron José Batlle y Ordóñez y Luis Batlle Berres en la primera mitad del siglo XX

⁵⁹ Algo que fue señalado explícitamente por el Ministro de Trabajo designado antes de asumir.

⁶⁰ No dejaron de escucharse tampoco voces de sindicalistas que consideraban que la nueva legislación era muy tímida y una traición a los postulados históricos de la izquierda y el movimiento sindical.

⁶¹ Informativo Subrayado de Canal 10, “En 10 años se triplicó la cantidad de afiliados al PIT-CNT”, en <http://www.subrayado.com.uy/Site/noticia/26030/>

comenzaban con ella. Las ocupaciones no eran nuevas en la historia sindical del país, pero su elevado número y la forma en que muchas veces era tomada la decisión⁶², alimentaron las denuncias y críticas de los empresarios que culpaban al gobierno por su reconocimiento del “derecho” a ocupar. La situación llegó a alarmar incluso a representantes del Ejecutivo tradicionalmente asociados al movimiento sindical, quienes reconocieron que la falta de experiencia de muchos “nuevos” sindicalistas, los hacía tomar una medida extrema como primer paso de un conflicto. Con el paso del tiempo, sin embargo, no sólo la conflictividad menguó y las ocupaciones volvieron a ser una medida extraordinaria, sino que también se observó una alta proporción de acuerdos entre las partes en el marco de la negociación. Así, la cantidad de acuerdos a los que se llegaba por consenso fue incrementándose a partir de 2006⁶³.

Respecto a los resultados del nuevo sistema de relaciones laborales, y más allá de la imposibilidad de establecer relaciones de causalidad entre el cambio institucional y lo que muestran los indicadores de salario y empleo, sí pueden realizarse ciertas puntualizaciones. En primer lugar, las predicciones de los empresarios no se cumplieron. No sólo los niveles de inversión alcanzaron cotas históricamente elevadas, sino que la tasa de desempleo ha llegado a mostrar los valores más bajos desde que hay registros, y ello aunque se produjo un incremento en la oferta de trabajo –medida por la tasa de actividad– la que también llegó a niveles históricos. Pero además, la mayor regulación se acompañó con una reducción de la informalidad, al contrario de lo señalado por quienes defendían la flexibilización (Cuadro N° 9).

⁶² Hubo casos en que luego de que una asamblea de trabajadores rechazara la medida, otra “asamblea”, con un número muy menor de participantes la aprobaba.

⁶³ Por su parte, la demanda de restitución de trabajadores despedidos por represión sindical se utilizó en pocos y justificados casos.

Cuadro N° 9

Indicadores de Mercado de trabajo en Uruguay durante los primeros ocho años de gobierno del Frente Amplio, 2005-2012

	Variación del salario medio real	Variación del salario mínimo real	Cotizantes a la Seguridad Social. Índice 2005 = 100	Tasa de Actividad	Desempleo	Informalidad (*)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2005	4,5	57,3	100	59%	12%	
2006	3,7	20,0	108	61%	11%	35%
2007	4,1	8,3	116	63%	10%	35%
2008	4,3	1,7	124	63%	8%	33%
2009	5,6	22,8	128	63%	8%	32%
2010	3,4	-0,8	134	63%	7%	32%
2011	4,0	15,2	140	65%	6%	28%
2012	5,2	11,6	145	64%	6%	27%

Fuentes: Columna 1, INE. Columnas 2 a 6: MIDES (2013: Gráficos 20, 21, 34, 35 y 39)

(*) Diferencia entre trabajadores ocupados –según la encuesta de hogares- y cotizantes a la seguridad social

Respecto a los salarios, éstos retomaron una senda ascendente luego de décadas de estancamiento o incrementos coyunturales que terminaban en caídas abruptas (Gráfico N° 11). Pero más significativo resulta, desde el punto de vista de la igualdad, lo ocurrido con el salario mínimo. Si el salario real medio creció un 35% entre 2005 y 2012, el mínimo lo hizo en un 106%. Se concretaba así un segundo aspecto de la política salarial del gobierno, el que suponía promover un incremento superior para los salarios más bajos; política que no sólo se llevó adelante mediante la fijación del salario mínimo, sino también mediante las pautas que el Ejecutivo fijaba en los Consejos de Salarios. En consecuencia, las categorías de trabajadores de menores ingresos,

como domésticos o empleados de supermercados, tuvieron ajustes superiores a la media. Así, la reforma laboral se constituyó en uno de los principales mecanismos que desde 2007 han mejorado la distribución del ingreso en Uruguay, dando lugar a un quiebre en la tendencia regresiva que se inició a mediados de los años sesenta (Gráfico N° 2).

Por otra parte, si entre otros factores, la relación elite-estado impidió que hubiera en Chile una reforma laboral que colaborara, como en Uruguay, a la reducción de la desigualdad, durante el período concertacionista sí se mejoró sustancialmente el nivel del salario mínimo. Así, entre el 1989 y 2009, mientras el salario medio creció a una tasa acumulativa anual del 2,5%, el mínimo lo hizo al 4,1%⁶⁴. De esta forma, el salario mínimo pasó del 32% al 44% del salario medio. Dicho crecimiento fue más intenso durante los dos primeros gobiernos, cuando el mínimo creció a tasas de 6,7% y 5,1%.

Pero si bien es probable que la política de crecimiento del salario mínimo, junto con otras medidas destinadas a reducir la pobreza, haya sido uno de los factores que se encuentran detrás del incremento superior a la media del ingreso de los primeros deciles, su impacto ha sido seguramente menor en el caso de los sectores medios, que sí se beneficiarían de reformas que universalicen la negociación colectiva, fortalezcan a los sindicatos, o tiendan a la gratuidad de los servicios públicos. Quizá ello contribuya a explicar la sensación malestar que han expresado en los últimos años a través de la movilización de actores tradicionalmente asociados a las capas medias como los estudiantes universitarios.

7. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha explorado la hipótesis de que la relación elite-Estado ha sido uno de los factores determinantes de las trayectorias seguidas por la desigualdad de ingreso en Chile y Uruguay desde mediados del siglo XIX. El mismo se inscribe, de este modo, dentro de una tradición clásica de la economía del desarrollo latinoamericana –retomada recientemente por los neoinstitucionalistas– según la cual la desigualdad debe analizarse como un resultado tanto de factores económicos “puros” –oferta y demanda de factores– como institucionales. Entre éstos, las asimetrías de poder, y en particular la capacidad de la elite de incidir en la acción estatal en su favor, constituyen elementos centrales.

Se ha señalado que las diferencias de larga duración que se observan en el nivel de la desigualdad entre Chile y Uruguay podrían derivarse de los diferentes “puntos de partida” de

⁶⁴ Durante el mismo período el PIBpc creció a una tasa anual de 3,6%.

ambos países. Desde el inicio de su vida independiente, y como consecuencia del mayor grado de penetración del poder europeo durante el período colonial, la elite chilena gozó de un control sobre el Estado y la población muy superior al del débil patriciado oriental.

Pero no sólo las instituciones importan: también las diferencias en la dotación de factores jugaron un rol relevante, en especial durante el siglo XIX⁶⁵. El trabajo era más escaso en Uruguay, lo que dio lugar a un nivel salarial más elevado y creó las condiciones que generaron un importante proceso migratorio hacia el país atlántico. De ello se derivó un empeoramiento de la distribución del ingreso durante el final del siglo. En Chile, por el contrario, la expansión de la frontera incrementó la abundancia de recursos naturales e hizo del trabajo un factor relativamente más escaso lo que favoreció la suba del salario no calificado, aunque éste no llegó a un nivel tal que hiciera de Chile un país atractivo para los inmigrantes europeos en una medida similar a la de Uruguay. Como consecuencia, durante el último cuarto del siglo XIX la combinación de expansión de la frontera en Chile e inmigración en Uruguay, dio lugar a un proceso de convergencia en la dotación de factores entre ambos países y a una reducción en la brecha que les separaba en el nivel salarial y la desigualdad. Sin embargo, desde principios del siglo XX y hasta el final del período, los factores institucionales —y en particular la dinámica en la relación elite-Estado— es determinante para comprender la trayectoria seguida por la desigualdad en los dos países.

La historia colonial y las primeras décadas de vida independiente legaron al Chile de inicios del XX una elite poderosa que ejercía un control férreo sobre un Estado fuerte. En Uruguay, en cambio, el legado colonial fue una elite débil —y que se debilitó aún más durante las conmociones del siglo XIX— que gozaba de un control limitado sobre un Estado que, si bien era endeble hacia 1850, se fortaleció en forma notable luego de 1870. Ello hizo posible que a inicios del siglo XX surgiera un movimiento político (el Batllismo) que tuvo la originalidad de utilizar el poder del Estado para minar el poder de la elite e impulsar una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza. En Chile, en cambio, las cosas siguieron un curso más “normal” para los regímenes oligárquicos característicos del continente: allí se favoreció desde el Estado una redistribución regresiva del ingreso que terminó con la “anomalía” que suponían las tendencias seguidas por el salario y la desigualdad desde 1880.

Si en el último tercio del siglo XIX se produjo un proceso de convergencia que redujo las diferencias en la dotación relativa de factores entre ambos países, en el segundo tercio del siglo XX se observó un proceso de convergencia institucional. En esos años, la relación elite-Estado se

⁶⁵ De hecho es justamente esta diferencia en la dotación de factores, lo que explica, en gran medida, que la Corona española no se interesara por la Banda Oriental hasta el siglo XVIII.

debilitó en Chile hasta un punto que nunca alcanzaría en Uruguay. Hacia fines de los sesenta y principios de los setenta, los gobiernos chilenos superaron los objetivos distributivos de los gobiernos batllistas. La creciente autonomía del estado respecto de la elite que se observó en los dos países durante las décadas centrales del siglo, se plasmó en la mayor intervención del Estado en la economía y en la regulación de las relaciones laborales en un sentido que fortalecía a los trabajadores. Uruguay se destacó por el crecimiento del gasto público social y Chile por impulsar la redistribución de la riqueza, primero mediante la reforma agraria y luego con las estatizaciones realizadas bajo el gobierno socialista. Como era de esperar, el contexto institucional se asoció a la reducción de la desigualdad de ingreso.

Aunque con diferencias entre ellos, el proyecto de industrialización con reducción de la desigualdad que se inició en ambos países en los años cuarenta encontró límites estructurales que se expresaron en una serie de desequilibrios macroeconómicos como la inflación. En el caso de Uruguay, desde mediados de los años cincuenta se entró también en un proceso de prolongado estancamiento. Pero el principal límite a la redistribución sería político-institucional. En Uruguay, el Batllismo perdió el control del Estado en 1959. La década siguiente fue de creciente agitación política, en la medida que la inflación alimentaba –y era alimentada– por el conflicto distributivo. En 1968, el gobierno redefinió la relación elite-Estado al nombrar un equipo ministerial compuesto principalmente por empresarios y bajo el cual se tomaron medidas tendientes a reducir el salario real y redistribuir el ingreso en favor del capital, una política que continuaría bajo el régimen dictatorial iniciado con el decreto de disolución del Parlamento firmado por el Presidente Bordaberry en 1973. Ese mismo año, en Chile, un golpe de estado liderado por el general Pinochet derrocó al Presidente Allende. De este modo, la trayectoria institucional continuó en paralelo en ambos países, y lo mismo lo hizo la desigualdad –que empeoró– y el salario real, el cual cayó. Pero la dictadura chilena fue mucho más a fondo en materia de reformas estructurales que la uruguaya, y quizá ello tenga que ver con dos diferencias que se observan entre ambos países. Por un lado, la desigualdad se incrementó en forma más abrupta en Chile que en Uruguay en los años setenta y ochenta. Por otro, el retorno a la democracia trajo una mejora en la distribución en el primer país y una continuación de la tendencia regresiva en el segundo, dónde se hicieron en democracia alguna de las reformas que en Chile se implementaron en dictadura.

Sin embargo, el poder sobre el Estado que la elite chilena recuperó con el golpe ha continuado, en gran medida, bajo la democracia. Ello contribuye a explicar por qué no se abordaron reformas que, como la laboral, no sólo habrían posibilitado -muy probablemente- una mayor reducción de la desigualdad, sino que habían sido comprometidas por la Concertación en el primer programa de gobierno que presentó a la ciudadanía. Es que para sustituir un régimen laboral que perjudica a los asalariados por otro que reduzca las asimetrías de poder que bajo el

capitalismo existen entre el capital y el trabajo, se requiere que los gobernantes estén dispuestos a superar la resistencia que la elite previsiblemente opondrá. Ello ha ocurrido en Uruguay, donde – bajo el gobierno del Frente Amplio– se ha retomado la agenda que desde principios de siglo impulsó el Batllismo. Si esta interpretación es correcta, para que algo similar ocurra en Chile se requeriría el tipo de relación elite-Estado que estuvo vigente solamente durante las décadas que siguieron a la victoria del Frente Popular en 1938, caracterizada por un debilitamiento del poder político de la clase dominante y la voluntad de los gobernantes de afectar sus intereses; aunque ello no implique, naturalmente, que deban alcanzarse los extremos que se alcanzaron entonces.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2006a). De facto political power and institutional persistence. *American economic review*, 96(2), 325-330.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2006b). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2008). Persistence of power, elites, and institutions. *The American Economic Review*, 98(01), 267-293.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishing Group.
- Ahumada, J. (1958). *En vez de la miseria*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico.
- Ahumada, J. (1966). *La crisis integral de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Almonacid, F. (2009). El problema de la propiedad de la tierra en el sur de Chile (1850-1930). *Historia (Santiago)*, 42(1), 5-56.
- Amarante, V., Colafranceschi, M., & Vigorito, A. (2011). Uruguay's income inequality and political regimes during 1981-2010. Helsinki: UNU-WIDER.
- Angell, A. (1972). *Politics and the Labour movement in Chile*. London; New York: Oxford University Press for the Royal Institute of International Affairs.
- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: what can be done?* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Azar, P., Bertino, M., Bertoni, R., Fleitas, S., García Repetto, U., Sanguinetti, C., . . . Torrelli, M. (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué?: las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Baland, J.-M., & Robinson, J. A. (2008). Land and Power: Theory and Evidence from Chile. *American Economic Review*, 98(5), 1737-1765.
- Barrán, J. P. (1984). *La reacción imperial-conservadora, 1911-1913. Batlle, los estancieros y el Imperio Británico* (Vol. 5). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P. (1986). *Lucha política y enfrentamiento social, 1913-1916. Batlle, los estancieros y el Imperio Británico* (Vol. 7). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1967). *Historia rural del Uruguay moderno (1851-1885)* (Vol. 1): Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1968). *Historia rural del Uruguay moderno (1886-1894)* (Vol. 2). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1979). *El Uruguay del novecientos. Batlle, los estancieros y el Imperio Británico* (Vol. 1). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1981). *Un diálogo difícil, 1903-1910. Batlle, los estancieros y el Imperio Británico*. (Vol. 2). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1982). *El nacimiento del batllismo. Batlle, los estancieros y el Imperio Británico* (Vol. 3). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1983). *Las Primeras reformas, 1911-1913. Batlle, los estancieros y el Imperio Británico* (Vol. 4). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental : Programa del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1985). *Crisis y radicalización, 1913-1916. Batlle, los estancieros y el Imperio Británico* (Vol. 6). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1987). *La derrota del Batllismo. Batlle, los estancieros y el imperio británico* (Vol. 8). Montevideo: Ed. de la Banda Oriental.
- Bartels, L. M. (2008). *Unequal democracy: the political economy of the new gilded age*. New York; Princeton: Russell Sage Foundation; Princeton University Press.
- Batlle Berres, L. (1965). *Pensamiento y acción. Discursos y artículos*. Montevideo: Editorial Alfa.
- Bauer, A. (1970). *Expansión económica en una sociedad tradicional: Chile central en el siglo XIX*: Historia.
- Bauer, A. (1975). *Chilean rural society from the Spanish conquest to 1930*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bauer, A. (1992). Chilean rural society and politics in comparative perspective. In C. b. Kay & P. Silva (Eds.), *Development and social change in the Chilean countryside: from the pre-land reform period to the democratic transition*. Amsterdam: Centre for Latin American Research and Documentation.
- Bauer, A. (1994). *La sociedad rural chilena: desde la conquista española a nuestros días*. Santiago de Chile: Andres Bello.
- Bengoa, J. (1988). *Historia social de la agricultura chilena. Tomo I: el poder y la subordinación*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Bengoa, J. (1990). *Haciendas y campesinos. Historia social de la agricultura chilena. Tomo II* (Vol. 2). Santiago de Chile: SUR.
- Bensión, A. (1984). El modelo de apertura económica (1974-1981) *Contribución a la historia económica del Uruguay*. Montevideo: Academia Nacional de Economía.
- Bértola, L. (1991). *La industria manufacturera uruguaya, 1913-1961: un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuaciones y crisis*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-CIEDUR.
- Bértola, L. (2004). Salarios reales y distribución del ingreso 1930-1968. contextualizando los Consejos de Salarios. In A. Plá Rodríguez (Ed.), *Los Consejos de Salarios. Una mirada actual*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Bértola, L. (2005). A 50 años de la curva de Kuznets: Crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870. *IHE Investigaciones de Historia Económica*, 1(3), 135-176.
- Bértola, L. (2011). Institutions and the Historical Roots of Latin American Divergence. In José Antonio Ocampo & J. Ros (Eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics* (pp. 26-49). Oxford: Oxford University Press.
- Bértola, L., Castelnovo, C., Rodríguez Weber, J., & Willebald, H. (2009). Income distribution in the Latin American Southern Cone during the first globalization boom and beyond. *International Journal of Comparative Sociology*, 50(5-6), 452-485.
- Bértola, L., Castelnovo, C., Rodríguez Weber, J., & Willebald, H. (2010). Between the colonial heritage and the first globalization boom: on income inequality in the Southern Cone. *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History (Second Series)*, 28(02), 307-341.

- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*: Fondo de Cultura Económica.
- Caetano, G. (1985). Los caminos políticos de la reacción conservadora (1916-1933) *El primer batllismo. Cinco enfoques polémicos*. (pp. 129-159). Montevideo: CLAEH-Ediciones de la Banda Oriental.
- Caetano, G. (1992). *La república conservadora, 1916-1929*. Uruguay: Editorial Fin de Siglo.
- Caetano, G. (2011). *La república Batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Caetano, G., & Rilla, J. P. (1994). *Historia contemporánea del Uruguay: de la colonia al MERCOSUR*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Campal, E. F. (1969). *La pradera*. Montevideo: Editorial Nuestra Tierra.
- Cardoso, C. F., & Pérez Brignoli, H. (1979). *Historia económica de América Latina*. Barcelona: Crítica.
- Cariola, C., & Sunkel, O. (1982). *La historia económica de Chile, 1830 y 1930 : dos ensayos y una bibliografía*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Castiglioni, R. (2005). *The politics of social policy change in Chile and Uruguay: retrenchment versus maintenance, 1973-1998*. New York: Routledge.
- Coloma, F., & Rojas, P. (2000). Evolución del mercado laboral en Chile: Reformas y resultados. In F. Larráin, R. Vergara & R. Acuña (Eds.), *La transformación económica en Chile* (pp. 492-540). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Correa Sutil, S. (2005). *Con las riendas del poder: la derecha chilena en el siglo XX*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Cruz-Coke, R. (1984). *Historia electoral de Chile, 1925-1973*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- DeShazo, P. (2007). *Trabajadores Urbanos Y Sindicatos en Chile, 1902-1927*: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Díaz, J., Lüders, R., & Wagner, G. (2010). La República en Cifras. from EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio <http://www.economia.puc.cl/cliolab>
- Drake, P. W. (1978). *Socialism and populism in Chile, 1932-52*. Urbana: University of Illinois Press.
- Engerman, S. L., & Sokoloff, K. L. (2012). *Economic development in the Americas since 1500: endowments and institutions*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Errázuriz Tagle, J., & Eyzaguirre Rouse, G. (1903). *Estudio social; monografía de una familia obrera de Santiago*. Santiago de Chile: Imprenta, litografía y encuadernación Barcelona.
- Ffrench-Davis, R. (1973). *Políticas económicas en Chile, 1952-1970*. Santiago de Chile: Ediciones Nueva Universidad - Universidad Católica de Chile.
- Filgueira, C., & Filgueira, F. (1994). *El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: Arca : Peithos.
- Finch, M. H. J. (2005). *La economía política del Uruguay contemporáneo 1870-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Foster, J. E., Lopez-Calva, L. F., & Szekely, M. (2005). Measuring the distribution of human development: methodology and an application to Mexico. *Journal of Human Development*, 6(1), 5-25.

- Frank, V. (2002). The elusive goal in democratic Chile : reforming the Pinochet labor legislation. *Latin American politics and society*, 44(1), 35-68.
- Furtado, C. (1976). *La economía latinoamericana: formación histórica y problemas contemporáneos*. México: Siglo Veintiuno.
- Gamboa Valenzuela, R. (2011). Reformando reglas electorales: la cédula única y los pactos electorales en Chile (1958-1962). *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 31(2), 159-186.
- Gárate Chateau, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- García Jimeno, C., & Robinson, J. (2011). The Myth of the Frontier. In D. Costa & N. Lamoreaux (Eds.), *Understanding Long-Run Economic Growth: Geography, Institutions, and the Knowledge Economy* (pp. 49-88). Chicago: The University of Chicago Press.
- Garretón, M. A. (2003). *Incomplete democracy: political democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Garretón, M. A., & Garretón, R. (2010). La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 30(1), 115-148.
- Gayoso, A. (1986). *La doctrina de la seguridad nacional*. Montevideo: Librosur.
- Gelman, J. (1998). *Campesinos y estancieros. Una región del Río de la Plata a fines de la época colonial*. Buenos Aires: Libros del Riel
- Góngora, M. (1960). *Origen de los "inquilinos" de Chile central*. Santiago: Universidad de Chile, Seminario de Historia Colonial.
- Góngora, M. (1986). *Ensayo histórico sobre la noción de estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago de Chile: Ed. Universitaria.
- Grez Toso, S. (2001). La guerra preventiva: Escuela Santa María de Iquique. Las razones del poder. *Mapocho; Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*(50), 271-280.
- Haagh, L. (2002). The Emperor's new clothes: labor reform and social democratization in Chile. *Studies in comparative international development*, 37(1), 86-115.
- Haindl, E. (2007). *Chile y su desarrollo económico en el siglo XX*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Hurtado, C. (1966). *Concentración de población y desarrollo económico: el caso chileno*. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Instituto de Economía.
- INE. (s/f). Índice de Salario Real. from Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.gub.uy/web/guest/ims-indice-medio-de-salarios>
- Jadresic, E. (1990). Salarios en el largo plazo: Chile 1960-1989. *Colección estudios CIEPLAN*(29), 9-34.
- Johnson, A. L. H. (1978). *International migration in Chile to 1929: its relationship to the labor market, agricultural growth, and urbanization*. (PhD.), University of California, Davis.
- Landes, D. (1999). *La riqueza y la pobreza de las naciones: por qué algunas son tan ricas y otras son tan pobres*. Barcelona: Crítica.
- Lanzaro, J. L. (1986). *Sindicatos y sistema político: relaciones corporativas en el Uruguay, 1940-1985*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

- Larrañaga, O., & Rodríguez, M. E. (2015). *Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile: 1990 a 2013*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Lindert, P., & Arroyo Abad, L. (2016). *Fiscal Redistribution y Latin America Since the Nineteenth Century*: forthcoming.
- Londoño, J. L. (1995). *Distribución del ingreso y desarrollo económico: Colombia en el siglo XX*. Bogotá: TM Editores: Fedesarrollo: Banco de la República.
- Loveman, B. (1976). *Struggle in the countryside; politics and rural labor in Chile, 1919-1973*. Bloomington: Indiana University Press.
- Luna, J. P. (2014). *Segmented representation: political party strategies in unequal democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Mahoney, J. (2010). *Colonialism and postcolonial development: Spanish America in comparative perspective*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Mamalakis, M. (1965). Public policy and sectoral development. A case study of Chile 1940-1958. In M. Mamalakis & C. W. Reynolds (Eds.), *Essays on the Chilean economy*. Homewood, Ill.: R.D. Irwin.
- Matus, M. (2012). *Crecimiento sin desarrollo: precios y salarios reales durante el ciclo salitrero en Chile (1880-1930)*.
- Melgar, A. (1981). *Distribución del ingreso en el Uruguay*. Montevideo: Serie Investigaciones N° 18. Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Melgar, A., & Cancela, W. (1985). *El desarrollo frustrado: 30 años de economía uruguaya, 1955-1985*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana: Ediciones de la Banda Oriental.
- Mellafe, R. (2004). *Historia social de Chile y América*. Santiago, Chile: Universitaria.
- Meller, P. (1996). *Un Siglo de economía política chilena (1890-1990)*: Editorial Andrés Bello.
- MIDES. (2013). *Reporte social 2013. Principales características del Uruguay social*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- Mönckeberg, M. O. (2001). *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*. Santiago de Chile: Ediciones B.
- Moraes, M. a. I. s. (2011). *Las economías agrarias del litoral rioplatense en la segunda mitad del siglo XVIII paisajes y desempeño* (PhD.). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Moraes, M. a. I. s. (2008). *La pradera perdida: historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo, 1760-1970*. Montevideo: Linardi y Risso.
- Moulian, T. (2006). *Fracturas: de Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*. Santiago: LOM Ediciones.
- Muñoz Gomá, O. (1968). *Crecimiento industrial de Chile, 1914-1965*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Newson, L. (2006). The demographic impact of colonization. In V. Bulmer-Thomas, J. H. Coatsworth & R. Cortés Conde (Eds.), *The Cambridge economic history of Latin America* (Vol. 1, pp. 143-184). Cambridge; New York, NY: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Notaro, J., Fernández Caetano, C., Castro, L., Chevalier, M., Gariazzo, F., Gastambide, L., . . . Ortiz, M. (2012). *Los Consejos de salarios en Uruguay: origen y primeros resultados 1940-1950*. Montevideo: Unidad de Comunicación de la Universidad de la República, Departamento de Publicaciones.

- O'Rourke, K. H., & Williamson, J. G. (2001). *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth-century Atlantic Economy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Oddone, G. (2010). *El declive: una mirada a la economía de Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Librería Linardi y Riso: CINVE-Centro de Investigaciones Económicas.
- Olson, M. (1986). *Auge y decadencia de las naciones: crecimiento económico, estagflación y rigidez social*. Barcelona: Ariel.
- Ortega, E., Moreno, C., & Aylwin Azócar, P. (2002). *¿La concertación desconcertada?: reflexiones sobre su historia y su futuro*. Santiago: LOM Editores.
- Ortega Martínez, L. (2005). *Chile en ruta al capitalismo: cambio, euforia y depresión 1850-1880*. Santiago de Chile: DIBAM-LOM-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Ortiz Letelier, F. (2005). *El movimiento obrero en Chile, 1891-1919*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Panizza, F. (1990). *Uruguay, batllismo y después: Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- PDC. (1963). *La revolución, la democracia y el movimiento popular: respuesta del Partido Demócrata Cristiano a los Partidos Comunista y Socialista*. Santiago de Chile: Partido Demócrata Cristiano - Editorial del Pacífico.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty First Century* (A. Goldhammer, Trans.). Cambridge MA: Harvard University Press.
- Pinto Vallejos, J. (1987). Valparaíso: metrópoli financiera del boom del salitre. In J. Pinto Vallejos (Ed.), *Valparaíso 1536-1986* (pp. 119-150). Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso.
- Pinto Vallejos, J., & Ortega Martínez, L. (1990). *Expansión minera y desarrollo industrial : un caso de crecimiento asociado (Chile 1850-1914)*. Santiago de Chile: Departamento de Historia, Universidad de Santiago de Chile.
- Pizarro, C. (1986). *La huelga obrera en Chile: 1890-1970*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- PNUD. (2014). *Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Informe sobre Desarrollo Humano 2014*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Posner, P. W. (2008). *State, market, and democracy in Chile: the constraint of popular participation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Prados de la Escosura, L. (2007). Inequality and poverty in Latin America: a long-run exploration. In K. H. O'Rourke, T. Hatton, A. Taylor & J. G. Williamson (Eds.), *The new comparative economic history: Essays in honor of Jeffrey G. Williamson* (pp. 291-315). Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rama, G. (1987). *La democracia en Uruguay: una perspectiva de interpretación*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Rama, M. (1990). Crecimiento y estancamiento económico en Uruguay. In M. Blomström & P. Meller (Eds.), *Trayectorias divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico escandinavo y latinoamericano* (pp. 115-143). Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Real de Azúa, C. (1964). *El impulso y su freno, tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

- Reinsch, P. S. (1909). Parliamentary Government in Chile. *The American Political Science Review*, 3(4), 507-538.
- Reyes Abadie, W., Bruschera, O. H., & Melogno, T. (1965). *La Banda Oriental; pradera, frontera, puerto*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Robinson, J. A. (2012). Elites and Institutional Persistence. In A. H. Amsden, J. Robinson & A. DiCaprio (Eds.), *The role of elites in economic development* (pp. 22-52). Oxford: Oxford University Press.
- Rodríguez Weber, J. (2011). Globalización, expansión de la frontera y desigualdad en Chile durante el auge salitrero (1880-1905). *Investigaciones de Historia Económica (IHE) Journal of the Spanish Economic History Association*, 19, 21-55.
- Rodríguez Weber, J. (2013). Economía política de la distribución del ingreso rural en Chile durante la decadencia de la Hacienda, 1935-1971. *Revista Uruguaya de Historia Económica*, 3(3), 33-62
- Rodríguez Weber, J. (2014). *La Economía Política de la Distribución del Ingreso en Chile, 1850-2009*. (PhD.), Universidad de la República, Montevideo.
- Rodríguez Weber, J. (2015a). Estimación de desigualdad de ingreso y otras variables relacionadas para Chile entre 1860 y 1970. Metodología y resultados obtenidos: MPRA Working Paper N° 68400.
- Rodríguez Weber, J. (2015b). Globalización, instituciones y la economía política de la desigualdad en Chile entre 1850 y 1873. *Revista Uruguaya de Historia Económica* (7), 45-64.
- Salazar Vergara, G. (1985). *Labradores, peones y proletarios: formación y crisis de la sociedad popular chilena del siglo XIX*. Santiago, Chile: Ediciones Sur.
- Santana, R. (2006). *Agricultura chilena en el siglo XX: contextos, actores y espacios agrícolas*. Osorno, Chile; Santiago, Chile: Centro de Estudios Regionales, Universidad de los Lagos; Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Sater, W. F. (1979). Chile and the World Depression of the 1870s. *J. Lat. Am. Stud. Journal of Latin American Studies*, 11(01).
- Sen, A. (1976). Real national income. *The Review of Economic Studies*, 19-39.
- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. New York; Cambridge, Mass.: Russell Sage Foundation ; Harvard University Press.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sepúlveda, S. (1959). *El trigo chileno en el mercado mundial; ensayo de geografía histórica*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Solberg, C. E. (1969). A discriminatory frontier land policy: Chile, 1870-1914. *The Americas*, 26(2), 115-133.
- Solimano, A. (2012). *Capitalismo a la Chilena y la prosperidad de las élites*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Soto Cárdenas, A. (1998). *Influencia británica en el salitre: origen, naturaleza y decadencia*. Santiago de Chile: Editorial Universidad de Santiago.
- Stallings, B. (2001). Las reformas estructurales y el desempeño socioeconómico. En *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973-Santiago: CEPAL/LOM Ediciones, 2001-p. 23-60*.
- Tapia Valdés, J. A. (1980). *El terrorismo de estado: la doctrina de la seguridad nacional en el cono sur*. Caracas; México, D.F.: Nueva Sociedad - Editorial Nueva Imagen.

- Thorp, R. (1998). *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century*. Washington, D.C.; Baltimore, MD: Inter-American Development Bank.
- Tornero, R. S. (1872). *Chile ilustrado: Guía descriptiva territorio de Chile de las Capitales de Provincia, De Los Puertos Principales*. Valparaiso: Librerías i Agencias del Mercurio.
- Turner, F. J. (1962). *The frontier in American history*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Vanger, M. I. (1983). *El país modelo: José Batlle y Ordóñez, 1907-1915*. Montevideo: Editorial Arca: Ediciones de la Banda Oriental.
- Vial Correa, G. (2010). *Chile, cinco siglos de historia: desde los primeros pobladores prehispanicos, hasta el año 2006*. Santiago, Chile: Zig-Zag.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *Desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Madrid: Turner.
- Williamson, J. G. (2011). *Trade and Poverty*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Williamson, J. G. (2015). Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms or a Missed Twentieth-Century Leveling? *Journal of Human Development and Capabilities Journal of Human Development and Capabilities*, 16(3), 324-341.
- Zeitlin, M. (1984). *The civil wars in Chile, or, The bourgeois revolutions that never were*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Zurbriggen, C. (2006). *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones: las condicionantes históricas de las reformas actuales*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

APÉNDICE METODOLÓGICO

INFORMACIÓN UTILIZADA SOBRE DESIGUALDAD DE INGRESO

A fin de estimar series largas de distribución del ingreso comparables entre ambos países se procedió, en primer lugar, a seleccionar un año base que proporcionara un anclaje confiable respecto a las diferencias de nivel entre ellos. Se optó por la distribución del ingreso per cápita de los hogares medida por el índice de Gini para el año 2009 según publica la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC)⁶⁶.

Luego, el valor de cada país se proyectó hacia atrás siguiendo las variaciones de sendas series de distribución del ingreso que resultan del empalme de series más cortas estimadas a partir de diferentes metodologías. En ambos países, el período más reciente fue estimado mediante encuestas de hogares, y el valor más antiguo así obtenido se proyectó hacia atrás siguiendo series históricas elaboradas a partir de tablas sociales. Para el caso de Uruguay, se utilizó la serie de distribución del ingreso per cápita de los hogares calculada por Amarante et al. (2011) para el período 1986-2009. Para el período anterior se proyectó hacia atrás el valor de 1986 según las variaciones de la serie de distribución del ingreso utilizada por Bértola (2005) y que nos fuera gentilmente facilitada por su autor. Bértola siguió un procedimiento similar al que utilizamos aquí. Partió de estimaciones realizadas a partir de encuestas publicadas y proyectó el valor más antiguo hacia atrás según las variaciones de un índice de desigualdad estimado a partir de tablas sociales (1908-1966) y del ratio entre un índice de renta de la tierra y otro de salarios (1880-1908). De este modo, la serie aquí utilizada para Uruguay difiere de la de Bértola (2005) en dos aspectos. En primer lugar, su nivel está determinado por la estimación de 2009 publicada por SEDLAC. En segundo lugar, para el período posterior a 1981 se utilizó la estimación de Amarante et al. (2011), no disponible cuando Bértola publicó su artículo. Por lo demás, las variaciones para el período 1880-1981 son idénticas.

En el caso de Chile, el valor para 2009 publicado por SEDLAC se proyectó según la serie estimada por el autor en un trabajo anterior (Rodríguez Weber, 2014). La misma resulta del empalme de una serie estimada a partir de encuestas de hogares para el período 1970-2009⁶⁷ y dos tablas sociales, cuyos procedimientos se presentan someramente a continuación⁶⁸.

Elaborar una tabla social supone construir una matriz de personas e ingresos agrupadas en distintas categorías sociales y/o ocupacionales. A fin de un mejor aprovechamiento de las fuentes y sus características, se construyeron dos tablas sociales que brindan información anual de la desigualdad de ingreso en Chile entre 1860 y 1970. La primera cubre el período 1860-1930 y se divide en 49 categorías de perceptores de ingreso. La segunda cubre el período 1929-1970, y se compone de 116 categorías. La principal fuente utilizada para ambas tablas son los censos de población, los que proporcionan las cantidades de personas “con profesión” por categoría ocupacional. Otras fuentes utilizadas fueron los anuarios estadísticos, las estadísticas económicas históricas (Díaz et al., 2010; Haindl, 2007; Matus, 2012), y los censos económicos, en especial a partir de 1930. También, se ha recurrido a un conjunto de información dispersa en bibliografía secundaria⁶⁹.

⁶⁶ Disponible en <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas.php>, consultado en noviembre de 2015.

⁶⁷ Se utilizó la Encuesta de ocupación e ingreso para Gran Santiago ya que, si bien no tiene cobertura nacional, es la única que presenta periodicidad anual.

⁶⁸ Una descripción *in extenso* de la metodología seguida en Rodríguez Weber (2015a).

⁶⁹ Por razones de espacio aquí describiremos los procedimientos seguidos para la estimación de las categorías más importantes. Una descripción detallada se encuentra en Rodríguez Weber (2015).

Las 49 categorías de la primera tabla social (1860-1930) se desagregaron de la siguiente manera: 9 en la agricultura; 7 categorías de terratenientes y dos de trabajadores (gañanes e inquilinos); 3 en la minería; 10 en la industria: 2 en el transporte; 20 en el Estado; y 2 de otros profesionales y sirvientes. Para el ingreso anual de terratenientes se estableció un año base en 1861 (Torner, 1872) el que se proyectó por un índice que recoge la evolución de los precios agrícolas, la productividad de la tierra y los costos salariales. En el caso del ingreso de peones y gañanes se utilizó la serie de salario diario estimada por Mario Matus (2012, p. 222) multiplicada por una estimación de los días trabajados por año que se incrementa monotónicamente de 200 a 280 entre 1880 y 1920, recogiendo así la tendencia a su incremento (Arnold Bauer, 1975; Johnson, 1978). Para el ingreso anual de inquilinos, se tuvo en cuenta el doble componente de su ingreso: salario y derecho de uso de tierras y talajes.

La minería está representada por tres categorías: patrones, empleados y obreros. El ingreso de obreros mineros en el período 1900-1930, es igual al salario diario ponderado del sector (Matus 2012), multiplicado por 280 días de trabajo al año. Para el ingreso de los patrones, se calcularon las utilidades pertenecientes a capitalistas chilenos a partir del valor agregado sectorial, los impuestos, la masa salarial, y la porción de capitales extranjeros en la minería del salitre y el cobre (Cariola & Sunkel, 1982; Díaz et al., 2010).

En el sector manufacturero, los patrones o industriales se calcularon asumiendo un industrial por establecimiento (Díaz et al., 2010). El número de artesanos y obreros se construyó a partir de la información censal, y sus ingresos se calcularon a partir de diversas fuentes (DeShazo, 2007; Díaz et al., 2010; Errázuriz Tagle & Eyzaguirre Rouse, 1903; Matus, 2012; Ortiz Letelier, 2005).

Desde 1930 los censos de población presentan a la “población con profesión” agrupada por sectores de actividad y dividida en patrones, empleados y obreros. A partir de 1952 la primera de estas categorías se divide en dos: patrones y cuentapropistas. En los mismos años comenzaron a levantarse censos económicos con frecuencia, y los anuarios estadísticos incrementaron la cantidad de información que brindan. La mayor disponibilidad de fuentes permitió mejorar la calidad de las estimaciones.

Para la segunda tabla social (1929-1970) se realizaron estimaciones independientes para los siguientes sectores de actividad: agricultura, minería, industria, construcción, comercio, transporte y comunicaciones, electricidad gas y agua (EGA) y otros servicios, públicos y privados. Para cada uno de estos sectores se construyeron al menos cuatro categorías de perceptores hombres y mujeres: empleadores, cuentapropistas, empleados y obreros. Estimada la cantidad de perceptores, se procedió a imputar un ingreso anual corriente para cada categoría de los mismos. A nivel general, el procedimiento consistió en repartir entre las distintas categorías una estimación del ingreso sectorial, aproximado a partir de la estimación de valor agregado bruto (VAB) por sector a precios corrientes publicada por Eric Haindl (2007).

El procedimiento general siguió los siguientes pasos:

1. Se estimaron series de salarios para obreros y empleados de cada sector o subsector si los hubiere. Para ello se recurrió, fundamentalmente, a anuarios estadísticos y censos económicos.
2. Dado que se supone que el ingreso de empleadores y cuentapropistas tiene dos componentes – retribución al trabajo y al capital-, se supuso que el primero era igual al salario de empleados en el caso de empleadores, e igual al salario de obreros en el caso de cuentapropistas⁷⁰.

⁷⁰ Existen algunas excepciones que se indicarán en el texto.

3. Para imputar el segundo componente del ingreso de empleadores y cuentapropistas debió estimarse el excedente de explotación a repartir entre particulares chilenos. Este se calculó como el valor agregado bruto sectorial descontando los impuestos y la remuneración al trabajo.
4. Se distinguió, en los casos necesarios –y posibles-, entre el excedente correspondiente a capitalistas chilenos de aquel que retribuye al capital extranjero.
5. Se estimó la parte del excedente de explotación que corresponde a cuentapropistas calculado como el excedente de explotación por asalariado.
6. Se estimó el excedente a repartir entre empleadores calculado como la diferencia entre el excedente total y aquel asignado a los cuentapropistas
7. En los casos que correspondía, se distribuyó el excedente de empleadores de cada sector entre subsectores o ramas.
8. Finalmente, el excedente de la rama se distribuyó entre la cantidad de empleadores de la misma.

Como ya se indicó, la aplicación concreta de este procedimiento general dependió de las características particulares de los sectores así como de la disponibilidad de fuentes sobre los mismos. En el sector agrícola las cantidades totales de ocupación reportada en los censos de población se distribuyeron entre doce categorías de perceptores: nueve de propietarios –desagregados según la estructura de la propiedad en posesión de personas estimada a partir de los censos agrícolas- y tres de trabajadores. En cuanto a los ingresos, se estimaron series de salarios para las distintas categorías de trabajadores a partir de anuarios estadísticos de Chile y de la OIT. El excedente de explotación entre los terratenientes se distribuyó según una estructura de la propiedad que tiene en cuenta tanto la calidad de la tierra –proporción de tierra arable en el total- como la inversión en riego.

Para la minería se agregó la información que brindan los censos de población en dos ramas: metálica y no metálica. Luego se procedió a dividir la minería metálica en dos: gran minería del cobre (GMC) y el resto. Los ingresos de las distintas categorías de perceptores se estimaron por el procedimiento habitual de estimar series de salarios –a partir de los anuarios estadísticos-, descontar los impuestos –muy importantes para el sector- y distribuir el excedente de explotación entre los patrones. Calculado el VAB post impuestos para cada rama se estimó el excedente a distribuir entre empleadores y cuentapropistas chilenos. El mismo es nulo en el caso de la GMC y un 66% en el caso de la minería no metálica, en función de la participación del Estado y de capitales extranjeros en el sector.

Los perceptores e ingresos de las 23 ramas industriales se estimaron a partir de distintas fuentes, entre las cuales los censos de población, los censos industriales y los anuarios estadísticos han sido las más importantes. El resultado final es una estimación de la estructura ocupacional y de ingresos en la que los valores de los años 1928, 1937, 1957 y 1967 se obtienen de los censos industriales y los años intermedios se calcularon a partir de índices elaborados con información proveniente de los anuarios.

Los perceptores de ingreso del sector servicios se agruparon en tres subsectores o ramas: servicios gubernamentales y públicos –que incluye la producción de electricidad, gas y agua (EGA) – servicios de esparcimiento y empresariales y servicios personales y domésticos. Para la conformación de los mismos debieron agregarse diversas categorías censales. La estimación de los ingresos en el sector servicios supuso algunas complejidades que vale la pena describir con cierto detalle.

Aunque los censos de población se refieren a las categorías directivas de los funcionarios públicos en términos de patrones y cuentapropistas, estos cobran un sueldo y no reciben utilidades, por lo que se les imputó un salario. En el caso de las utilidades, básicamente se

calcularon según el procedimiento general de extraer la masa salarial, impuestos y leyes sociales al VAB sectorial. Sin embargo algunas puntualizaciones son necesarias. En primer lugar, se calcularon las utilidades correspondientes a los patrones de servicios a empresas y servicios personales –utilidades privadas–, descontando una estimación ficta del excedente correspondiente al sector público. En segundo lugar, para distribuir las utilidades privadas entre las dos ramas de servicios privados se tuvo en cuenta solamente la participación de la masa salarial de empleados de cada rama en el total de ambas. Ello porque la gran cantidad de obreros, en particular mujeres, de la rama servicios personales y domésticos suponía que si la asignación de utilidades por rama se realizaba mediante el procedimiento normal, se imputaría un elevado ingreso por concepto de utilidades para los cuentapropistas en dicha rama –fundamentalmente trabajadoras domésticas–, algo inconsistente con las características del sector. Salvo estas modificaciones, el procedimiento fue el habitual.

El período anterior a 1929 se estimó mediante el procedimiento de proyectar hacia atrás el valor de ese año obtenido por la segunda tabla (1929-1970) –construida a partir de mejores fuentes–, siguiendo las variaciones que surgen de las estimaciones realizadas a partir de la primera tabla (1860-1930). Al igual que en el caso de Uruguay, la serie aquí presentada difiere de la utilizada en Rodríguez Weber (2014) en que el nivel está definido por la estimación de SEDLAC del ingreso per cápita de los hogares en 2009. Ello explica, también, las diferencias de nivel que se observan entre las estimaciones aquí presentadas y otras publicadas anteriormente (Bértola, Castelnuovo, Rodríguez Weber, & Willebald, 2009, 2010)⁷¹.

De modo que en ambos casos la serie larga es el resultado de empalmar series más cortas estimadas según diversas fuentes y metodologías. Por esta razón, ambas aportan una mirada gruesa que permite analizar períodos de mediano y largo plazo, no coyunturas breves. Asimismo, las tendencias que muestran las series resultan más confiables que su nivel, el que debe tomarse como una aproximación que contiene un margen de error inconmensurable⁷².

ESTIMACIÓN DE SALARIO REAL EN DÓLARES GEARY–KHAMIS DE 1990

En el caso de las series de salarios en dólares Geary–Khamis de 1990 utilizadas, las mismas amplían para el período posterior a 1970 la estimación presentada en Rodríguez Weber (2014). Sin embargo, dos salvedades son necesarias. En el caso de Chile, y a diferencia de lo realizado en dicho trabajo, para el período 1960-1988 se tomó la estimación realizada por Esteban Jadresic (1990: cuadro 1 columna 7), quien utiliza el deflactor implícito del Consumo en lugar del IPC para deflactar el nominal. En el caso de Uruguay se considera que la caída del salario real que la serie oficial muestra para 1970 no es verosímil por lo que se realizó una estimación alternativa. Para ello, se partió de la siguiente información (Tabla AM 1).

⁷¹ En el caso de Uruguay se agrega, también, que en Bértola et al. (2009, 2010) los autores utilizaron la estimación directa obtenida mediante la tabla social para 1920 y no el dato proveniente de la serie larga (1880-2000) que fuera utilizada por Bértola (2005).

⁷² Tanto Bértola (2005) como Rodríguez Weber (2015a).

Indicadores de empleo, distribución funcional y PIB en Uruguay			
	Tasa de Actividad	Sueldos y Salarios /PIB	Índice PIB
1970	49 %	0,454	100
1979	54 %	0,315	128

Fuentes: Melgar (1981) y Bértola y Ocampo (2013)

A partir de esta información se reestimó la reducción del salario real entre 1970 y 1979, obteniéndose una magnitud de caída que difiere de la del INE (Cuadro A2).

Caída del salario real entre 1970 y 1979 según INE y estimación propia		
	Índice de Salario Real según INE (1970=100)	Índice de Salario Real Corregido (1970=100)
1970	100	100
1979	54	81

Recalculada la magnitud de la reducción entre 1970 y 1979, se reestimó la serie de salario real del INE de forma tal que entre 1970 y 1979 siga las mismas variaciones anuales, pero ajustada para que entre esos dos años decrezca de 100 a 81 en lugar de 100 a 54. A partir de 1979 las variaciones de ambas series son idénticas.

INGRESO POR DECILES Y QUINTILES

Para calcular el ingreso por quintiles que se presenta en el cuadro AE 2 se distribuyó el PIB per cápita reportado por Bértola and Ocampo (2013) según el ingreso relativo a la media de cada decil que surge de la distribución del ingreso por deciles publicada en la base de datos SEDLAC. Para la distribución por deciles (cuadro AE 3) se procedió de la misma manera, aunque para el ingreso medio se utilizó el Ingreso Nacional Bruto publicado por el Banco Mundial.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

Cuadro AE 1

Desigualdad y salarios reales en Chile y Uruguay, 1850-2013

Año	Distribución del Ingreso. Índice de Gini		Participación del último percentil en el ingreso nacional total en Chile	Salarios reales en dólares Geary-Khamis de 1990		
	Chile	Uruguay		Chile	Uruguay (corregido)	Uruguay (INE)
1850	0,49					
1851	0,49					
1852	0,50					
1853	0,49					
1854	0,50					
1855	0,50					
1856	0,50					
1857	0,51					
1858	0,52					
1859	0,52					
1860	0,55		34%			
1861	0,53		31%			
1862	0,55		32%			
1863	0,53		30%			
1864	0,53		33%			
1865	0,54		32%			
1866	0,52		28%			
1867	0,55		33%			
1868	0,54		31%			
1869	0,56		34%			
1870	0,54		31%	864	1.567	
1871	0,54		30%	833	1.780	
1872	0,59		39%	801	1.751	
1873	0,55		32%	783	1.565	
1874	0,53		28%	819	1.438	
1875	0,55		31%	824	1.402	
1876	0,55		29%	855	1.413	
1877	0,55		27%	846	1.357	
1878	0,53		24%	927	1.343	
1879	0,54		24%	909	1.252	
1880	0,56	0,31	26%	878	1.257	
1881	0,54	0,32	22%	900	1.360	
1882	0,53	0,32	20%	860	1.362	
1883	0,52	0,33	18%	954	1.293	
1884	0,51	0,33	21%	878	1.286	
1885	0,52	0,34	21%	882	1.532	
1886	0,52	0,34	24%	878	1.620	

Cuadro AE 1 (continuación)

Desigualdad y salarios reales en Chile y Uruguay, 1850-2013

Año	Distribución del Ingreso. Índice de Gini		Participación del último percentil en el ingreso nacional total en Chile	Salarios reales en dólares Geary-Khamis de 1990		
	Chile	Uruguay		Chile	Uruguay (corregido)	Uruguay (INE)
1887	0,52	0,34	24%	833	1.720	
1888	0,50	0,35	24%	842	1.685	
1889	0,45	0,35	17%	891	1.034	
1890	0,46	0,36	18%	923	1.525	
1891	0,52	0,36	24%	918	1.686	
1892	0,52	0,36	22%	896	1.867	
1893	0,52	0,37	25%	882	2.149	
1894	0,50	0,37	26%	801	2.057	
1895	0,47	0,37	19%	833	1.767	
1896	0,50	0,37	19%	1.013	1.498	
1897	0,51	0,38	17%	986	1.714	
1898	0,47	0,38	16%	1.072	1.244	
1899	0,48	0,38	17%	909	1.312	
1900	0,49	0,38	18%	1.067	1.240	
1901	0,48	0,39	18%	1.052	1.175	
1902	0,46	0,39	16%	1.106	1.519	
1903	0,42	0,39	14%	1.105	1.413	
1904	0,45	0,39	15%	1.156	1.538	
1905	0,47	0,39	17%	1.113	1.446	
1906	0,49	0,40	19%	935	1.351	
1907	0,50	0,40	21%	800	1.458	
1908	0,50	0,40	20%	808	1.524	
1909	0,51	0,40	22%	843	1.772	
1910	0,51	0,41	24%	926	1.698	
1911	0,49	0,39	22%	936	1.662	
1912	0,52	0,40	23%	1.018	1.645	
1913	0,54	0,40	25%	946	1.501	
1914	0,58	0,39	28%	886	1.410	
1915	0,55	0,39	25%	849	1.252	
1916	0,57	0,38	31%	874	1.086	
1917	0,56	0,41	31%	951	1.060	
1918	0,57	0,42	36%	909	1.003	
1919	0,52	0,43	29%	869	1.012	
1920	0,53	0,40	30%	979	1.250	
1921	0,54	0,38	32%	1.192	1.523	
1922	0,50	0,37	26%	1.210	1.641	
1923	0,50	0,38	29%	1.159	1.694	
1924	0,52	0,38	31%	1.052	1.720	

Cuadro AE 1 (continuación)

Desigualdad y salarios reales en Chile y Uruguay, 1850-2013

Año	Distribución del Ingreso. Índice de Gini		Participación del último percentil en el ingreso nacional total en Chile	Salarios reales en dólares Geary-Khamis de 1990		
	Chile	Uruguay		Chile	Uruguay (corregido)	Uruguay (INE)
1925	0,54	0,38	33%	1.070	1.715	
1926	0,53	0,38	26%	1.274	1.715	
1927	0,52	0,37	22%	1.245	1.814	
1928	0,54	0,38	26%	1.044	1.832	
1929	0,55	0,37	28%	1.200	1.869	
1930	0,54	0,39	24%	1.409	1.926	
1931	0,55	0,37	23%	1.108	1.984	
1932	0,57	0,36	30%	885	2.020	
1933	0,61	0,37	33%	993	2.088	
1934	0,60	0,37	33%	1.060	2.063	
1935	0,59	0,38	31%	1.157	1.915	
1936	0,59	0,38	32%	1.161	1.981	
1937	0,59	0,38	33%	1.235	1.903	
1938	0,57	0,37	28%	1.292	1.897	
1939	0,54	0,37	25%	1.328	1.842	
1940	0,53	0,38	24%	1.398	1.786	
1941	0,53	0,39	24%	1.403	1.839	
1942	0,53	0,38	23%	1.354	1.820	
1943	0,53	0,37	23%	1.436	1.801	
1944	0,51	0,39	23%	1.460	1.903	
1945	0,49	0,38	21%	1.586	1.710	
1946	0,50	0,36	23%	1.483	1.930	
1947	0,47	0,35	19%	1.460	2.308	
1948	0,49	0,35	21%	1.455	2.192	
1949	0,48	0,38	18%	1.473	2.120	
1950	0,47	0,38	16%	1.487	2.620	
1951	0,50	0,35	18%	1.390	2.530	
1952	0,50	0,35	17%	1.627	2.508	
1953	0,48	0,35	19%	1.447	2.505	
1954	0,52	0,34	23%	1.218	2.547	
1955	0,55	0,34	27%	1.100	2.581	
1956	0,57	0,30	28%	1.282	2.683	
1957	0,56	0,31	29%	1.475	2.672	
1958	0,56	0,30	28%	1.421	2.618	
1959	0,53	0,34	24%	1.708	2.355	
1960	0,50	0,40	21%	1.852	2.428	
1961	0,48	0,32	18%	1.998	2.600	
1962	0,48	0,30	17%	2.120	2.761	

Cuadro AE 1 (continuación)

Desigualdad y salarios reales en Chile y Uruguay, 1850-2013

Año	Distribución del Ingreso. Índice de Gini		Participación del último percentil en el ingreso nacional total en Chile	Salarios reales en dólares Geary-Khamis de 1990		
	Chile	Uruguay		Chile	Uruguay (corregido)	Uruguay (INE)
1963	0,51	0,31	21%	1.925	2.722	
1964	0,51	0,33	21%	1.803	2.761	
1965	0,47	0,31	18%	1.998	2.670	
1966	0,45	0,36	15%	2.242	2.369	
1967	0,47	0,36	16%	2.388	2.772	
1968	0,48	0,40	17%	2.291	2.221	2.221
1969	0,49	0,42	18%	2.364	2.469	2.469
1970	0,46	0,40	16%	2.437	2.437	2.438
1971	0,47	0,40		3.192	2.678	2.562
1972	0,44	0,39		3.119	2.320	2.124
1973	0,44	0,38		1.779	2.385	2.089
1974	0,43	0,39		1.657	2.470	2.071
1975	0,45	0,41		1.486	2.354	1.888
1976	0,50	0,42		1.511	2.317	1.777
1977	0,50	0,43		1.730	2.133	1.566
1978	0,50	0,44		1.803	2.150	1.510
1979	0,50	0,44		1.803	1.964	1.387
1980	0,50	0,44		2.023	1.957	1.383
1981	0,51	0,45		2.339	2.103	1.486
1982	0,52	0,45		2.291	2.096	1.481
1983	0,51	0,45		2.071	1.661	1.174
1984	0,54	0,44		2.071	1.510	1.067
1985	0,52	0,42		1.974	1.723	1.217
1986	0,51	0,43		2.023	1.839	1.300
1987	0,59	0,42		2.023	1.925	1.360
1988	0,55	0,43		2.144	1.954	1.381
1989	0,53	0,42		2.193	1.947	1.375
1990	0,55	0,43		2.383	1.796	1.269
1991	0,54	0,43		2.432	1.873	1.323
1992	0,49	0,46		2.451	1.914	1.352
1993	0,48	0,42		2.573	2.006	1.417
1994	0,48	0,43		2.664	2.024	1.430
1995	0,51	0,43		2.838	1.966	1.389
1996	0,49	0,44		2.884	1.979	1.398
1997	0,51	0,44		2.960	1.984	1.401
1998	0,52	0,45		2.948	2.020	1.427
1999	0,52	0,45		2.967	2.051	1.449
2000	0,52	0,46		3.066	2.025	1.430

Cuadro AE 1 (continuación)

Desigualdad y salarios reales en Chile y Uruguay, 1850-2013

Año	Distribución del Ingreso. Índice de Gini		Participación del último percentil en el ingreso nacional total en Chile	Salarios reales en dólares Geary-Khamis de 1990		
	Chile	Uruguay		Chile	Uruguay (corregido)	Uruguay (INE)
2001	0,52	0,46		3.146	2.019	1.426
2002	0,51	0,47		3.206	1.802	1.273
2003	0,49	0,46		3.248	1.578	1.115
2004	0,49	0,47		3.305	1.576	1.114
2005	0,53	0,45		3.423	1.649	1.165
2006	0,53	0,47		3.544	1.721	1.216
2007	0,49	0,48		3.612	1.803	1.274
2008	0,52	0,47		3.635	1.866	1.318
2009	0,52	0,46		3.855	2.002	1.415
2010	0,51	0,45				
2011	0,51	0,43				
2012	0,51	0,41				
2013	0,50	0,42				

Cuadro AE 2

Ingreso medio por quintiles en Chile y Uruguay. Dólares Geary–Khamis de 1990

		1	2	3	4	5
CHILE	1990	1.092	2.106	3.303	5.535	19.970
CHILE	2009	2.770	5.057	7.470	11.653	36.650
URUGUAY	1985	1.512	2.941	4.285	6.245	13.022
URUGUAY	2005	1.963	4.097	6.103	9.730	20.783

Fuentes: estimación propia a partir de PIB per cápita (Bértola & Ocampo, 2013) y la Base de Datos Socioeconómicos para Latinoamérica y el Caribe, disponibles en:
<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas.php>

Cuadro AE 3

Ingreso medio por decil. Dólares ppp 2011

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
CHILE	1990	1.085	1.923	2.558	3.243	4.034	5.064	6.505	8.740	13.575	41.431
	1992	1.528	2.541	3.355	4.177	5.136	6.403	8.123	10.669	15.709	47.224
	1996	1.818	3.114	4.181	5.281	6.543	8.170	10.422	14.005	20.991	59.518
	1998	1.860	3.281	4.421	5.642	6.998	8.728	11.126	14.972	22.745	65.098
	2000	1.948	3.437	4.522	5.708	7.089	8.741	11.072	14.674	22.088	65.538
	2003	2.122	3.683	4.828	6.052	7.456	9.186	11.508	15.135	22.607	67.672
	2006	2.485	4.188	5.481	6.825	8.324	10.162	12.660	16.523	24.206	65.633
	2009	2.776	4.795	6.204	7.616	9.216	11.196	13.901	17.942	25.916	74.237
	2011	3.263	5.456	7.049	8.659	10.364	12.346	15.306	19.950	29.213	79.813
	2013	3.688	6.133	7.873	9.566	11.480	13.834	16.802	21.706	31.950	87.085
URUGUAY	1989/90	1.835	3.162	4.211	5.278	6.410	7.702	9.263	11.427	15.042	30.592
	1992	2.209	3.865	5.051	6.219	7.488	8.893	10.541	12.893	16.814	32.622
	1996	2.117	3.814	5.198	6.592	8.009	9.590	11.696	14.600	19.728	37.779
	1998	2.267	4.045	5.609	7.171	8.851	10.737	13.090	16.501	22.261	43.600
	2000	2.209	3.824	5.239	6.725	8.331	10.165	12.424	15.723	21.447	42.496
	2003	2.020	3.245	4.223	5.342	6.727	8.276	10.278	13.179	18.309	38.726
	2006	2.323	3.701	4.920	6.276	7.859	9.710	12.163	15.700	21.980	47.456
	2009	2.760	4.462	5.954	7.560	9.325	11.553	14.343	18.353	25.334	54.305
	2011	3.291	5.446	7.278	9.210	11.316	13.774	16.855	21.178	28.571	56.094
	2013	3.569	6.062	8.212	10.409	12.725	15.338	18.639	23.234	30.887	57.844

Fuentes: estimación propia a partir de la base de datos World Development Indicators del Banco Mundial y la Base de Datos Socioeconómicos para Latinoamérica y el Caribe, disponibles en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> y <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas.php>

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción.....	1
2. El problema y cómo abordarlo.....	2
2.1. Las tendencias de largo plazo	2
2.2. Instituciones y desigualdad en el largo plazo	7
2.3. Dotación factorial y herencia institucional en Chile y Uruguay: similitudes y diferencias en el punto de partida	9
3. El impacto de la economía atlántica (1850-1900).....	13
3.1. Venturas y desventuras de la elite chilena ante la globalización, la expansión de la frontera y el auge salitrero.....	13
3.2. Edad de oro de la elite uruguaya: crecimiento exportador y consolidación el derecho de propiedad	20
4. Divergencia en la relación elite-Estado: República Oligárquica vs. República Batllista (1900s-1930s)	25
4.1. La “República Oligárquica” de Chile	27
4.2. La “República Batillista” de Uruguay.....	33
4.3. La crisis y el fin de una época	38
5. Convergencia institucional e impulso redistributivo (1940s-1960s).....	39
5.1. El retorno del Batllismo y su proyecto redistributivo.....	39
5.2. La elite chilena debe compartir el poder (y los ingresos)	42
5.3. Desequilibrios y agotamiento del impulso distributivo en Uruguay	45
5.4. Agotamiento del impulso distributivo y desequilibrios: una oportunidad para la elite chilena	49
5.5. El divorcio entre la elite y el Estado en Chile.....	51

6. El impulso regresivo (1970s-2000s)	56
6.1. Redistribución regresiva bajo los regímenes dictatoriales	57
6.2. Luces y sombras: la desigualdad en democracia	62
7. Conclusiones	77
Referencias	81
Apéndice metodológico	89
Información utilizada sobre desigualdad de ingreso	89
Estimación de salario real en dólares Geary–Khamis de 1990.....	92
Ingreso por deciles y quintiles	93
Apéndice estadístico	94