

# Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009)

Historia de su economía política

Javier E. Rodríguez Weber



BIBLIOTECA  
NACIONAL  
DE CHILE



CENTRO  
DE INVESTIGACIONES  
DIEGO BARROS ARANA

# Índice

**Presentación | 11**

**Prólogo | 13**

**Prefacio | 19**

**Introducción | 23**

La desigualdad como problema | 24

Características centrales y principales aportes del presente estudio | 26

Plan general | 30

**Desarrollo y desigualdad: ¿qué estudiar y cómo estudiarlo? | 33**

Definición del problema de investigación:  
la relación entre desarrollo y desigualdad | 33

Definición del enfoque teórico: la economía política de la desigualdad | 37

Definición de la estrategia de investigación:  
estudio de caso y argumentación histórica | 55

**La desigualdad de ingreso en Chile en el largo plazo | 61**

Definición del caso de estudio | 61

Definición de la estrategia para medir la desigualdad en Chile en el largo plazo | 67

Evaluación crítica de la calidad y robustez de la información  
que brindan las tablas sociales construidas | 74

Resultados estimados: principales tendencias en el largo plazo  
y su relación con el proceso global de desarrollo | 86

**Globalización e inercia institucional (1850-1873) | 93**

El papel de la herencia colonial y la Primera Globalización en el origen  
y las causas de la desigualdad en América Latina y Chile | 94

Consolidación estatal, crecimiento y desigualdad durante el *boom* exportador | 97

La economía política de la desigualdad durante la Primera Globalización:  
entre el cambio y la continuidad | 103

El estilo de crecimiento exportador y la estructura de la desigualdad  
a la que dio lugar | 110

### **Crisis y expansión de la frontera 1873-1903 | 119**

La crisis reduce los ingresos de la élite (1873-1878) | 120

La expansión de la frontera y los orígenes  
del crecimiento económico moderno en Chile | 124

Aspectos distributivos de la expansión de la frontera | 134

Salarios, distribución del ingreso y la «cuestión social» hacia 1900 | 142

Estado y empresarios en la industria salitrera:  
sus consecuencias para el desarrollo de Chile y los ingresos de la élite | 145

La distribución del ingreso a principios del siglo XX | 149

### **El retorno de la desigualdad y el fin de la República Oligárquica (1903-1938) | 157**

El retorno de la desigualdad y el agotamiento del crecimiento exportador | 158

Los mecanismos distributivos de la República Oligárquica | 165

Movilización social y crisis del Estado oligárquico | 180

Victoria pírrica | 184

### **La República Mesocrática (1938-1970) | 191**

Crecimiento y distribución del ingreso durante la República Mesocrática | 192

Impulsos y frenos en el estilo de desarrollo mesocrático | 196

La creciente debilidad de la élite | 200

La economía política de las relaciones laborales | 202

El proyecto mesocrático alcanza límites estructurales | 215

Distribución del ingreso agrario y desaparición de la hacienda | 218

La distribución del ingreso a fines de la década de 1960 | 228

La radicalización del proyecto distributivo: el socialismo a la chilena | 231

### **La herencia de la dictadura y la deuda de la democracia (1973-2009) | 233**

El estilo de desarrollo en las últimas décadas:  
una historia de cambio y continuidad | 235

¿Una *nueva* república oligárquica? | 240

La herencia de la dictadura: relevancia del contexto institucional en la definición de un estilo de crecimiento concentrador | 247

Políticas regresivas para coyunturas críticas | 249

Reformas estructurales en beneficio de la élite | 252

La deuda de la democracia | 255

La desigualdad presente y el desarrollo futuro | 263

### **Conclusiones | 269**

La investigación reciente sobre desigualdad y la tarea realizada | 269

La economía política de la desigualdad de ingreso en Chile | 272

Desarrollo y desigualdad | 279

### **Apéndice metodológico | 283**

Primera tabla social.

Periodo 1860-1930 | 284

Segunda tabla social.

Periodo 1930-1970 | 289

### **Fuentes y bibliografía | 297**

### **Siglas y abreviaturas | 319**

## Presentación

La publicación de la segunda edición del libro de Javier Rodríguez Weber *Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009). Historia de su economía política*, constituye una buena noticia para todos aquellos que aprecian la investigación histórico-económica basada en evidencia empírica. Lo es también, y especialmente, para quienes se interesan por la historia económica de América Latina en general y de Chile en particular. Se trata de un libro con pocos paralelos en la literatura académica reciente. Por la habilidad con que el autor combina la narrativa histórica con datos sobre distribución del ingreso, resulta comparable al libro de Thomas Piketty sobre los altos ingresos en Francia en el siglo XX, que constituyó la base para su posterior best seller *El Capital en el siglo XXI*.

El libro de Rodríguez Weber introduce dos innovaciones. La primera es de tipo metodológico y se trata de las «Tablas Sociales Dinámicas». Las Tablas Sociales proporcionan una imagen sumaria de la estructura social, desde los más ricos hasta los más pobres. Las mismas han sido usadas previamente por historiadores, pero eran estáticas: el ingreso de cada clase social se estimaba como la instantánea de un único año. La innovación de Rodríguez Weber ha sido construir tablas en que el ingreso de las clases crece o disminuye en función de su fuente de ingreso predominante. Para ello, ha utilizado información proveniente de estadísticas históricas o cuentas nacionales de Chile. De este modo, el autor puede mostrar la evolución de la estructura social y de ingresos por más de un siglo y medio. Muy pocos países pueden presumir de algo similar.

Rodríguez Weber divide este largo período en varios tramos en función de la dinámica política, estudiando el crecimiento económico y la distribución de sus frutos en cada uno. A modo de ejemplo, se observan claras diferencias a este respecto entre la República Oligárquica (1905-1938) y la Mesocrática (1938-1971). Asimismo, la riqueza de información de la que dispone le ha permitido testear la relación entre la dotación de factores, el crecimiento económico y la globalización, por una parte, y la distribución del ingreso por la otra. Su argumento es que los resultados en términos de desigualdad no se vinculan de forma unívoca con ninguna de estas variables, ya que sus efectos están mediados por las instituciones.

La amplitud en la disponibilidad de datos, junto con su nueva metodología, le ha permitido, también, estudiar el comportamiento de un conjunto de relaciones identificadas como relevantes por la literatura económica sobre desarrollo. De este modo, se analizan la Curva de Kuznets, sobre la relación entre el nivel de ingreso y la desigualdad; el teorema de Heckscher-Ohlin-Samuelson, relativo a la relación entre la dotación de factores de un país, su comercio y la distribución del ingreso; o la hipótesis de Engerman y Sokoloff, sobre la dotación de factores y las raíces del subdesarrollo en América Latina.

La segunda contribución importante refiere a la elaboración de una narrativa histórica que vincula el desarrollo político y económico en una forma que recuerda a la propugnada por la corriente historiográfica francesa de los *Annales*. Ello provee al lector el doble placer de aprender sobre la historia de un país y la forma en que su devenir afecta la vida de las personas reales: los trabajadores, tanto formales como informales, los campesinos, los autoempleados, los funcionarios públicos, los hacendados o los capitalistas.

Luego de leer el libro de Rodríguez Weber, me he quedado con la extraña sensación de que, de pronto, sé mucho más sobre la historia económica de Chile, un país del que previamente conocía relativamente poco, que sobre la de países con los que he estado más familiarizado. Esta es, quizá, la mayor contribución que un libro de historia económica pueda hacer.

BRANKO MILANOVIC  
Doctor en Economía  
Nueva York, Enero de 2018

## Prólogo

Hay muchas razones para pensar que este libro de Javier Rodríguez Weber, sobre la desigualdad en Chile en el largo plazo, hace una contribución importante, tanto a nuestro conocimiento de la historia económica de ese país –y de América Latina en general– como a los debates actuales sobre políticas de desarrollo y equidad.

Si miramos el desarrollo de nuestro continente en el largo plazo, digamos que desde nuestra independencia, podemos constatar que el continente, con todas sus diferencias y matices, ha mostrado dos caras. Por un lado, la de los progresos importantes, ya sea que los midamos en términos de PIB *per capita*, educación, expectativa de vida al nacer, avances democráticos, capacidades estatales, aprendizajes tecnológicos y un sinfín de otros indicadores. Pero desde el punto de vista relativo, en un mundo de crecientes brechas entre países, América Latina se ha sentido comfortable midiéndose con África, pero ha experimentado un deterioro notable con respecto a los países más desarrollados del orbe. Las fuertes fluctuaciones de la economía de América Latina por momentos nos han hecho creer que estamos en la senda correcta, acortando distancias, pero nuestros periodos de crecimiento se enfrentan regularmente a profundas crisis, al cabo de las cuales volvemos a agrandar el retraso relativo.

Estas tendencias pueden explicarse de muchas formas. Algunos han puesto énfasis en la dependencia comercial, tecnológica, financiera, política, cultural y más; también lo han hecho en el patrón de especialización productiva y la dependencia de los *commodities*; también en las instituciones extractivas, la corrupción y la falta de libertades y el exceso de presiones corporativas; también están los que denuncian la falta de iniciativa empresarial, y no faltan quienes atribuyen el problema a características culturales profundas, poco proclives a la innovación, la toma de riesgos y la aversión a la competencia.

Entre todos estos temas, hay uno que ha cobrado cada vez más relieve en los estudios empíricos y teóricos, y se basa en un hecho bien conocido: América Latina no solo se retrasa, sino que es el continente que muestra los peores índices de distribución del ingreso. Solo el África Subsahariana desafía en este rubro el negativo liderazgo de América Latina. Entonces: ¿hay relación entre ambos hechos?

Los altos niveles de desigualdad de América Latina importan por varios motivos. El más evidente es que los avances democráticos la cuestionan cada vez más y generan un aumento de las demandas de educación, salud, seguridad y más servicios por parte de la población. A ello se suma que la distribución del ingreso ha pasado a ser un elemento central en las discusiones teóricas sobre el desarrollo. Durante mucho tiempo el tema había quedado relegado en la agenda de los economistas. Ello se debió, por un lado, tanto al predominio ideológico en la región de reacciones contra los avances del Estado de Bienestar durante los distintos intentos de industrialización dirigida por el Estado, como por las características de los modelos teóricos dominantes, de inspiración neoclásica, que no veían al tema distributivo como uno de importancia teórica.

Los tiempos han cambiado y siguen cambiando. En el pasaje del siglo XX al XXI, mudaron tanto los predominios ideológicos como los debates teóricos. La desigualdad, que en los autores clásicos de la economía era vista, de hecho, como una necesidad del desarrollo, ya que promovía la acumulación de capital, pasó a verse como inhibidora del desarrollo, porque genera tensiones sociales y políticas, porque desalienta la formación de capital humano, porque no permite que los recursos financieros se distribuyan de acuerdo con las capacidades de la sociedad y por cierto renacimiento de los viejos argumentos keynesianos de que la distribución no es neutral cuando se trata de movilizar todos los recursos de la sociedad.

Sin embargo, la historia sigue siendo una de giros y cambios. Por si faltaran ingredientes para conjugar el interés por la desigualdad en América Latina, nos enfrentamos hoy a una nueva situación, al concluirse el ciclo económico expansivo, que fue de la mano de una notoria y extraordinaria mejora en la distribución del ingreso. Este desarrollo reciente de América Latina mostró diferencias llamativas con las tendencias a la creciente desigualdad y desaceleración que se han registrado en las últimas décadas, en especial en los países desarrollados y en China, la economía que ha venido tirando del crecimiento de la economía mundial. La pregunta que todos nos hacemos tiene un doble carácter. Por un lado, si esa reducción de la desigualdad fue solamente sostenible en el contexto de un ciclo económico expansivo y, más aún, si los logros obtenidos pueden ser considerados sostenibles económica, social y políticamente en el cambio de coyuntura. Por otro lado, y a la luz de los debates recientes, la pregunta sería si el desafío de América Latina es revertir algunos resultados negativos de un desarrollo relativamente reciente, digamos que del siglo XX, o si se trata de cambiar características arraigadas en las sociedades latinoamericanas desde el momento mismo de la conquista.

A partir de todos estos cambios, dos grandes debates han puesto a la historia económica en el foco de atención. Por un lado, vuelve a escena el problema de la convergencia/divergencia, es decir, cuán importantes son las diferencias entre países y cuándo



surgieron y por qué. Este había sido un tema predilecto de enfoques estructuralistas y dependentistas, pero vuelve de manera bastante diferente. Este debate ha promovido el desarrollo de muchas investigaciones importantes para comparar los niveles de vida y productividad entre épocas y regiones. La pregunta central ha sido si Europa Occidental tenía o no una importante ventaja frente a Asia antes de la revolución industrial (diferencia que de existir se la cataloga de la Pequeña Divergencia) o si las grandes diferencias entre naciones apreciables desde el siglo XIX (la Gran Divergencia) deben explicarse por la revolución industrial y las dinámicas creadas a partir de ella.

Entre los estudios de la llamada gran divergencia, a su vez, se ven aquellos que sostienen que las dinámicas de desarrollo se explican principalmente por las características propias de cada economía, y aquellos que siguen insistiendo, de diversas maneras, en la importancia de los vínculos internacionales. Y no han dejado de estar presentes en el debate los enfoques de economía mundo, es decir, el análisis global.

Por otro lado, los debates teóricos sobre la relación entre crecimiento y desigualdad se han proyectado al campo de la historia económica, alimentado por el enfoque de Simon Kuznets en cuanto a cómo el crecimiento impacta sobre la distribución del ingreso, pero también insistiendo en la causalidad inversa, sobre cómo esta incide sobre el desarrollo.

El caso de América Latina ha despertado particular interés en la literatura de historia económica, ya que parece ser un buen ejemplo para estudiar la combinación de desigualdad y retraso relativo. Sin embargo, no hay mucho acuerdo entre los investigadores en torno a sus determinantes y del momento histórico en que aparece. Y pocas veces se han anudado los estudios de desigualdad al interior de los países con las brechas entre países.

Algunas interpretaciones sostienen que la desigualdad se implantó en el continente tempranamente, en el momento de la conquista, en relación con la distribución de los recursos naturales y el control de la mano de obra por parte de los conquistadores, aun cuando sus determinantes no queden claros: se puede deber a la dotación de factores, a la herencia político-cultural de los colonizadores o al sistema socio-político instalado. En todo caso, la desigualdad de América Latina aparecería como un equilibrio de largo plazo, que sufrió pocos cambios hasta el tiempo presente y que determina su distribución geográfica en la actualidad. Además, estas tendencias habrían sido más o menos inmunes a las oportunidades que le brindaba el desarrollo de la economía internacional.

Otras visiones atribuyen el deterioro de la distribución del ingreso a tiempos más recientes, en particular, el periodo de rápida inserción internacional a finales del siglo XIX, debido al más rápido aumento del precio de la tierra y los recursos naturales