

Índice

Presentación.....	161
--------------------------	------------

Dossier

Temas y problemas del comercio exterior sudamericano en perspectiva histórica coordinado por Agustina Rayes

Temas y problemas del comercio exterior sudamericano en perspectiva histórica Agustina Rayes.....	165
Importaciones de Uruguay durante la Primera Globalización (1870-1913) Precios de aforo, comercio de tránsito y la fiabilidad de la registración Sabrina Siniscalchi, Henry Willebald, Atenea Castillo y Gustavo Gil	179
Exportaciones del Perú. Precios, infraestructura y crecimiento, 1885-1913 Luis Felipe Zegarra.....	227
La Junta de Exportación Agrícola: Chile, 1930-1942. Una propuesta de evaluación de su desempeño José Díaz-Bahamonde.....	261
Exportaciones mineras y desarrollo sustentable en Chile Una visión de largo plazo (1850-2020) Cristián Ducoing	295

Reseñas

Barbagallo, Lionel y Cuesta, E. Martín (compiladores). 2020. Rentabilidad y Patrimonio de Grandes Empresas en Argentina. Una Historia. Buenos Aires: L&C.

Ernesto Curvale325

Notas críticas de eventos académicos

Nota crítica sobre las II Jornadas de Investigadores en Formación del CEEED

Mauro Nahuel Cuk, Juan Ignacio Alra y Rodrigo Martín Seijas ..331

Directrices para autores/as.....337

La Junta de Exportación Agrícola: Chile, 1930-1942. Una propuesta de evaluación de su desempeño

José Díaz-Bahamonde¹

Resumen

Este artículo describe los objetivos y funciones de la Junta de Exportación Agrícola, una agencia creada en Chile en 1930 como respuesta a la Gran Depresión, y propone una evaluación de los resultados de su gestión a partir del examen de diferentes indicadores estadísticos. Los antecedentes muestran que durante la existencia de la Junta no se observó riesgo de desabastecimiento local y no aumentó la capacidad exportadora triguera chilena. Todo lo anterior mientras la capacidad productiva agrícola no exhibió mejoras significativas.

Palabras clave

Política agrícola; trigo; Gran Depresión; Chile.

The Agricultural Export Board: Chile, 1930-1942. A proposed evaluation of its performance.

Abstract

This article describes the purpose and functions of the Agricultural Export Board, an agency created in Chile in 1930 in response to the Great Depression. It proposes a critical evaluation of the results of its management based on the examination of different statistical indicators.

Fecha de recepción del artículo: 08-07-2021

Fecha de aceptación del artículo: 11-08-2021

¹ Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

jdiazb@uc.cl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8237-0109>

The analyzed background shows that during the Board's existence there was no risk of local shortages and Chile's wheat export capacity did not increase. All this while agricultural production capacity did not show any significant improvement.

Keywords

Agricultural policy; Wheat; Great Depression; Chile.

Introducción

De acuerdo con testimonios de la época, la economía chilena fue una de las más afectadas por la Gran Depresión. Específicamente, Chile experimentó una caída en la demanda por sus exportaciones, una reducción en el precio de los productos exportables, y el cierre del acceso al crédito internacional. Entre 1929 y 1932, mientras el PIB per cápita de Estados Unidos y Reino Unido cayó 29 y 6 por ciento, respectivamente, el de Chile se desplomó 47 por ciento (The Maddison-Project 2013). En el mismo lapso, el volumen de exportaciones chilenas se redujo 73 por ciento (Díaz, Lüders y Wagner 2016).

La principal explicación de los efectos locales de este fuerte choque económico externo proviene de la condición de economía pequeña y abierta, con exportaciones concentradas en salitre. Este producto representó en sus mejores momentos más del setenta por ciento del valor de la exportación y su tributación jugaba además un papel fundamental como fuente de ingresos públicos (Díaz-Bahamonde 2021).

El gobierno chileno implementó un conjunto de medidas para atenuar los efectos de la crisis y procurar la recuperación de la economía. Mientras algunas de las disposiciones eran similares a aquellas usadas en los países desarrollados, como el control de cambios en reemplazo del patrón cambio oro y la aplicación de diferentes regulaciones al comercio exterior, otras como el control de precios señalaban el comienzo del uso de herramientas de planificación en la actividad económica chilena (Ellsworth 1945, Ibáñez 2003).

En este difícil contexto y considerando el peso de la minería en las exportaciones chilenas, puede resultar sorprendente la implementación de medidas destinadas al apoyo del sector agrícola, entre ellas, la creación de

una agencia denominada Junta de Exportación Agrícola. Por cierto, hay antecedentes de política estatal chilena orientada hacia el agro antes de los años 30 (Wright 1975). Además de diferentes proyectos de expansión de la cobertura de regadío hubo un esfuerzo por facilitar el manejo de cosechas con almacenes generales de depósito (1922), por apoyar con créditos diversas iniciativas (Caja de Crédito Agrario 1927), y por promover la ocupación de terrenos y la colonización (Caja de Colonización Agrícola 1928).

Lo novedoso de la Junta de Exportación Agrícola es, según Almonacid (2009, 205), que «con la Junta se estrenó la intervención estatal en los procesos económicos y comerciales de la agricultura y, particularmente, en el control de sus precios». La efectividad de este tipo de agencias es bastante cuestionada en la literatura actual sobre crecimiento y desarrollo económico.² Los efectos no anticipados en producción y consumo provocados por reasignaciones inadecuadas de los recursos, así como sus efectos redistributivos, están entre las principales críticas a este tipo de entidades.

El objetivo de este trabajo es inferir del examen del comportamiento de diferentes indicadores estadísticos los resultados efectivos de la gestión de la Junta, tras identificar los sus fines y sus principales atribuciones. Nuestra tesis es que la Junta no logró cabalmente su cometido por dos razones. En primer lugar, por ser parte de un conjunto poco articulado de políticas orientadas a apoyar la recuperación del sector agrícola, y estar mal diseñada como agencia. En segundo lugar, por la coyuntura internacional crítica que enfrentó. Ambas razones dificultan la realización de una evaluación de su desempeño y de sus contribuciones.

La identificación de los fines y medios de la Junta de Exportación Agrícola no es asunto fácil pues se trató de una entidad cuyos objetivos y facultades fueron evolucionando en el tiempo, lo que ha dado pie a evaluaciones ex-post muy sintéticas y poco informativas. De acuerdo con Abbott (1967), quien clasifica y sintetiza diferentes experiencias internacionales de juntas de comercialización agrícola (agricultural marketing boards), el caso chileno fue el de una unidad «estabilizadora de precios». En cambio, Behrman (1976, 100) considera la Junta como «un ejemplo» de agencia que combina atribuciones comerciales y de promoción del desarro-

2 Weil (2013, cap. 12). Sobre estrategias comerciales para el desarrollo económico véase Todaro & Smith (2015). Una visión crítica en Krueger (1990).

llo sectorial.

Por otra parte, diversos testigos de la época cuestionaron el desempeño de la Junta. Mathei (1939, 264-265) declaraba que «mucho más son los fracasos experimentados por la funesta política de la Junta de Exportación Agrícola, que ha exportado excedentes de producción imaginarios, que han faltado después para la alimentación del pueblo». Millar y Fernández (2008) han planteado que en la práctica la Junta y el resto de las políticas de apoyo al sector agrícola trataron de estimular la producción local por la vía de reducir riesgos a los productores agrícolas asegurándoles precios y márgenes atractivos. Sin embargo, hubo continuos reclamos de los productores dado que estas medidas tenían una restricción: «así como el Ejecutivo y los organismos competentes le prestan el debido amparo al productor, también tiene que limitar este apoyo hasta un punto justo y razonable» (Boletín Mensual del Banco Central de Chile mar-1938, 74).

Esta investigación se apoya en la consulta crítica de fuentes cualitativas y cuantitativas.³ A partir del examen de estos antecedentes, el artículo presenta argumentos que confirman que la Junta de Exportación Agrícola tenía serios problemas en su diseño y en su capacidad de ejecución. En primer lugar, los objetivos planteados para la Junta estaban mal definidos y eran contradictorios entre sí. Segundo, tales objetivos y los medios de acción determinados para la Junta estaban en conflicto con los fines y medios asignados a otras agencias gubernamentales. Finalmente, los resultados observados no permiten afirmar que se haya afectado en promedio la oferta local de recursos agrícolas, especialmente en el caso del trigo.

La sección siguiente de este artículo presenta un panorama general del contexto local e internacional en que se produce la crisis económica de los años 30 y la situación de la oferta local de recursos agrícolas. A continuación, se explica el origen de la Junta y se caracterizan sus funciones de manera esquemática. Posteriormente, se exploran los resultados observados durante la vigencia de la Junta a partir del examen de una serie de antecedentes estadísticos descriptivos que se correlacionan con los re-

³ Lamentablemente, las restricciones impuestas por la reciente pandemia impidieron la consulta del archivo de actas del directorio de la Junta. No obstante, a partir de la inspección preliminar realizada, creemos que la revisión de esta fuente no habría modificado las conclusiones de este trabajo.

sultados esperados. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Contexto nacional y coyuntura internacional

Recientes investigaciones acerca del sector agrícola chileno modifican la evaluación de su desempeño en el siglo XIX pero no así para el siglo XX. Por ejemplo, Robles (2009) identifica mucho dinamismo en el sector durante el período 1880-1930, un hallazgo que contradice la imagen tradicional de estancamiento agrícola en el período. Es cierto que desde 1881 el precio del trigo disminuyó, pero la reacción de los productores fue la reorientación hacia el mercado interno, la diversificación de la producción, y el traslado de la frontera agrícola hacia el sur (Villablanca 1993). Esta expansión agraria, que incluyó tanto el desarrollo diferenciado de agriculturas regionales como la diversificación de la producción agropecuaria, ocurrió en medio de una desigual modernización tecnológica reflejada tanto en la mecanización selectiva como en la temprana expansión del regadío (Robles 2003). En el mismo sentido, Valenzuela (2013) muestra el desarrollo hasta 1930 de un sector industrial asociado al devenir de la agricultura: el de los agroalimentos y la hortofruticultura.

La evaluación del desempeño del sector agrícola chileno en el siglo XX, en cambio, continúa exhibiendo una imagen de parálisis entre 1910 y 1960, destacando en especial el rezago de la agricultura respecto al avance de la industria (IBRD & FAO 1952). Almonacid (2009) plantea que este diagnóstico es, sin embargo, incompleto: aunque la percepción dominante era la de un lento crecimiento del sector agrícola, no había pleno acuerdo sobre cuáles eran las razones últimas del problema.

La importancia económica del sector agrícola chileno en 1930 puede apreciarse por medio de diferentes indicadores.⁴ En primer lugar, la agricultura representaba de 9 a 14 por ciento del PIB según diferentes precios base. En segundo lugar, al menos 39 por ciento de la fuerza de trabajo se dedicaba a la agricultura. Finalmente, aunque la definición no es del todo precisa, de acuerdo con el Censo de 1930, 51 por ciento de la población era calificada como rural.

Aunque el espacio agrícola empleaba un contingente considerable de población y parte de su producción se exportaba, el agro no constituía

⁴ Las cifras reportadas en esta sección, salvo indicación de lo contrario, provienen de Díaz et al. (2016). Otros antecedentes en Ballesteros (1965).

una fuente principal de divisas. Tal cualidad correspondía a la minería y sus exportaciones: en 1929, del valor total de exportaciones, 88 por ciento correspondía al sector minero y sólo el 9 por ciento calificaba como exportación agropecuaria. Los principales productos agrícolas de exportación chilenos eran los cereales, especialmente el trigo (Díaz 2006, Keller 1956).

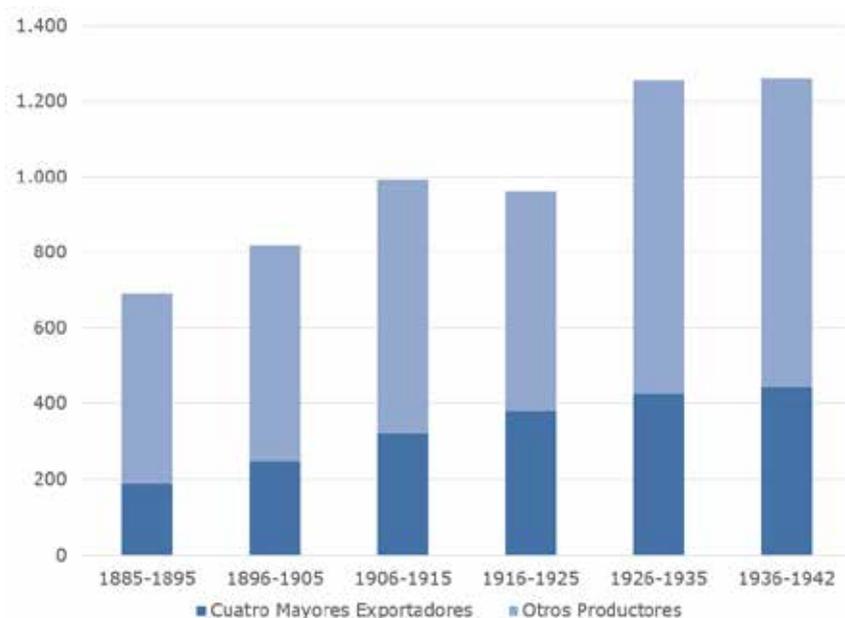
Los alcances sociales del ordenamiento agrícola chileno existente desde el siglo XIX han sido bastante documentados y discutidos (Bauer 1994, Chonchol 1994, Santana 2006). La organización de la propiedad agrícola en forma de latifundio habría provocado un conjunto de efectos sociales y políticos cuyo alcance fue objeto de un importante debate político en los años sesenta del siglo XX, llegando a plantearse que las condiciones de propiedad agraria «impiden el desarrollo de la economía nacional» (McBride 1973, 270). Aunque ya en los años treinta se sugirieron distintos mecanismos de cambio, como la sindicalización campesina y una reforma agraria, lo cierto es que la realidad del campo chileno no se modificó sustancialmente hasta la segunda mitad del siglo veinte (Love-man 1976, Moreno 2013).

Considerado lo anterior, el impacto directo de un choque económico como el de la Gran Depresión sobre la agricultura chilena se tradujo en una reducción en la demanda y en los precios de los productos agrícolas, una disminución en el empleo y una baja en la remuneración de los factores. Aunque este último efecto podría ser considerado favorable desde la perspectiva de un empresario agrícola, no parece haber compensado a los otros efectos dada las demandas regulares de los productores agrícolas por ayuda estatal ante la caída en sus beneficios.

En este punto cabe señalar brevemente las características de la coyuntura internacional. Las fluctuaciones de precios y los ciclos agrícolas eran un fenómeno recurrente en Europa, pero el escenario internacional cambió con las innovaciones tecnológicas y con el aumento de la superficie cultivada a mediados del siglo XIX (Aparicio & Pinilla 2019, Abel 1986). Las innovaciones tecnológicas optimizaron el uso del trabajo en aquellas economías que eran abundantes en tierra, pero escasas en mano de obra, y donde además los costos de transporte y de comunicación cayeron (Anderson 2014, Federico 2004, Mazoyer & Roudart 2006).

Como muestra el Gráfico 1, desde 1890 la producción triguera mundial experimentó un alza significativa, una trayectoria interrumpida brevemente durante la Primera Guerra Mundial (Malenbaum 1953). Tras

Gráfico N° 1
Producción mundial de trigo.
Millones de qq.mm., promedio por período, 1885-1942.



Fuentes: Empalme de información de Bennett (1933), Davis (1940) y Farnsworth (1943).

Cuatro mayores exportadores: Estados Unidos, Canadá, Australia y Argentina.

1918 la posición de los principales exportadores agrícolas quedó consolidada fuera de Europa: Estados Unidos, Canadá, Argentina y Australia (Rusia sufrió los efectos de su revolución). Estos cuatro países representaban el 90 por ciento de la exportación neta triguera en los años 20 (USDA 1930, Way 2013).⁵

El efecto de una oferta regular y creciente fue una disminución en los precios reales de los productos agrícolas: entre 1870 y 1938 la caída fue de un 20 por ciento en Reino Unido y Estados Unidos (Federico

⁵ Se considera que 1 bushel = 27,216 kg y 1 qq.mm. = 3,67 bushels (The Economist 1998, 28).

2005a, 237). Naturalmente, esta disminución de los precios complicó a aquellos productores de menor competitividad quienes demandaron alguna protección para el sector (Perren 1995, Timoshenko 1933). En Estados Unidos, muchos agricultores recibían por sus cosechas un precio inferior al costo de producción, lo que aumentaba impagos y deuda hipotecaria (USBC 1960, 122-123).

Los productores locales, tanto de los países exportadores como de aquellos importadores, consideraban a la «sobreproducción» de trigo como una amenaza a sus ingresos. En particular, en los países importadores de productos agrícolas se comenzó a exigir la aplicación de tarifas (Federico 2005a).⁶ Si bien McCalla (1969) ha sostenido que en este contexto se comprende la revitalización del proteccionismo y el «nacionalismo económico», este argumento ha sido puesto en entredicho por Federico (2005b) para quien la denominada «crisis agrícola» no es por sí misma un factor causal de la Gran Depresión. La caída de los precios reflejaba la alta competencia exhibida en el sector y no la existencia de sobreproducción (Madsen 2001). Aparicio y Pinilla (2019) explican estos precios bajos por el aumento mundial de la oferta, ocasionado por dos factores. Primero, por las políticas proteccionistas y de promoción de autosuficiencia implementadas por los países importadores, especialmente los europeos. Segundo, por las innovaciones en el sector (nuevas variedades de semillas, mejores fertilizantes, y mecanización de la agricultura).

Hubo varios intentos por establecer algún mecanismo de coordinación internacional que ajustara el stock de productos agrícolas, especialmente el trigo. La Gran Depresión apuró estos esfuerzos: Clavin (2013) destaca el impulso de la Liga de las Naciones al desarrollo de veinte conferencias entre 1927 y 1933 con el fin de tratar el tema de los precios y la producción mundial de trigo. La Conferencia Internacional del Trigo (1933) derivó en una serie de compromisos entre veintidós países exportadores e importadores de trigo, con el objeto de controlar la exportación a través de cuotas, contener la producción en países importadores y promover el consumo de trigo de mejor calidad relativa (Marchildon 2010 y

6 Es interesante notar que Gran Bretaña, un importador neto de alimentos y practicante del libre cambio en los años veinte, no aplicó ninguna tarifa al comercio de trigo sino sólo tras la Gran Depresión. Y en esa ocasión la medida fue adoptada por razones de seguridad nacional y no para apoyar a los productores (Mollett 1960, Egerer 1965).

2013). No obstante, los acuerdos no se cumplieron y el ajuste en el mercado acabaría produciéndose por una serie de eventos fortuitos: una serie de sequías en Estados Unidos y el inicio de la Segunda Guerra Mundial.

En resumen, al momento de producirse la Gran Depresión el mercado internacional agrícola, y en particular el trigoero, no tenía problemas de oferta (Neumark 1934, Royal Institute of International Affairs 1932, Smith 1935). Durante los años treinta el mercado del trigo se caracterizó por un precio bajo respecto al observado en los años veinte y la cuestión relevante era cómo atenuar el impacto de dicha baja en los precios. Recién a fines de los años treinta, al comenzar la Segunda Guerra Mundial, el precio del trigo iniciaría una etapa de recuperación que se consolida en la posguerra (Pinilla y Willebald 2018).

Swinen (2009) postula que, entre las dos guerras mundiales, los países modificaron las prioridades de sus políticas alimentarias y agrícolas desde aquellas que priorizaban la protección al consumidor hacia otras que reforzaban la protección para el productor. Los problemas eran particularmente graves en aquellas economías que, como la chilena, observaban las reducciones de precios sin contar con una mayor capacidad de reacción o de ajuste productivo.

La Junta de Exportación Agrícola: fines y medios

En la coyuntura de la Gran Depresión el gobierno chileno adoptó una serie de medidas para aminorar el impacto de la crisis en la economía nacional. El tema no era fácil de abordar como ilustra la discusión realizada en la Conferencia Económico-Social Agrícola convocada por la Universidad Católica de Chile y celebrada en los meses de Junio y Julio de 1929. En esa reunión de académicos, políticos y productores agrícolas se señalaron una serie de dificultades que enfrentaba el sector a fines de los años 20: la volatilidad de los precios, las dificultades en el pago de las deudas, el despoblamiento de los campos ocasionado por la migración de los trabajadores hacia las ciudades, entre otros. En particular, se auguraba una sobreproducción local de trigo para al año 1931 por sobre el millón de quintales métricos lo que amenazaba con reducir aún más el precio del producto. Los diagnósticos eran muy contradictorios como lo ilustra el que, mientras por un lado había quienes sostenían la urgencia por subir aranceles «a fin de evitar una posible invasión de trigo extranjero», por

otro se advertía la amenaza del hambre entre la población y la urgencia de facilitar la oferta extranjera. La Conferencia concluyó haciendo un llamado general a la autoridad para que se adoptasen medidas conducentes a apoyar al sector agrícola y reforzar su capacidad de exportación (Academia de Ciencias Económicas 1930, 651).

Una de las primeras medidas orientadas a enfrentar la crisis fue el Decreto 1208 de abril de 1930 que creó el Comité de Auxilio a la Exportación de Trigo, entidad que entregaba un subsidio de \$2,5 por quintal métrico de trigo exportado (Pinto y Ordenes 2015, 92). A esta iniciativa temporal le siguió la instauración de la Junta de Exportación Agrícola.

La Junta fue creada por la ley 4912 de 18 de diciembre de 1930 y funcionó hasta agosto de 1942 cuando el Decreto con Fuerza de Ley 2851 estableció la creación del Instituto de Economía Agrícola, reasignando las funciones de la Junta entre dicho Instituto y otras agencias estatales. Posteriormente, el Instituto de Economía Agrícola será reconvertido en el Instituto Nacional de Comercio (1952) y luego en la Empresa de Comercio Agrícola (1960).

El período de existencia de la Junta de Exportación Agrícola, 1930-1942, abarca tres momentos de la historia política de Chile. El primero de ellos es la etapa de crisis económica y política que corresponde al término de la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo y a la implementación de una serie de experimentos políticos de corta duración, en medio de los primeros efectos de la Gran Depresión (1930-1932).

El segundo momento corresponde al segundo gobierno de Arturo Alessandri Palma (1932-1938). Alessandri regresó al gobierno con un enfoque más pragmático que el de su primer gobierno, y con la intención de poner en marcha la Constitución de 1925 y recuperar la economía. Para lograr este último objetivo se aplicaron diferentes medidas fiscales pero controlando a la vez las presiones salariales, lo que afectó la popularidad del Ministro de Hacienda y luego derrotado candidato presidencial, Gustavo Ross.

El tercer momento corresponde al ciclo de los gobiernos del Partido Radical (1938-1952), la primera vez que una coalición de izquierda llegó al poder democráticamente en Chile. Es el comienzo de una serie de transformaciones relevantes, entre ellas la creación de una red de empresas estatales al alero de la Corporación de Fomento de la Producción (Díaz-Bahamonde 2021).

Durante la existencia de la Junta, no menos de doce leyes y otros tantos decretos definieron, precisaron o modificaron diferentes aspectos de su quehacer: objetivos, funciones, integrantes y atribuciones. Esta maraña legal es una de las complicaciones que explica la dificultad para comprender y evaluar debidamente el accionar de esta agencia.⁷

La Junta de Exportación Agrícola era un organismo semifiscal⁸, es decir aunque dependía administrativamente del Ministerio de Agricultura gozaba de autonomía y poseía personalidad jurídica propia.⁹ Su dirección, consolidada tras varias reformas, estaba compuesta por nueve miembros de los cuales el Presidente de la República designaba directamente a cuatro de ellos (incluyendo al responsable de su presidencia), y los restantes eran elegidos desde ternas propuestas por la Sociedad Nacional de Agricultura, la Sociedad Agrícola del Sur en conjunto con la Sociedad Cooperativa Agrícola de Temuco, la Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, el Directorio de la Caja de Crédito Agrario, y el Comité Central de Asociaciones de Molineros.

La composición de la dirección de la Junta sugiere que ella representaba los intereses del grupo de productores agrícolas (Apey, 1988). No obstante, esta impresión requiere dos aclaraciones. Primero, la incorporación de representantes empresariales en el manejo de agencias estatales no era algo extraño sino una práctica recurrente en la economía chilena desde la década de 1920. Correa (1989) postula que esto obedecía tanto a una estrategia de defensa de intereses gremiales como a un medio de supervigilar el uso de los recursos fiscales. Casanova (2018) agrega que los empresarios desarrollaron su propio proyecto de desarrollo nacional que era compatible con medidas que promovieran la producción local y la sustitución de importaciones. La segunda aclaración es que los representantes del gobierno podían ser ideológicamente opuestos a los representantes sectoriales, pero también críticos del gobierno. Por ejemplo, Rojas (2018) indica que el comunista Carlos Contreras Labarca fue parte de la dirección

⁷ Los antecedentes jurídicos son tratados por Undurraga (1939), Parot (1942) y Gómez (1944).

⁸ Los organismos semifiscales eran una categoría de la administración pública usada en Chile desde 1925 (Silva 1995).

⁹ En 1924 había sido creado el Ministerio de Agricultura, Industria y Colonización que en 1930 recibió la denominación actualmente en uso de Ministerio de Agricultura (Urzúa y García 1971).

de la Junta durante los gobiernos del Partido Radical. Esto es muy llamativo considerando las discrepancias entre el quehacer de esta agencia y el proyecto agrario del Partido Comunista (Acevedo 2012).

¿Cuál era la misión de la Junta? A partir del examen de su mandato legal, Parot (1942, 24) la resume así: «Procurar que las necesidades de consumo de productos agrícolas del país se encuentren cubiertas y facilitar la salida al extranjero de los saldos exportables sobre dicho consumo, si los hubiere, asegurando a los productores precios remuneradores». La Junta debía, por tanto, regular el mercado agrícola interno asegurando a la vez el consumo interno, alguna rentabilidad a los productores y promoviendo la exportación de excedentes agrícolas (Cortés 1993).

Es interesante destacar algunas impresiones planteadas durante el debate parlamentario sobre la ley que originaría la Junta. Entre los diputados se señaló que se reconocía la necesidad de protección para el sector agrícola pero que estas medidas de apoyo debían ser concedidas a cambio de un mayor control estatal sobre el quehacer del sector:

Opino que debe protegerse a la agricultura, porque actualmente sufre una aguda crisis, crisis que proviene de causas que podrían llamarse universales.

(...)

Esta protección yo la creo necesaria; pero, a la vez, junto con esta protección, en mi concepto, los señores agricultores, en su mayoría de espíritu conservador, deben aceptar también una especie de control del Estado, tanto sobre la producción como sobre la venta de los productos agrícolas, principalmente sobre los que consumen las clases modestas de nuestra sociedad (Congreso Nacional 1930, 110. Cfr. La ley original en EM 1930).

Para cumplir con este «control del estado» y asegurar su misión, la Junta de Exportación Agrícola contaba con tres medios o instrumentos: el control del mercado interior, la promoción de la exportación agrícola y el estímulo a la producción local.

Control del mercado interior

La Junta tenía dos atribuciones principales que, en principio, le

permitían afectar el mercado interior de productos agrícolas. La primera de ellas era la capacidad de fijar los precios del trigo, de la harina y del pan, pero esta facultad enfrentaba dos dificultades. En primer lugar, la fijación obedecía a objetivos completamente inarticulados e incompatibles entre sí como señala Gómez (1944, 51): «asegurar al productor un precio remunerativo, impedir la competencia exterior y, aun, el alza desmesurada en la cotización del trigo en el mercado interno». Es decir, el precio debía ser lo suficientemente alto para beneficio del productor, pero sin generar atracción de oferta internacional ni encarecer el producto en el mercado local.

En segundo lugar, la Junta no era la única agencia en Chile con capacidad de fijación de precios de estos productos: desde 1932 el Comisariato General de Subsistencias y Precios tendrá esta facultad sobre la base de asegurar a la población el acceso a bienes considerados de primera necesidad (Simonetti 1995, Henríquez, 2014). Es decir, el gobierno chileno tenía dos organismos con funciones contradictorias, la protección al productor y al consumidor, con el mismo instrumento: el control de precios¹⁰.

La segunda atribución que permitía a la Junta afectar el mercado interno de productos agrícolas era la facultad de comprar o vender trigo y otros productos agrícolas en caso de exceso de oferta o de demanda¹¹. La Junta podía constituir un poder comprador en el mercado afectando así la disponibilidad de los productos agrícolas. Para ello, la ley autorizaba al Banco Central de Chile a descontar pagarés con garantía de trigo considerando un valor máximo de 60 pesos por quintal. Estos descuentos

¹⁰ El Comisariato había sido creado en 1932 por un decreto que declaraba los predios agrícolas de utilidad pública, facultando al Presidente para su requisición siempre que no produjeran bienes en la calidad o cantidad determinada por el Estado. En la práctica, el Comisariato (después Superintendencia de Abastecimiento y Precios) actuaría fijando precios con el objetivo de proteger a los consumidores. Con la creación del Instituto de Economía Agrícola en 1942 se traspasó definitivamente la función de fijación de precios a la Superintendencia aunque esta debía actuar previo informe del Instituto. Igualmente, la fiscalización en el precio del pan quedó en manos de la Superintendencia aunque el producto de las multas fuese destinado al Instituto.

¹¹ En caso de exceso de demanda y con aprobación del Presidente de la República, la Junta estaba autorizada para importar productos agrícolas, especialmente trigo. Esto sucedió, por ejemplo, a fines de 1933 cuando se decidió comprar trigo desde Argentina (Boletín Mensual del Banco Central de Chile ene-1934, 15).

no podían superar la cifra de 120 millones de pesos y el interés anual correspondiente no podía ser mayor que 3 por ciento (Undurraga 1939, 45 y ss.).¹² La Junta también podía subsidiar el transporte de trigo hacia la zona norte de Chile.

Promoción de la exportación agrícola

La Junta contaba además con atribuciones para facilitar la exportación de productos agrícolas siempre y cuando hubiera excedentes de producción. En tal sentido, podía establecer cuotas para el destino de las referidas exportaciones y orientar la dirección de la exportación agrícola hacia nuevos mercados.

El instrumento legal para cumplir esta función era la prima de exportación, un monto que subsidiaba la diferencia entre el costo efectivo del producto chileno puesto en el mercado externo y el precio observado en dicho mercado. El costo efectivo se calculaba a partir del precio del producto en Chile y agregando costos de transporte, fletes, seguros y un margen de beneficio de 10 por ciento (Parot 1944, 45)¹³.

Como en el caso del control del mercado interior, esta atribución que define la naturaleza original de la Junta, entraba en abierta contradicción con las facultades de otras agencias gubernamentales. Por una parte, el Servicio de Control de Exportaciones (creado en 1928 y reglamentado en 1929) podía impedir, en virtud de la Ley 4472, la exportación si los productos no cumplían una serie de requisitos «indispensables para mantener el prestigio de nuestros productos en el exterior» (denominación, clasificación, calidad, envase, rotulación, etc.). Por otra, la Comisión de Cambios Internacionales (creada en abril de 1932) podía denegar la autorización a exportar cuando no hubiese garantía de que el valor de dicha exporta-

¹² Los recursos generales con que contaba la Junta provenían de la recaudación de impuestos (a la molienda de trigo y avena, a la malta para fabricación de cerveza, entre otros), del cobro de multas y de ingresos por la administración de frigoríficos. Según Gómez (1944), en 1941 el impuesto a la molienda de trigo equivalía al 56 por ciento de las entradas de la Junta.

¹³ Al respecto, es interesante notar el escepticismo con la capacidad exportadora del empresariado chileno en palabras de un analista: «Los particulares, por lo general, no están dispuestos a realizar experiencias en sus negocios, salvo en cuanto puedan acarrearles pingües utilidades» (Gómez 1944, 48).

ción retornase al país ya sea como producto importado o como medio de pago internacional¹⁴. Finalmente, el ya mencionado Comisariato General de Subsistencias y Precios podía también solicitar al Presidente de la República que limitase o prohibiese la exportación de artículos declarados de primera necesidad, es decir, indispensables para la población.

Por lo tanto, era posible que la Junta autorizase la exportación de productos agrícolas pero que las otras agencias mencionadas, en virtud de sus propias competencias, limitaran parcial o completamente dicha autorización. Este rasgo es importante de destacar pues anticipa lo dificultoso de intentar una evaluación del impacto real y del alcance de esta atribución de la Junta.

Igualmente, han de considerarse dos elementos. Primero, Chile no tenía tradición exportadora triguera reciente lo que implica que las buenas intenciones se enfrentarían a desafíos de implementación no menores. En segundo lugar, como vimos en el panorama internacional de la época, la oferta mundial de trigo era abundante. Por tanto, las posibilidades chilenas de incorporarse en este mercado eran, seguramente, muy reducidas.

Estímulo a la producción local

Además de las atribuciones antes mencionadas la Junta debía asegurar alguna rentabilidad a los productores y podía destinar recursos para «estimular la producción agrícola casera e industrial derivada de la agricultura» (Gómez 1944, 60). Como veremos, aunque no hay evidencia de que esta actividad se haya realizado ni mucho menos que hubiese provocado efectos significativos, sí se observa un aumento en las cosechas después de 1930. Sin embargo, dadas las características de este incremento (se examinan en la sección siguiente) no parece razonable argumentar que ello fuese necesariamente resultado de un proyecto desarrollista destinado a proporcionar incentivos para el sector agrícola.

La Junta era un instrumento concebido para enfrentar una situación de emergencia más que un medio de promoción sectorial. En cambio, el Instituto de Economía Agrícola creado tras la desaparición de la Junta

¹⁴ En 1942, el Consejo Nacional de Comercio Exterior (Condecor) recibió la facultad de autorizar la exportación de productos agrícolas y el Instituto de Economía Agrícola sólo conservó las atribuciones de fijar cuotas globales de exportación y de prohibir la exportación.

en 1942, expresamente señalaría entre sus fines principales el «orientar la política de fomento, de producción y de crédito de la agricultura» (DFL 2/2851 de 1942).

En resumen, la Junta de Exportación Agrícola fue una institución creada en medio de una crisis económica profunda y que pretendía resolver diferentes problemas de la agricultura chilena, según la opinión de la época. Integrada por representantes del gobierno y del sector agrícola, sus medios eran contradictorios con las atribuciones de otras agencias del estado.

Tomando esto en cuenta, ¿cuál fue el desempeño de la Junta?

Resultados de la Junta de Exportación Agrícola, 1930-1942: una mirada preliminar

En las líneas siguientes se explora de manera estilizada el quehacer de la Junta de Exportación Agrícola a partir del examen de diferentes indicadores. Específicamente se revisa el alcance del control de los precios y del control del comercio agrícola, considerando que la finalidad última de la Junta era asegurar el abastecimiento interno. Además, se examina brevemente si hubo o no cambios en la productividad del sector agrícola para apreciar posibles transformaciones productivas.

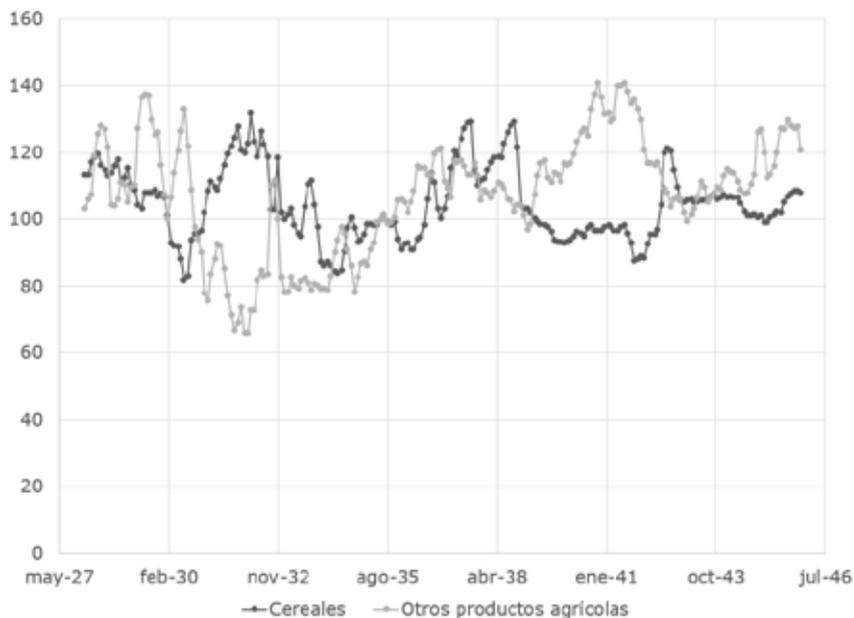
Como se indicó antes, la evaluación del cumplimiento de los objetivos es un aspecto que requiere cierto cuidado debido a las atribuciones en conflicto con otras agencias del estado chileno. En tal sentido, debe reconocerse que lo reportado a continuación es más sugerente que concluyente, pues proviene de examinar resultados generales más que de un análisis causal específico.

Por simplicidad y por su relevancia en el sector agrícola chileno, nos concentraremos especialmente en el caso del trigo.

Control de Precios Internos

Un objetivo de la Junta de Exportación Agrícola era asegurar el abastecimiento en el mercado interno por medio de la fijación de precios. Esta atribución se reflejó tanto en la fijación del precio mínimo de venta del trigo como en la fijación de precios máximos de productos agrícolas susceptibles de exportación. Como se indicó, esta tarea entraba en contra-

Gráfico N° 2
Índices de precios al por mayor, cereales y otros productos agrícolas, deflactado por el IPM. (Jun-1935=100) ene-1928 a dic-1945



Fuentes: Empalme de series obtenidas desde los volúmenes de Comercio Interior del Anuario Estadístico de Chile. En el índice de precios de cereales, el precio del trigo pondera 75%.

dicción con las funciones asignadas al Comisariato General de Subsistencia y Precios.

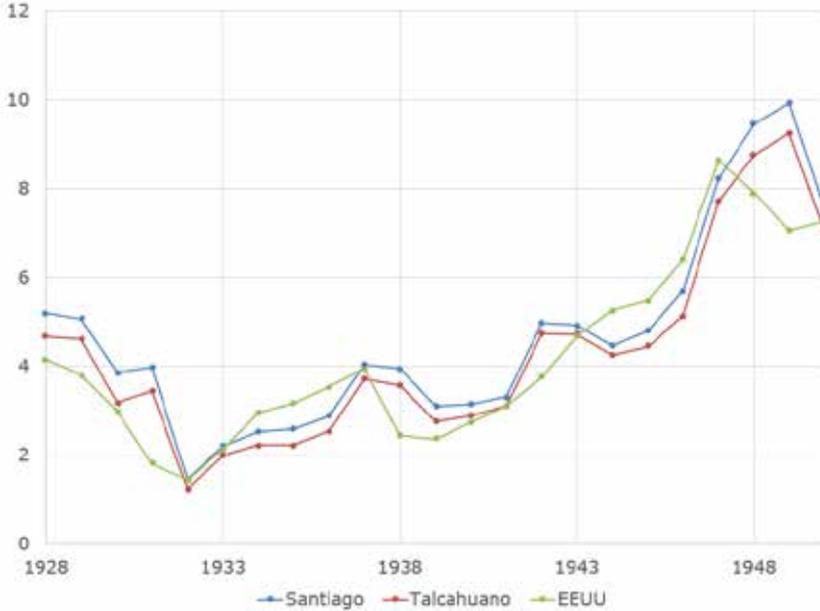
El Gráfico 2 muestra los precios mensuales al por mayor de los cereales y de otros productos agrícolas, deflactados por el Índice de Precios al Por Mayor.

La evolución de los precios del trigo en los tres mercados considerados no muestra grandes diferencias. Esto es consistente con la hipótesis de que la capacidad de la Junta de afectar el precio local era muy limitada y con las críticas de diferentes testigos de la época que indicaban que los precios fijados no se cumplían.

La política de precios trigueros aplicada por la Junta de Exporta-

Gráfico N° 3

Precio del trigo en Santiago, Talcahuano y Estados Unidos. Dólares corrientes por qq.mm., 1928-1950.



Fuentes: Cifras de Díaz et al. (2016) y de la publicación periódica Estadística Chilena (varios números).

ción Agrícola exhibe dos características: irregularidad y sesgo geográfico. La política fue irregular pues los instrumentos no fueron claramente establecidos y se modificaron de acuerdo con las circunstancias durante el ejercicio de la Junta. Estos cambios en la estrategia de fijación de precios sugieren que los objetivos buscados por la Junta no eran estables o que los diagnósticos de base estaban errados. Por ejemplo, en los años 1931 y en el período 1934-1939 se fijó un precio mínimo para el trigo. En cambio, en 1933 y en el período 1941-1942 se estableció un precio máximo.

El reclamo reiterado de los productores era que los precios fijados eran demasiado bajos, incluso inferiores a los costos, y que esto amenazaba la subsistencia del sector. Almonacid (2009) confirma que el precio mínimo fijado solía estar por debajo del precio de mercado lo que llevaba

a la Junta a comprar trigo para evitar alzas de precios (Ellsworth 1945, 75 y ss.).

El sesgo geográfico de las políticas de fijación de precios significa que no había un precio único nacional, sino que este se reducía gradualmente desde Santiago hacia la zona sur. Por ejemplo, en 1933 el precio fijado para Santiago era 9,4 por ciento mayor que el fijado para Valdivia lo que se interpretó en su momento como señal de discriminación respecto a los productores trigueros localizados en el sur de Chile (Almonacid 2009, 201 y 203).

Pinto & Órdenes (2015) proporcionan una buena descripción de cómo operaba, o mejor dicho cómo no operaba, la fijación de precios del trigo. En la práctica, ante precios máximos que los productores consideraban insuficientes y dada la demanda por trigo desde los molinos, se producían ajustes en un mercado negro del trigo con lo que el precio efectivo acababa siendo mayor que el precio regulado. Ante cualquier amenaza de escasez de trigo, la Junta autorizaba la importación de trigo lo que deprimía más el precio en el mercado.

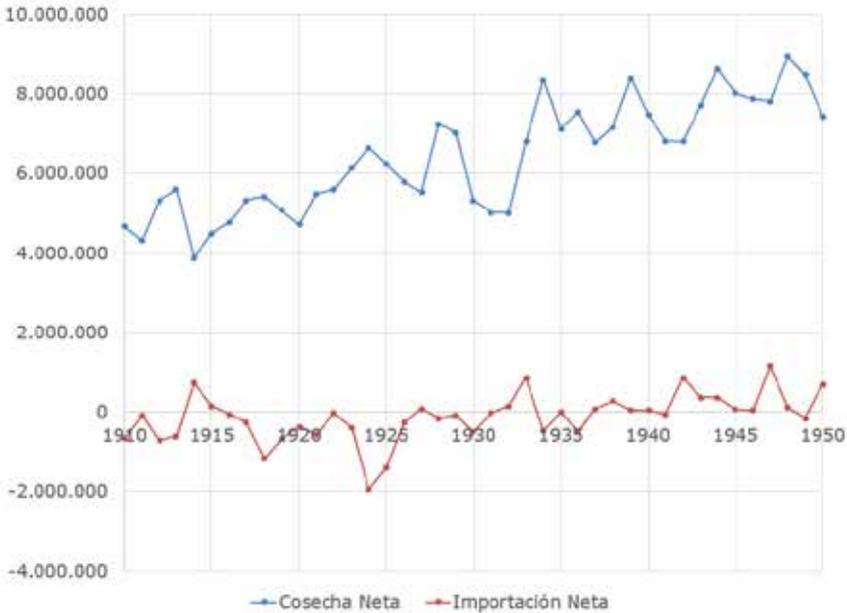
Control del comercio agrícola y promoción de la exportación agrícola

El argumento que originó a la Junta de Exportación Agrícola en 1930 fue el manejo de posibles excedentes de producción. Sin embargo, debe considerarse que la motivación planteada en el origen de la Junta no tenía que ver con la promoción de desarrollo del sector sino con la reducción de pérdidas para los productores agrícolas.

Efectivamente, la caída en la demanda producida en los años treinta había generado importantes excedentes de los que era preciso deshacerse al mejor precio posible. Posteriormente, la Junta se orientaría hacia la búsqueda de nuevos mercados para intentar colocar la producción chilena recurriendo a un sistema de primas de exportación. Esta búsqueda de nuevos mercados debía ser consistente con asegurar el abastecimiento del mercado interno, restringiendo la competencia de productos internacionales. Además, bajo ciertas condiciones la Junta estaba facultada para importar trigo y sus derivados, u otros productos agrícolas.

Para intentar una evaluación del quehacer de la Junta en este aspecto se emplea un esquema contable simple de usos y fuentes aplicado al caso del trigo. Los usos del trigo en un momento dado son el Consumo (C), la exportación (X) y las semillas (S). A su vez, las fuentes del trigo

Gráfico N° 4
Cosecha neta e importaciones netas, qq.mm., 1910-1950



Fuentes: Empalme de series provenientes de Almonacid (2009), David (1993), Díaz (2006), Sepúlveda (1956) y de los volúmenes de Comercio Exterior del Anuario Estadístico de Chile.

La exportación e importación de trigo considera a la harina suponiendo una tasa de extracción de 72%.

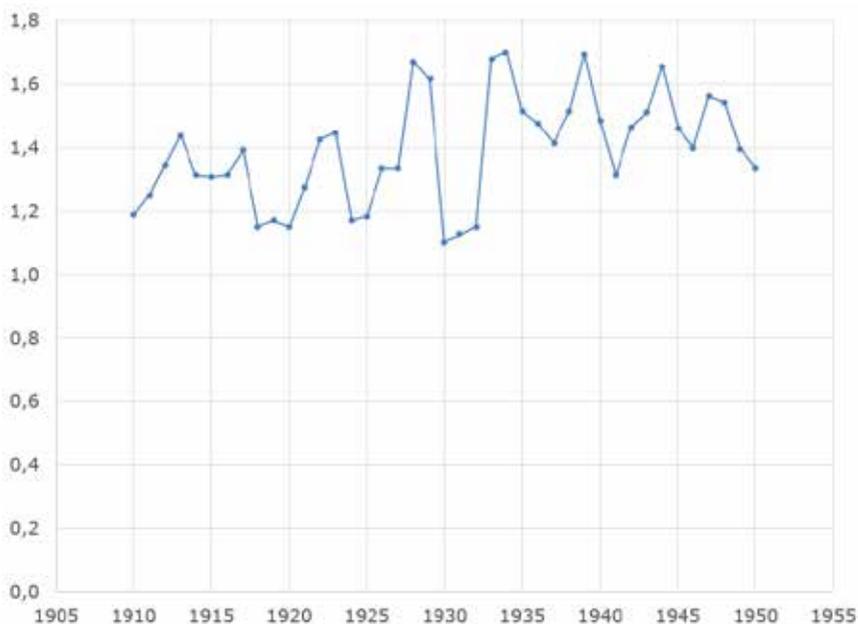
Las semillas corresponden al 13% de la cosecha de cada año.

Importaciones netas negativas significan que las exportaciones superan a las importaciones.

son la producción nacional (Q) y la importación (M). Como uso y fuentes deben ser iguales, entonces en cada momento $C+X+S=Q+M$. El consumo total entonces puede definirse como $C=(Q-S)+(M-X)$, es decir, la suma de la cosecha neta (producción local menos las semillas, $Q-S$) y las importaciones netas (importaciones menos exportaciones, $M-X$).

El Gráfico 4 muestra la evolución de las variables mencionadas.

Gráfico N° 5
Consumo de trigo por persona, qq.mm. 1910-1950



Fuentes: Las indicadas en el Gráfico 4. Cifras de población de Díaz et al. (2016).

El Gráfico 4 permite distinguir dos cosas. Primero, la capacidad local de abastecer el mercado interno aumentó después de la crisis, si bien con altibajos, a pesar de las diferentes declaraciones en contrario. Diferentes informes eran pesimistas respecto a las próximas cosechas y, por tanto, alentaban incertidumbre respecto al abastecimiento (por ejemplo, Boletín Mensual del Banco Central de Chile, feb-1932, oct-1933, abr-1937).¹⁵ Pero las cifras muestran un incremento de la cosecha neta de trigo desde un promedio de 5 millones de quintales antes de 1930, hasta 7 millones de quintales. Esto implica que la oferta de trigo para consumo local era prácticamente toda la producción chilena. Segundo, no se aprecia un cambio sostenido en las exportaciones trigueras durante la etapa de funcionamien-

¹⁵ Soto (2012) indica que la Junta entregaba informes de periodicidad casi semanal publicados en el Diario Austral (Temuco), anticipando pronósticos de cosechas.

to de la Junta. Mathei (1939, 242-243) señalaba que esto era resultado de «la falta de competencia del personal responsable de esta institución y la carencia absoluta de una estadística bien organizada», lo que provocaba errores en las estimaciones de producción para cada temporada.

El Gráfico 5 presenta la evolución del consumo anual de trigo por persona (corresponde al consumo total de trigo, definido líneas atrás, dividido por la población).

El Gráfico 5 muestra un salto en el nivel de consumo promedio tras la Gran Depresión. El consumo promedio por persona registrado entre 1933-42 (1,5 qq.mm.) es 15 por ciento mayor que el consumo promedio observado entre 1910-29 (1,3 qq.mm.). Este resultado es consistente con el aumento de las cosechas netas.

De los antecedentes presentados se puede inferir que, en el período de la Junta de Exportación Agrícola, se pudo asegurar el abastecimiento interno mientras se observó a la vez un incremento en el consumo promedio de trigo. El abastecimiento provino de las cosechas locales que, salvo por los primeros años de la década de 1930, exhibieron un aumento en el volumen producido. Con respecto al aumento del consumo, no podemos relacionarlo exclusivamente con un incremento en los ingresos de los consumidores pues el precio real del trigo cayó tras un período de incremento (Gráfico 2).¹⁶

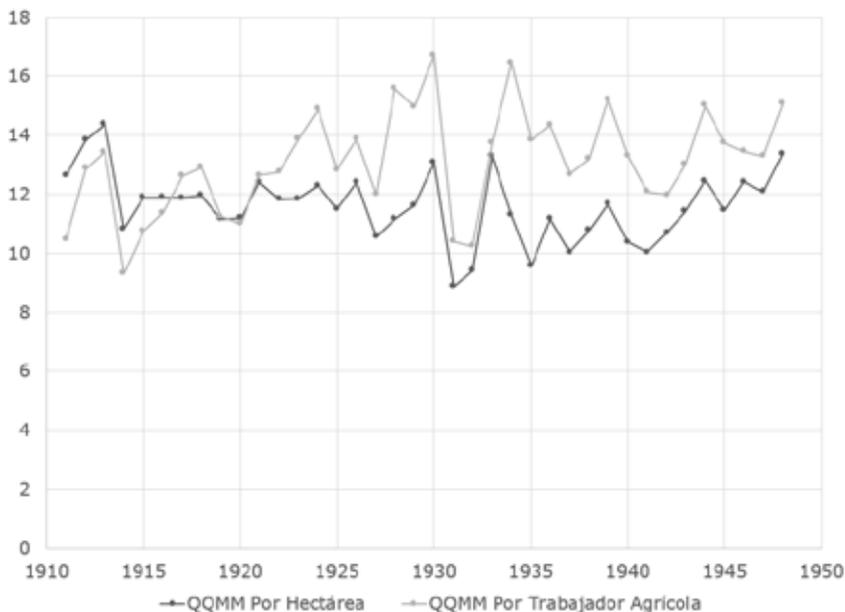
Productividad Agrícola

Al margen de la capacidad de afectar el mercado local, ¿pudo tener la Junta de Exportación Agrícola algún papel en mejorar el desempeño general del sector? El Gráfico 6 presenta la evolución de la cosecha de trigo, por superficie sembrada y por trabajador, entre 1916 y 1950.

Ambos indicadores muestran una trayectoria relativamente estable. Entre 1911 y 1929 el promedio anual de la producción por hectárea fue de 12 quintales, y se redujo a 11 quintales entre 1933-1942. En los mismos períodos, la producción por trabajador fue de 13 y 14 quintales, respectivamente. Esto sugiere que en el período de gestión de la Junta el aumento en la producción local sucedió de manera extensiva, esto es,

¹⁶ Entre 1934 y 1942 el salario real agrícola (considerando pagos y regalías) aumentó 1,6% anual, incremento inferior al 8,3% observado en el caso de los salarios reales industriales (Reyes 2015 y 2017).

Gráfico N° 6
Productividad triguera: por hectárea y por trabajador, qq.mm., 1911-1948.



Fuentes: Producción y superficie sembrada, Anuario Estadístico de Chile. Fuerza de trabajo agrícola, Díaz et al. (2016).

agregando nuevas áreas de producción antes que mejorando la capacidad de superficies productivas existentes.

El Cuadro 1 presenta la cosecha de trigo agrupando las provincias chilenas en macrorregiones para facilitar la comparación entre períodos.

Descontando la leve reducción en la cosecha observada en el año agrícola 1936-37 respecto al período previo, la tendencia más destacada es el aumento de la producción ocasionado por la macrorregión Llanquihue. Mientras en 1932, esa región aportaba 11% de la cosecha total, quince años después su participación llegó a 25%.

Como se señaló antes, al momento de discutir la ley que originaría la Junta de Exportación Agrícola, algunos diputados tenían en mente una agenda política de transformación agrícola más ambiciosa. En la práctica

Cuadro N° 1
Cosecha de trigo por macrorregiones, 1932-1948

Período	1932-33	1936-37	1947-48	1932-33	1936-37	1947-48
Unidad	qq.mm.	qq.mm.	qq.mm.	%	%	%
Norte Grande	1.600	2.709	2.709	0,02	0,03	0,03
Norte Chico	145.100	153.259	178.596	1,85	1,97	1,74
Chile Central	3.673.100	3.473.110	3.905.175	46,95	44,61	38,05
Araucanía	2.954.900	2.726.075	3.478.410	37,77	35,01	33,89
Llanquihue	840.200	1.349.052	2.609.668	10,74	17,33	25,42
Patagonia	207.700	81.295	89.663	2,66	1,04	0,87
Total	7.822.600	7.785.500	10.264.221	100,00	100,00	100,00

Fuente: Cifras del Anuario Estadístico, volumen Agricultura

Norte Grande: Tarapacá, Antofagasta, Norte Chico: Atacama, Coquimbo, Chile Central: Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Maule, Linares, Ñuble, Araucanía: Concepción, Arauco, Bío-Bío, Malleco, Cautín, Llanquihue: Valdivia, Osorno, Llanquihue, Patagonia: Chiloé, Aysén, Magallanes. Agradezco al profesor Claudio Robles-Ortiz por recomendar esta clasificación territorial.

no parece que esta intervención haya sido decisiva en modificar positivamente la asignación de recursos en el sector agrícola. Correa (1955, 247) afirma que el sistema de intervención habría inhibido proyectos de inversión y ocasionado estancamiento productivo. De haber sido así, el desafío fue resuelto con la incorporación de nuevas zonas de producción.

El tema de la capacidad productiva agrícola chilena protagonizaría la discusión política chilena en los años 1960.

Conclusiones

La Junta de Exportación Agrícola fue creada para hacer frente a los efectos de la Gran Depresión sobre el agro chileno y ya durante su período de gestión fue objeto de críticas respecto a su desempeño. Al examinar diferentes indicadores y atender específicamente a los objetivos definidos para la Junta, la impresión sobre los resultados de su gestión

adquiere diferentes matices. Hubo logros y fracasos.

En primer lugar, las cifras no permiten aseverar que el abastecimiento agrícola de Chile estuviese en riesgo en los años treinta. En tal sentido, su misión de asegurar el abastecimiento local fue cumplida, aunque es discutible si esto ocurrió gracias a ella o a la gestión de otras agencias. Como no había capacidad de supervisar el cumplimiento de las medidas, en la práctica, las fijaciones de precios no funcionaban y el precio del trigo reflejó los niveles internacionales

En segundo lugar, resulta evidente que la capacidad exportadora agrícola chilena no experimentó mejorías. La Junta no amplió el mercado para los productores locales y sólo conservó el mercado interno. Al respecto, cabe recordar la dificultad de ingresar en un mercado relativamente desconocido para Chile y donde la oferta mundial era abundante.

En tercer lugar, hubo una expansión de las zonas productoras. Los productores estaban preocupados por los retornos de su inversión, y dada la trayectoria de los precios optaron por aumentar el volumen de producción pues los rendimientos por hectárea empezaron a disminuir. Este aumento se tradujo en nuevas áreas de explotación.

¿Cómo explicar entonces las críticas a la gestión de la Junta? Al respecto planteamos tres conjeturas plausibles, en línea con resultados de investigaciones precedentes.

Primero, una razón para la crítica fue la gestión de los precios realizada por la Junta, tarea que originaba dos cuestionamientos: la inhabilidad para anticipar apropiadamente el resultado de las cosechas y por ende hacer las provisiones de financiamiento, y la discriminación entre productores de distintas zonas en la asignación de los precios de los productos agrícolas.

La segunda fuente de crítica es que la Junta no cumplió la expectativa de actuar como un agente eficaz en la promoción del desarrollo del sector agrícola, aunque esta tarea no fuese expresamente su finalidad principal. En 1942 la Junta fue reemplazada por el Instituto de Economía Agrícola, nueva entidad con un énfasis más definido en la promoción del desarrollo del sector. Pinto y Órdenes (2015) sostienen que el problema de fondo en el funcionamiento de la Junta fue la incompatibilidad de objetivos, tanto entre los definidos para la Junta como con los de otras agencias públicas. En un momento en que Chile comenzó a implementar una experiencia de industrialización dirigida por el estado, era necesario consolidar

el mercado interno y reducir los precios de los alimentos. La fijación de precios altos para los productores agrícolas era incompatible con este tipo de proyecto.

Finalmente, desde una perspectiva de uso de los recursos estatales, una agencia con resultados poco destacados es no sólo ineficiente sino además costosa. En la discusión original de 1930 se cuestionó qué deberían hacer los productores si no se les ayudaba y una de las respuestas planteadas fue que debían hacer «cualquier cosa» (Academia de Ciencias Económicas 1930).

La Junta fue creada con demasiadas expectativas, con un diseño ambicioso e imperfecto, en medio de una gran crisis económica. Este estudio de caso ilustra que la evaluación de la gestión de una agencia estatal requiere precisar fines, medios y resultados, y considerar el contexto internacional, más aún en un período complejo como el de los años 1930.

Bibliografía

Abbott, John. 1967. “Agricultural Marketing Boards in the Developing Countries”. *Journal of Farm Economics* 49, n°43: 705–22.

Abel, Wilhelm. 1986. *La agricultura: sus crisis y coyunturas. Una historia de la agricultura y la economía alimentaria en Europa Central desde la Alta Edad Media*. México: Fondo de Cultura Económica.

Academia de Ciencias Económicas. 1930. Conferencia económico-social agrícola celebrada en Santiago de Chile, Junio y Julio 1929. Santiago: Empresa Editora La Semana.

Acevedo, Nicolás. 2012. “La Voz del Campo. La Política Agraria del Partido Comunista durante el Frente Popular, 1936-1940”. En 1912-2012. *El siglo de los comunistas chilenos*, editado por Olga Ulianiova, Manuel Loyola, y Rolando Álvarez, 195–218. Santiago: Instituto de Estudios Avanzados.

Almonacid, Fabián. 2009. *La agricultura chilena discriminada (1910-1960). Una mirada de las políticas estatales y el desarrollo sectorial desde el sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Anderson, Kym. 2014. “Globalisation and agricultural trade”. *Australian Economic History Review*, vol. 54, n°3: 285–306.

Aparicio, Gema y Vicente Pinilla. 2019. “International trade in wheat and other cereals and the collapse of the first wave of globalization,

1900–38”. *Journal of Global History*, vol. 14, n°1: 44-67.

Apey, M. 1988. *Sociedad nacional de Agricultura. Proyecto de historia de la agricultura chilena*. Santiago: SNA.

Ballesteros, Marto. 1965. “Desarrollo agrícola chileno, 1910-1955”. *Cuadernos de Economía*, vol. 2, n° 5: 1–40.

Bauer, Arnold. 1994. *La sociedad rural chilena desde la conquista española a nuestros días*. Santiago: Andrés Bello.

Behrman, Jere. 1976. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile*. New York: National Bureau of Economic Research.

Bennett, M. 1933. “World wheat crops, 1885-1932. New series, with areas and yields by countries”. *Wheat Studies*, vol. 9, n°7: 239–74.

Bennett, M., y H. Farnsworth. 1933. “The World wheat situation, 1932-33”. *Wheat Studies*, vol.10, n°3: 71–142.

Briceño, Fernando, Álvaro Rojas, e Iván Coydán. 2005. “Antecedentes históricos de las políticas de precios agrícolas en Chile”. *Panorama Socioeconómico*, vol.23, n°31: 58–70.

Campbell, Keith O. s. f. “The State Marketing Board: Relic or Prototype?” *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol.17, n°3: 179–88.

Casanova, Mauricio. 2018. “Los orígenes del desarrollismo económico en Chile (1932-1945): ¿Estado empresario o empresarios en el Estado?” Tesis Doctoral, Berlín, Alemania: Freie Universität Berlin.

Chonchol, Jacques. 1994. *Sistemas agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Clavin, Patricia. 2013. *Securing the world economy: the reinvention of the League of Nations, 1920-1946*. Oxford: Oxford University Press.

Cohen, R. 1940. *The economics of agriculture*. London: Nisbet and Cambridge University Press.

Congreso Nacional. 1930. “Cámara de Diputados. Boletín de Sesiones”, 18 de noviembre de 1930.

Correa, Luis. 1955. *Aspectos negativos de la intervención económica. Fracasos de una experiencia*. Santiago: Zig-Zag.

Correa, Sofía. 1989. “La derecha en Chile contemporáneo: la pérdida del control estatal”. *Revista de Ciencia Política*, vol.11, n°1: 5–19.

Cortés, Claudia. 1993. “El problema del trigo y los orígenes de la intervención estatal en su comercialización (1930-1938)”. Tesis para

optar al grado de Licenciatura en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Cortés-Conde, Roberto. 2009. *The political economy of Argentina in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.

David, Jorge. 1993. *Trigo en Chile: una historia desconocida*. Santiago: Ediciones del Día.

Davis, J. 1940. "The world wheat situation, 1939-40. A review of the crop year". *Wheat Studies*, vol.17, n° 4: 145-220.

Díaz, J., R. Lüders, y G. Wagner. 2016. *Chile, 1810-2010. La República en Cifras. Historical Statistics*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Díaz, José. 2006. "El desarrollo frustrado revisado: tres estudios sobre la economía chilena, 1928-1958". Tesis Doctoral, Alcalá de Henares, España: Universidad de Alcalá.

Díaz, José, y Gert Wagner. 2004. "Política Comercial: Instrumentos y Antecedentes. Chile en los Siglos XIX y XX". Documento de Trabajo 223. Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Díaz-Bahamonde, José. 2021. "De la Gran Depresión hasta la Segunda Guerra Mundial (c.1930-1947)". En *Historia Económica de Chile desde la Independencia*, editado por Manuel Llorca-Jaña y Rory Miller, 145-79. Santiago: RIL Editores.

ECLA. 1951. *Economic Survey of Latin America 1949*. Prepared by the Secretariat of the Economic Commission of Latin America. New York: United Nations, Department of Economic Affairs.

Egerer, G. 1965. "Protection and imperial preference in Britain: the case of wheat". *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol.31, n°3: 382-89.

Ellsworth, P. T. 1945. *Chile. An economy in transition*. New York: The Macmillan Company.

EM. 1930. "Una junta de exportación otorgará las primas a los productos agrícolas". *El Mercurio*, 20 de diciembre de 1930.

Farnsworth, H. 1943. "Wheat in the fourth war year: major developments, 1942-43". *Wheat Studies*, vol.20, n°2: 37-96.

Federico, Giovanni. 2004. "The Growth of World Agricultural Production, 1800-1938". *Research in Economic History*, n°22: 125-81.

Federico, Giovanni. 2005a. *Feeding the World. An economic history of agriculture, 1800-2000*. Princeton: Princeton University Press.

Federico, Giovanni. 2005b. “Not guilty? Agriculture in the 1920s and the Great Depression”. *The Journal of Economic History*, vol.65, n°4: 949–76.

Federico, Giovanni, y Karl Persson. 2007. “Market integration and convergence in the world wheat market, 1800-2000”. En *The new comparative economic history: essays in honor of Jeffrey G. Williamson*, editado por Timothy Hatton, Kevin O’Rourke, y Alan Taylor, 87–113. Cambridge: The MIT Press.

Field, Alexander J. 2017. “Ideology, Economic Policy, and Economic History: Cohen and DeLong’s Concrete Economics”. *Journal of Economic Literature*, vol.55, n°4: 1526–55. <https://doi.org/10.1257/jel.20161442>.

Gerchunoff, Pablo, y Horacio Aguirre. 2006. “La economía argentina entre la gran guerra y la gran depresión”. CEPAL-Buenos Aires, Serie Estudios y Perspectivas, n°32.

Gómez, J. 1944. *La Junta de Exportación Agrícola*. Santiago: El Imparcial.

Gravil, Roger, y Mario Dos Santos. 1970. “La intervención estatal en el comercio de exportación argentino entre las dos guerras”. *Desarrollo Económico*, vol.10, n°39/40: 395–428.

Henríquez, Rodrigo. 2014. En «estado sólido». *Políticas y politización en la construcción estatal. Chile 1920-1950*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Ibáñez, Adolfo. 2003. *Herido en el ala. Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile 1924-1960*. Santiago: Biblioteca Americana.

IBRD, y FAO. 1952. “The agricultural economy of Chile. Report of a Mission”. International Bank for Reconstruction and Development & Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Keller, Carlos. 1931. *La eterna crisis chilena*. Santiago: Nascimento.

Keller, Carlos. 1956. *Revolución en la agricultura*. Santiago: Zig-Zag.

Kitson, Michael, y Solomos Solomou. 1990. *Protectionism and economic revival: the British interwar economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Krueger, Anne. 1990. “Government Failures in Development”. *Journal of Economic Perspectives*, vol.4, n°3: 9–23.

Lertora Palomino, Pablo Ignacio. 2018. “Breve historia de la po-

lítica de fomento a la producción en la provincia de Talca: 1939-1957". Tesis de Magíster, Concepción, Chile: Universidad de Concepción.

Loveman, Brian. 1976. *Struggle in the countryside. Politics and rural labor in Chile, 1919-1973*. Bloomington: Indiana University Press.

Madsen, J. 2001. "Agricultural crises and the international transmission of the Great Depression". *The Journal of Economic History*, vol.61, n°2: 327–65.

Malenbaum, Wilfred. 1953. *The world wheat economy, 1885–1939*. Cambridge: Harvard University Press.

Marchildon, Gregory. 2010. "Wheat and trade policy in the Great Depression". *JSGS Working Paper Series*, n°4.

Marchildon, Gregory.. 2013. "War, revolution and the Great Depression in the global wheat trade, 1917–39". En *A Global History of Trade and Conflict since 1500*, editado por Lucia Coppolaro y Francine McKenzie, 142–62. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Mathei, Adolfo. 1939. *La agricultura en Chile y la política agraria chilena*. Santiago: Nascimento.

Mazoyer, Marcel, y Laurence Roudart. 2006. *A history of world agriculture: from the Neolithic age to the current crisis*. London: Earthscan.

McBride, J. 1973. *Chile: su tierra y su gente*. Santiago: ICIRA.

McCalla, Alex. 1969. "Protectionism in international agricultural trade, 1850-1968". *Agricultural History*, vol.43, n°3: 329–43.

Millar, R., y J. Fernández. 2008. "Políticas agrarias en Chile: 1932-1958". *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, vol.74, n°117: 407–64.

Mollett, J. A. 1960. "The Wheat Act of 1932 a forerunner of modern farm price support programmes". *The Agricultural History Review*, vol.8, n°1: 20–35.

Moreno, R. 2013. *Sin Reforma Agraria no habría sido posible. Memorias de la Reforma Agraria Chilena, 1958-1970*. Santiago: Copygraph.

Neumark, S. D. 1934. "The World Agricultural Crisis". *South African Journal of Economics*, vol.2, n°1: 24–42.

O'Donnell, Arturo. 1988. "La Argentina durante la depresión: los problemas de una economía abierta". En *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, editado por Rosemary Thorp, 217–59. México: Fondo de Cultura Económica.

O'Connor, Marion. 1970. "World wheat supplies 1865-1913". Princeton University, Woodrow Wilson School, Research Program in Economic Development Discussion, Paper n°12.

OECD/Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2014. OECD-FAO Agricultural Outlook 2014-2023. Paris: OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2014-en.

Parot, A. 1942. De la Junta de Exportación Agrícola. Santiago: Dirección General de Prisiones.

Pérez, H. 1980. "The economic cycle in Latin American agricultural export economies (1880-1930): a hypothesis for investigation". *Latin American Research Review*, vol.15, n°2: 3-33.

Perren, R. 1995. *Agriculture in depression, 1870-1940*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pinilla, Vicente, y Henry Willebald. 2018. *Agricultural Development in the World Periphery. A Global Economic History Approach*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Pinto, Jorge, y Mathias Órdenes. 2015. *Chile, una economía regional en el siglo XX. La Araucanía 1900-1960*. Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.

Reyes, Nora. 2015. "Salarios agrícolas durante la industrialización en Chile: factores económicos e institucionales". *Estudios de Economía*, vol.42, n°2: 121-41.

Reyes, Nora. 2017. "Salarios durante la industrialización en Chile (1927/1928-1973)". Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona.

Robles, Claudio. 2003. "Expansión y transformación de la agricultura en una economía exportadora. La transición al capitalismo agrario en Chile (1850-1930)". *Historia Agraria* 2003, n°29: 45-80.

Robles, Claudio. 2009. "La producción agropecuaria chilena en la 'era del salitre' (1880-1930)". *América Latina en la Historia Económica* 2009, n°32: 113-34.

Rojas, Andrés. 2016. "Mecanización agrícola y fomento estatal en Chile (1942-1973)". *América Latina en la Historia Económica*, vol.23, n°3: 147-73.

Rojas, Jorge. 2018. "Los funcionarios comunistas en el gobierno de González Videla, 1946-1947". *Cuadernos de Historia*, n°49: 125-73.

Rothermund, Dietmar. 1996. *The global impact of the Great Depression. 1929-1939*. London: Routledge.

Royal Institute of International Affairs. 1932. *World agriculture*.

An international survey. London: Oxford University Press.

Santana, R. 1980. *Paysans dominés. Lutte sociale dans les campagnes chiliennes 1920-1970*. Paris: CNRS.

Santana, R.. 2006. *Agricultura chilena en el siglo XX: contextos, actores y espacios agrícolas*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

Sepúlveda, Sergio. 1956. "El trigo chileno en el mercado mundial. Ensayo de geografía histórica." *Informaciones Geográficas*, n°6: 7–133.

Silva, Enrique. 1995. *Derecho Administrativo chileno y comparado*. El Servicio Público. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Simonetti, Susana. 1995. "El gobierno de Carlos Dávila. 16 de junio - 13 de septiembre de 1932". *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, vol.62, n°105: 293–360.

Simpson, J. 1995. *Spanish agriculture: the long Siesta, 1765-1965*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, T. 1935. "The wheat surplus". *Geographical Review*, vol.5, n°1: 107–16.

Soto, Juan Pablo. 2012. "Los empresarios en la Araucanía a través del Diario Austral, 1941–1960". Tesis de Magíster, Temuco, Chile: Universidad de La Frontera.

Swinnen, Johan. 2009. "Agricultural protection growth in Europe, 1870-1969". *World Bank Agricultural Distortions Working Paper* n°50296.

The Economist. 1998. *Desk companion. How to measure, convert, calculate and define practically everything*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

The Maddison-Project. 2013. <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>.

Timoshenko, Vladimir. 1933. "World agriculture and the depression". *Michigan Business Review*, vol.5, n°5: 1–123.

Todaro, Michael, y Stephen Smith. 2015. *Economic Development*. 12ª ed. Boston: Pearson.

Undurraga, E. 1939. *De la Junta de Exportación Agrícola*. Santiago: El Imparcial.

Urzúa, Germán, y Ana María García. 1971. *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

USBC. 1960. *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957*. Washington, D.C.: U.S. Bureau of the Census.

USDA. 1930. "The world wheat outlook, 1930, and facts that farmers should consider". United States Department of Agriculture, Miscellaneous Publication n°95.

Valenzuela, Luis. 2013. "Industria agroalimentaria y agroindustria hortofrutícola en Chile hasta 1930: antecedentes para una construcción histórica". *Historia* 396, vol.3, n°2: 351–77.

Villablanca, Hernán. 1993. "La estructura agraria chilena en el período 1830-1900". *Revista de Sociología* 1993, n°8: 109–29.

Way, Wendy. 2013. *A new idea each morning. How food and agriculture came together in one international organization*. Canberra: Australian National University E-Press.

Weil, David. 2013. *Economic Growth*. 3ª ed. Boston: Pearson Education, Inc.

Wright, T. 1975. "Agriculture and protectionism in Chile, 1880-1930". *Journal of Latin American Studies*, vol. 7, n°1: 45–58.