



**En**  
**“ESTADO  
SÓLIDO”**

Políticas y politización  
en la construcción estatal  
Chile 1920-1950

**RODRIGO HENRÍQUEZ VÁSQUEZ**



EDICIONES UC

**En**  
**“ESTADO**  
**SÓLIDO”**

Políticas y politización  
en la construcción estatal  
Chile 1920-1950

Rodrigo Henríquez Vásquez



EDICIONES UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE  
Vicerrectoría de Comunicaciones y Educación Continua  
Alameda 390, Santiago, Chile

[editorialedicionesuc@uc.cl](mailto:editorialedicionesuc@uc.cl)  
[www.ediciones.uc.cl](http://www.ediciones.uc.cl)

En estado sólido: políticas y politización  
en la construcción estatal  
Chile: 1920-1950  
Rodrigo Henríquez Vásquez

© Inscripción N° 244.027  
Derechos reservados  
Octubre 2014  
ISBN edición impresa 978-956-14-1475-4  
ISBN edición digital 978-956-14-2563-7

Fotografía portada: Archivo Fotográfico del Museo  
Histórico Nacional

Diseño: Francisca Galilea

Diagramación digital: ebooks Patagonia  
[www.ebookspatagonia.com](http://www.ebookspatagonia.com)  
[info@ebookspatagonia.com](mailto:info@ebookspatagonia.com)

CIP - Pontificia Universidad Católica de Chile  
Henríquez Vásquez, Rodrigo Fernando.

En “estado sólido”: políticas y politización en la construcción estatal: Chile 1920-1950 / Rodrigo Henríquez Vásquez.

1. Chile - Política y gobierno - 1920-1950 2. Estado  
2014 320.983 + DDC23 RCAA2

*Para Susana y Loiquita*

# Índice

Introducción. El Estado desde abajo: estatismo y politización

Populismo y ampliación estatal

Los sectores populares y las demandas sociales

Estructura del libro

Agradecimientos

## 1. Frentes Populares: fenómeno global y realidades locales (1930-1948)

Del frente único al frente popular. La formación del ejemplo europeo

El ¿exitoso? ejemplo europeo para Chile: Francia y España (1934-1937)

Nacionalismo y comunismo en el frentepopulismo chino

Institucionalización, nacionalismo y reformismo militar: algunas variedades del frentepopulismo latinoamericano

## 2. Los actores políticos del frentepopulismo

El difícil frentepopulismo del doble centro: los radicales (1920-1938)

Los comunistas chilenos: entre la clase obrera y el frentepopulismo (1920-1935)

Los socialistas chilenos y la pretendida hegemonía (1933-1938)

La estructuración política del frentepopulismo chileno (1935-1937)

El conflicto político interior de frentepopulismo (1937-1938)

### 3. El frentepopulismo en el poder (1938-1948)

El Frente Popular en la Moneda (1938-1941)

La hegemonía y el ocaso frentepopulista: los radicales (1942-1952)

Las consecuencias de la institucionalización: los socialistas (1939-1952)

De la estrategia del Frente Popular a la exclusión: los comunistas (1938-1952)

### 4. El Estado y la protección social

Estatismo en América Latina (1920-1950)

Los inicios del Estado Social en Chile (1907-1925)

El Estado desde arriba (1927-1931)

La expansión estatal: entre el liberalismo y el frentepopulismo (1932-1952)

### 5. El pueblo: demandas, consumidores y ciudadanos

Las Subsistencias y el costo de vida

La demanda social de carne (1930-1948)

La demanda social de papas (1930-1948)

La politización de la demanda por un precio justo

Sindicalismo y politización en torno al pan

## 6. La protección estatal del consumo: el Comisariato General de Subsistencias y Precios

Estatismo y regulación de precios (1927-1931)

El Comisariato General de Subsistencias y Precios: el estatismo militar y revolucionario (1931-1932)

La pax liberal: el Comisariato durante Alessandri (1932-1938)

Moviendo el límite: el Comisariato frentepopulista

Las consecuencias de la intervención estatal: demandas, fiscalización y rechazo

## 7. Conclusiones

Fuentes y bibliografía



# Introducción

## El Estado desde abajo: estatismo y politización

La creación del Estado Social chileno tiene una paradoja. Fue creado por los militares (entre septiembre de 1924 y enero de 1925) y desmantelado por los militares 50 años después. La imposición de las medidas neoliberales de los *Chicago Boys*, en 1975, generó tensiones al interior del régimen y una férrea oposición de una facción de militares golpistas formados bajo la sombra del estatista Carlos Ibáñez del Campo, líder del golpe de 1924, que desplegó las leyes de seguridad social y las bases del modelo de ampliación estatal hasta al menos 1953, fecha del primer ajuste y luego hasta las reformas neoliberales efectuadas por la dictadura militar a comienzos de la década de 1980.<sup>1</sup> En casi cincuenta años, el Estado chileno tuvo una transformación inédita y amplió su presencia a prácticamente todos los ámbitos de la sociedad. La creación de la seguridad social en 1925 y de la intervención estatal a partir de 1932, dieron cobertura y un incipiente poder de compra a un número significativo de personas principalmente de los sectores populares urbanos a quienes fueron orientadas dichas políticas. La permanencia e influencia de estas políticas en la experiencia y en las demandas sociales dará legitimidad social a lo que en este estudio denominaré *Estado sólido*, es decir, la creación, instalación y consolidación de las políticas de protección

social y de consumo masivo y su recepción en los sectores populares. A partir de 1932, dicho segmento de la sociedad se incorporó al Parlamento, votando mayoritariamente por radicales, socialistas, demócratas e ibañistas hasta 1948. Esto coincidió con la ampliación sustantiva del Estado en las relaciones económicas de la sociedad.<sup>2</sup>

La consolidación estatal tuvo desde 1925 tres focos diferenciados: a) por una parte la ampliación del “Estado Social” a través de la regulación del trabajo y de la seguridad social, b) la intervención de la economía a través de controles de precios y c) el fomento de la industrialización bajo un modelo de “desarrollo hacia adentro”. Considerando sus particularidades, estos focos tienen como sustrato común la modificación de las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado.<sup>3</sup> No sólo por el cambio del modelo de acumulación del *laissez-faire* (totalmente deslegitimado luego de la crisis económica generada en 1929) a un modelo desarrollista y estatista a partir de la década de 1930, sino por la readecuación de los actores pertenecientes al Estado (funcionarios públicos, intelectuales y partidos políticos) con los representantes del mercado (gremios industriales, comerciales y agrícolas, empresas extranjeras y pequeño y mediano comercio) y la sociedad (movimientos sociales, beneficiados por las políticas de seguridad social y de consumo). La incorporación de los partidos marxistas (comunistas y socialistas) al Parlamento en 1932 y al Gobierno en 1938 permitió la gestación institucional del Frente Popular y el traslado del problema social al sistema político. Este argumento, presente en numerosos análisis del período, supone que la coalición del Frente Popular sobrevivió gracias a las maniobras y adecuaciones entre los partidos que lo formaron.<sup>4</sup> Reconociendo el papel que tuvo la institucionalización de los partidos marxistas y su

participación en los Gobiernos radicales, el factor que permitió la coexistencia y permanencia del Frente Popular hasta 1948 no fue generado sólo al interior del sistema político de forma autónoma (fundamentalmente partidos políticos) sino que se desarrolló junto al resto de la esfera social. A lo largo de esta investigación, se intentará demostrar otros factores que sirvieron de *input* al sistema político que dio lugar al Frente Popular en Chile. Un elemento importante fue la resignificación en clave local del escenario internacional, que proporcionó el lenguaje y los significados ideológicos del frentepopulismo. Sin embargo, de las experiencias frentepopulistas de Francia y España no se sacó mucho en limpio, a raíz del derrumbe de ambos en 1938 y 1936, respectivamente.

El estatismo y las demandas sociales y políticas presentes desde 1925 e intensificadas a partir de 1932 son dos factores que, junto a la institucionalización de los partidos marxistas, complementan el análisis centrado en el sistema político. Los partidos incorporaron las demandas sociales elaboradas en torno a la expansión del Estado, cuestión que permitió mantener durante catorce difíciles años, guerra mundial mediante, lo que aquí denominamos frentepopulismo. Sin esta variable no se podría explicar el conjunto de contradicciones políticas que tuvo el frentepopulismo chileno. Los reformadores sociales de este período se apoyaron en el refuerzo mutuo entre el “pueblo” consumidor y el Gobierno que permitió regular los mercados gracias a instituciones para controlar precios y dar protección social. El auge de lo que Meg Jacobs denomina “auge de la ciudadanía económica”, dependió tanto de las políticas sociales y estatistas llevadas a cabo por las elites políticas como de los movimientos sociales que demandaron protección estatal.<sup>5</sup>

El reordenamiento de las relaciones entre el Estado y la economía fue una de las consecuencias inmediatas de la llegada al poder del Frente Popular en Chile. Este reordenamiento estuvo caracterizado por diferentes grados de autonomía del Estado sobre la economía en ámbitos como el desarrollo del Estado Social y la intervención en los precios y menos en el ámbito del fomento industrial. El formato político que tuvo este reordenamiento fue a través del frentepopulismo que accedió al Estado en 1938 con partidos marxistas y sindicatos. Tanto en la formación del Frente Popular como en su desarrollo hasta 1948, se aprecia nítidamente la presencia de un rasgo que permitió su prolongación por casi diez años, a diferencia de otras experiencias europeas mucho más breves como Francia y España. A lo largo de este estudio se utilizará el concepto frentepopulismo para caracterizar la forma y el contenido de la politización tanto de actores sociales como de sus demandas sociales orientadas desde y hacia el Estado. La estructuración del Frente Popular no se constituyó sólo en la esfera del sistema de partidos sino que tuvo una orientación no menos problemática para los protagonistas que llegaron al poder en 1938, por las tensiones por satisfacer las demandas de los partidarios del Frente Popular y la de los grupos de presión industrial, comercial y agrícola.

## Populismo y ampliación estatal

La porosidad conceptual de los conceptos “pueblo” y “popular” se ha transferido a los conceptos tributarios de estos como “populismo” en su generalidad y “populismo latinoamericano” como expresión regional de un concepto global.<sup>6</sup> La obra más influyente de la década de 1970 fue *Populism. Its Meaning and National Characteristics* de Ghita Ionescu y Ernest Gellner. Bajo una óptica funcionalista

caracterizó al populismo como un conjunto de discursos, liderazgos y formas de hacer “lo político” bajo el paraguas común de la representatividad: el populismo como una forma de praxis política que media entre la sociedad y el Estado utilizando, para ello, prácticas que rebasan el marco institucional y jurídico. Sin embargo, las definiciones y las desagregaciones del concepto de “populista” son tan extensas como los casos que se describen.<sup>7</sup> A pesar de la poca aplicabilidad de tales precisiones, las definiciones de populismo expuestas en la obra de Ionescu y Gellner se utilizaron extendidamente para caracterizar la vía latinoamericana del populismo ocurrida durante el proceso de modernización capitalista de la primera mitad del siglo veinte. La principal característica indicada por los autores antes mencionados fue la politización de diferentes sectores sociales como el “pueblo” y su incorporación como “masa” a la vida pública, sobrepasando la capacidad de absorción de las instituciones existentes. La fractura social resultante habría sido el contexto propicio para el surgimiento de liderazgos carismáticos con una retórica y en un estilo de movilización política que enfatizó la lucha moral y ética del “pueblo” contra la “oligarquía”.<sup>8</sup> Sin embargo, la relación causal entre crisis política y “populismo” no es del todo clara. Las crisis económicas no explicarían por sí mismas, a juicio de Alan Knight, el surgimiento de los populismos, dado que es posible demostrar empíricamente que han surgido en toda clase de contextos. Igual cosa ocurriría con la consideración irracional y emotiva del populismo: la política tradicional también utiliza dichos recursos en la conformación de su legitimidad política y en la movilización de adherentes.<sup>9</sup> Algunas definiciones utilizadas para caracterizar el populismo latinoamericano han remarcado los aspectos formales de este: a) una la relación directa del líder con sus seguidores más allá de la institucionalidad política, b) un discurso político maniqueo del “pueblo”

versus la oligarquía y, c) mecanismos de articulación líder-base de naturaleza clientelar y de patronazgo.<sup>10</sup> El principal problema que presentan estas interpretaciones es el grado de aplicabilidad a los contextos locales y la utilización mecánica de clasificaciones que no incorporan los efectos sociales y políticos de la protección estatal y la legitimidad social y jurídica que tuvo tanto en los reformadores estatales, como en la atmósfera intelectual entre las décadas de 1930 a 1950.

Una clasificación más específica aplicada al populismo chileno es la que entrega Paul Drake. Este autor sostiene que entre 1920 y 1973 el populismo chileno se caracterizó por: a) la movilización política, la retórica recurrente y los símbolos destinados a inspirar al pueblo; b) la formación y coalición heterogénea donde predomina la clase trabajadora, pero incluyendo sectores importantes de los estratos medios y altos en la dirigencia y, c) un conjunto de políticas reformistas que intentan promover el desarrollo sin provocar un conflicto clasista explosivo.<sup>11</sup> Si bien esta caracterización es útil para identificar las prácticas políticas del populismo desde arriba, no define la recepción de dichas políticas en los beneficiados por las políticas populistas. Esta visión se focaliza en los efectos macroeconómicos de políticas expansivas tal como ha sido evaluado desde el análisis económico liberal: “El populismo económico es un enfoque de la economía que destaca el crecimiento y la redistribución del ingreso y menosprecia los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas agresivas ajenas al mercado”.<sup>12</sup> Habría que preguntarse por el efecto social de dichas prácticas políticas, conocer su gestación, los problemas de su instalación y el sentido que tuvo para los reformadores sociales y para los beneficiados para evaluar si tales

políticas fueron irresponsables, tal como sostiene el enfoque liberal sobre este punto.<sup>13</sup>

La incorporación de nuevos sectores sociales al Estado ha sido comúnmente descrita como una consecuencia del “populismo” latinoamericano en que los líderes populistas cooptan a los sectores populares a través de su incorporación al Estado. Consecuentemente, las negativas evaluaciones del populismo realizadas desde el liberalismo y otros sectores han subrayado la ineficiencia económica que desata el fenómeno de ampliación estatal y sus efectos más nefastos como la inflación y el aumento del gasto público asociado.<sup>14</sup> La perspectiva liberal y la neoliberal han tendido a minimizar la “interferencia” del Estado en la economía, promoviendo la casi nula presencia de regulaciones estatales en el mercado. Sin embargo, desde la sociología de la economía, autores clásicos como Max Weber hasta los más recientes han señalado que incluso las economías más orientadas hacia el mercado dependen de estructuras políticas y jurídicas estatales que están interconectadas. El Estado, la sociedad y la economía son esferas de actividad mutuamente constituyentes en permanente reestructuración como consecuencia de su interacción: la economía se encuentra incorporada en las estructuras sociales y políticas; el mercado se incorpora a la sociedad, que a su vez ha sido estructurada por el Estado.<sup>15</sup>

Aunque el desarrollo y expansión estatal redefinió las relaciones Estado-Mercado, esta expansión fue desde “arriba”, como la resistida Caja de Seguro Obligatorio de 1925. Estas políticas permitieron la integración social mediante la ampliación de la cobertura de la protección social y la integración mediante el acceso al consumo de alimentos considerados como “de primera necesidad”. Para ello, los reformadores sociales se valieron de la legitimidad

social de las ideas de “protección social” y “consumo” frente a situaciones como la especulación y la desprotección social. La legitimidad del interés público por sobre el interés privado fue el elemento que dio sustento al desarrollo del Estado que permitió su crecimiento, reordenamiento y saturación desde 1925 hasta 1973.

## Los sectores populares y las demandas sociales

Si observamos la construcción del poder estatal durante el período 1932-1952 sólo desde sus características (en beneficiados, en presupuesto y en el aumento de la burocracia y legislación) veremos que tiene un comportamiento de sostenido aumento. A pesar de las duras críticas que recibió el sistema de protección social tanto por parte del informe de la Misión Klein Sacks y de la vanguardia económica neoliberal de la Universidad de Chicago, el sistema de protección social mantuvo su crecimiento tratando de arreglar las evidentes fallas de su funcionamiento. Una manera de comprender el sostenido aumento de cobertura es a través de la legitimidad social que tuvieron dichas políticas más allá de la materialización de la economía política keynesiana y la formación de una cultura de masas. Resulta necesario conocer cómo se produce la intersección entre la esfera estatal con la esfera económica y social a través de la experiencia económica cotidiana mediante la cual se puede apreciar el efecto de estas políticas. Habría que evaluar si las políticas de protección social y de consumo de subsistencias pudieron desarrollar, al menos de manera incipiente, lo que la historiadora estadounidense Meg Jacobs denomina “ciudadanía económica”. Al estudiar la relación entre las políticas estatales implementadas entre 1900 y 1960 en



EE.UU., Jacobs señala que aunque en EE.UU. no se desarrolló un Estado de Bienestar como el modelo europeo (por no contar con protección de salud estatal), sí se pudo desarrollar una fuerte regulación del mercado por una serie de leyes e instituciones que promovió el sindicalismo, el control de precios y un programa keynesiano de pleno empleo. A través del apoyo de un fuerte movimiento sindical y de políticas de protección del consumo, el Gobierno Federal intervino en los salarios y en los precios generando un fuerte debate sobre los posibles efectos inflacionarios de estas medidas. Las políticas de aumento del poder adquisitivo llevadas a cabo por estos reformadores *pocketbook politics* durante la segunda Guerra Mundial, contaron con amplios apoyos sociales: sindicatos, grupos de consumidores organizados que apoyaron a su vez el aumento de los salarios. A ellos se les unieron grupos de mujeres de todas las clases sociales y razas, realizando activismo a favor de la bajada de los precios. A esta movilización en respaldo de las políticas estatales de consumo, Meg Jacobs la ha denominado “construcción del Estado de abajo hacia arriba”.<sup>16</sup> Estas políticas a favor del consumo en EE.UU. incidieron en la creación de un “consumidor ciudadano”, como señala Lizabeth Cohen en su estudio *A Consumers’ Republic: The Politics of Mass Consumption in Postwar America*. Este consumidor ciudadano, a diferencia del “consumidor comprador” que actúa por el interés propio, actúa políticamente por el bien de la nación, sobre todo durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial.<sup>17</sup> Su estímulo (en términos keynesianos como demanda agregada) permitió a los reformadores sociales del período de entreguerras resolver las principales consecuencias del capitalismo industrial: el desempleo y la inflación. Para Keynes el papel del Estado es clave en la generación de demanda agregada. Esta se refiere al total de gasto de los consumidores, las empresas,

el Estado y del sector exportador, y depende de factores como la política monetaria y la política fiscal. Para Keynes es el Estado el que debe decidir las medidas correctivas para fomentar el nivel de demanda agregada y de esta forma asegurar el pleno empleo, evitar la caída del ingreso real y generar las oportunidades de empleo. Por ello, el Estado tiene la responsabilidad de controlar la demanda agregada a través del aumento del gasto fiscal. Según este modelo, el fin del Estado sería la satisfacción de las demandas sociales.<sup>18</sup> Estas, a juicio de Keynes, tienen un objetivo político y social.

A lo largo de este estudio se considerará que los sectores populares se constituyen a partir de la definición y articulación de las demandas sociales formando un “pueblo”. El concepto de pueblo nominaliza al conjunto de demandas sociales que conforman al “grupo social”. El predominio de una u otra demanda marcará la aparición de dos lógicas distintas de articulación política: una en la que prevalece la equivalencia de un conjunto de demandas y otra en la que prevalece la lógica de la diferencia. La articulación del pueblo se produce gracias a que las demandas específicas se vuelven equivalentes.<sup>19</sup> El “pueblo”, por tanto, no será considerado como un objeto social sino un concepto retórico que se sustenta en una contradicción fundamental para su formación social: pueblo v/s oligarquía, pueblo v/s fascismo. La peculiaridad del populismo es que genera la división de la totalidad de lo social en dos campos políticos antagónicos. Lo “popular”, sostiene el politólogo Ernesto Laclau, “no es un concepto científico univocal sino que tiene el valor de una noción teatral. Lo popular designa la posición de ciertos actores, que los sitúa en contra del grupo hegemónico y no siempre en la forma de confrontación”. Consecuentemente, el “pueblo” puede autorrepresentarse y autoconstituirse, pues

no es un dato empírico sino una relación de “posicionalidades”.<sup>20</sup> El “pueblo”, dentro de este esquema, sería una construcción que nace de la articulación de demandas insatisfechas que logran ensamblarse gracias a la equivalencia producida entre ellas. Esta “lógica de la equivalencia” del populismo supera a la lógica de la diferencia y permite la articulación. Por esta razón, el “pueblo” no es tanto una expresión ideológica construida sólo desde el sistema político, sino que una relación real entre agentes sociales que permite constituir la unidad de un grupo. Lo que se está relacionando en este caso no serían identidades dadas (con naturaleza social) sino demandas insatisfechas que logran unificarse. Toda demanda insatisfecha que sea absorbida en una cadena de equivalencias forma el lazo desde donde se construye el “pueblo” como un actor colectivo.<sup>21</sup> En Chile, la articulación frentepopulista se constituyó en torno a diferentes demandas sociales que confluyeron en la intervención del Estado.

Las secuelas sociales de la crisis económica de 1930 generaron las condiciones para la legitimación del Estado como organizador de la vida social. La premisa keynesiana sostuvo que si el Estado podía fomentar la acumulación de capital y rentabilidad privada, estimularía el consumo y con ello la satisfacción de las demandas sociales. Así, junto con favorecer el desarrollo de la industria y el mercado, el Estado mejoraría las condiciones de vida y el empleo de los sectores históricamente marginados de los beneficios del capitalismo. La participación del Estado en el mercado, ya sea desde el fomento a la intervención, a partir de la década de 1930 y hasta 1970, no se definió como anticapitalista, sino en la fijación de un nuevo límite entre el Estado y el mercado, utilizando para ello los dispositivos teóricos del keynesianismo en una primera etapa hasta la

década de 1950, y luego del desarrollismo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).<sup>22</sup>

El desarrollo de las políticas sociales plasmadas en la Constitución de Weimar (1918) dio los soportes jurídicos para el desarrollo del Estado y del orden social “justo”, cuestión reafirmada con las leyes sociales en Inglaterra y en Suecia post Primera Guerra Mundial. Ello puso en entredicho las premisas liberales de que el Estado sólo debía garantizar el respeto jurídico de la propiedad privada. La inestabilidad del capitalismo dio la razón a las críticas de Marx y Keynes sobre la crónica capacidad del capitalismo para generar crisis, estancamiento y desempleo, y sus efectos más evidentes en el mundo social. Consecuentemente, el keynesianismo postuló que era función del Estado la estabilización macroeconómica, el aumento del crecimiento y el empleo, y que así resolvería los fallos y las secuelas negativas del liberalismo.<sup>23</sup> Asimismo, el Estado debía ocuparse de aquellos ámbitos que quedaban fuera de la actividad individual y participar en la creación de empleos, definiendo los tipos de interés con el fin de estimular la demanda agregada de la población.<sup>24</sup> En la misma dirección fue la creación del Estado de Bienestar en el Reino Unido. Las bases teóricas de los informes elaborados por el economista William Beveridge para organizar el sistema de seguridad social en 1942 y 1944, rápidamente fueron difundidas en Chile. En su segundo informe, *Full Employment in a Free Society*, Beveridge analiza el desarrollo y mantención de la seguridad social británica con una situación de pleno empleo.

La creación y el desarrollo de la institucionalidad estatal en Chile han sido analizados por Juan Carlos Yáñez en su estudio *La intervención social en Chile*, desde la incipiente legislación laboral de las primeras décadas hasta su

institucionalización con las leyes sociales de 1924. Tal implementación se mantiene bajo la dictadura de Ibáñez a lo que sumó el fuerte control sindical desde el Estado con el descabezamiento del sistema parlamentario. A partir de 1932, la discusión sobre el límite entre el Estado y el mercado atravesó transversalmente la agenda del sistema político (partidos y Gobierno) hasta el fin de la coalición en 1948 y del Gobierno radical en 1952. Una hipótesis para explicar la continuidad de dichas políticas entre 1925 y 1952 (incluso más allá de ese año) fue la legitimidad que tuvieron las políticas de protección social y del consumo, y sus reformadores. A través de las instituciones, el Estado tuvo la capacidad y la autonomía para ampliar la cobertura ante las principales demandas de protección y de regulación de precios. A partir de la caracterización que realiza Theda Skocpol de los conceptos de “autonomía estatal” y “capacidades”, se analizará la construcción del Estado a partir de 1932 para alcanzar sus objetivos como el reordenamiento de los límites entre el Estado y la economía.<sup>25</sup>

El contenido de las demandas que se analizan en este estudio son aquellas referidas al rol interventor del Estado en la economía. La unidad de análisis serán las demandas por el abaratamiento de las subsistencias y el aumento de la injerencia del Estado en los precios de los alimentos. Las demandas por el abaratamiento de las subsistencias estuvieron presentes desde los inicios de la “cuestión social” y fueron motivo de huelgas como la de 1905, por el abaratamiento de la carne, y las marchas del hambre de 1918 y 1919. Posteriormente, estas demandas fueron uno de los ejes de la campaña presidencial de 1925 del candidato José Santos Salas y la Unión Social Republicana de Asalariados de Chile, que aglutinó a comunistas, sindicatos y sectores medios, y que obtuvo un 6,72%. A

partir de 1932 la visibilización de estas demandas se realizó en el espacio público de forma más significativa que en el período anterior y permitió que la coalición se pudiera estructurar en torno a un significado equivalente y compartido como lo fue el eslogan de la campaña de 1938: “Pan, techo y abrigo”. A través del seguimiento de las demandas por el abaratamiento por las subsistencias se puede apreciar la formación de la equivalencia en el discurso político de los partidos frentepopulistas. A partir de esta identificación se podrá caracterizar la articulación populista de la colación entre radicales, comunistas y socialistas entre 1932 y 1948. Esto permitirá explicar por qué, pese a todos los problemas y contradicciones que supuso la institucionalización de los partidos marxistas y la inestable alianza con el radicalismo, el frentepopulismo en el poder pudo efectivamente desarrollar políticas de expansión estatal.

## Estructura del libro

La estructura de este libro pretende dar cuenta de la intersección de varios fenómenos concomitantes. Por una parte, la confluencia de la historia global con la historia local. Por otra, la confluencia entre la construcción estatal de la protección social y del consumo de subsistencias con las demandas sociales. En el capítulo uno se presentan las claves políticas de las primeras décadas del siglo XX: la irrupción del fascismo, el comunismo y el conflicto político y social de la cultura política europea y latinoamericana. El conflicto político de la década de 1930 en torno al clivaje fascismo/antifascismo se materializó en las elecciones francesas y españolas de marzo de 1936 y la unión estratégica de los comunistas chinos con los nacionalistas del Kuomintang. La estrategia de los Frentes Populares y la

formación de alianzas de comunistas con católicos, radicales e incluso militares no fue algo extraño en la década del 1930. Casos como la alianza entre Fulgencio Batista y los comunistas en Cuba o la colación entre Isaías Medina Angarita y los comunistas venezolanos, son caracterizados en el apartado “Institucionalización, nacionalismo y reformismo militar: algunas variedades del frentepopulismo latinoamericano”. En los capítulos dos y tres “Los actores políticos (1920-1938)” y “El frentepopulismo en el poder (1938-1948)”, respectivamente, se muestra el conflicto político previo a la formación de la coalición frentepopulista chilena y su actuar en el Gobierno hasta 1948, fecha en que se disuelve la coalición con la exclusión de los comunistas impulsada por la “Ley Maldita”.

En los capítulos cuatro y cinco se analiza el contenido de las demandas sociales y su politización a través del frentepopulismo. Asimismo, se describirán algunos aspectos de la construcción de la intervención estatal en materia de protección social e intervención estatal. Se describe la creación de la seguridad social en 1925 y el conjunto de medidas que ampliaron la intervención del Estado entre 1927 y 1932, y se relacionará con las demandas sociales de mayor intervención estatal. En el capítulo cuatro se describirán los inicios y el desarrollo del Estado Social chileno entre 1925 y 1948. La ampliación del Estado en materia de seguridad social. Se describirá el estatismo del período 1932-1948 para observar las continuidades del proyecto a lo largo de las coaliciones frentepopulistas. Las demandas que fueron comunes a trabajadores y consumidores fueron por el abaratamiento de las subsistencias y por la intervención estatal en la fijación y regulación de los precios. Estas demandas se politizaron a través de los partidos con fuerte incidencia en los

sindicatos. El aumento de la politización acrecentó la demanda de los sindicatos por la intervención estatal, como lo demuestra el caso de los trabajadores de las panaderías, entre 1935-1938. El otro brazo de la ampliación estatal fueron los controles de precios de los alimentos y la lucha por el precio justo de las subsistencias ante las amenazas del capitalismo y la especulación de los comerciantes. El capítulo seis reconstruye una de las políticas estatales más duraderas de la historia republicana de Chile: el control de los precios de los alimentos. La política de intervención estatal desarrollada e incrementada por el frentepopulismo en el poder tuvo antecedentes previos que son recogidos por el organismo que llevó a cabo la fijación de precios en Chile: el Comisariato General de Subsistencias y Precios (1932), creado en medio de la audaz República Socialista, que duró entre junio y agosto de 1932. A pesar del contexto excepcional en que fue implementado, el Comisariato fue el organismo que definió los límites entre el Estado y el mercado. A partir de 1938, el Comisariato amplió sus funciones y las críticas del empresariado y de comerciantes minoristas por la fiscalización llevada a cabo por este organismo fueron en aumento.

## Agradecimientos

Este libro fue el resultado de una tesis de doctorado realizada en el Departamento de Historia Moderna y Contemporánea de la Universidad Autónoma de Barcelona, dirigida por Enric Ucelay-Da Cal. Agradezco su enorme generosidad intelectual y humana durante el proceso de investigación y escritura, así como su permanente estímulo para pensar la complejidad de la historia y compartir con sus tesisas su desbordada erudición, rigurosidad, pasión y compromiso. Agradezco también a los profesores y



profesoras del doctorado del Departamento de Historia Moderna y Contemporánea de la Universidad Autónoma de Barcelona, Ferran Gallego, Francesc Veiga, Javier Antón Pelayo y Anna Sallés, por introducir y estimular mi interés en el estudio de la historia contemporánea europea. Para la realización de las diferentes fases del proceso de investigación agradezco el intercambio de ideas con los historiadores y amigos Marcos Fernández, Mauricio Folchi, Jorge Iturriaga, Alberto Harambour, Daniel Palma, Fernando Purcell, Alfredo Riquelme, Pablo Whipple y Claudio Rolle. Una mención especial es para el historiador Joshua Fren-String con quien discutimos muchas de las ideas aquí plasmadas. Agradezco su meticulosa lectura del manuscrito y las valiosas referencias bibliográficas que me proporcionó. Agradezco al Instituto de Historia de la Universidad Católica por el apoyo en este proyecto editorial, así como a los estudiantes que cursaron el Seminario de Licenciatura “Estado, mercado y sociedad” los años 2011 y 2012 con quienes compartí preguntas y problemas sobre la construcción del Estado en Chile durante el siglo XX. El trabajo de recopilación de fuentes fue realizado con acuciosidad por las historiadoras Mariana Labarca, Cecilia Morán, Yanet Cádiz y Daniela Luque. Asimismo, agradezco a Carolina Cortés su ayuda en la sistematización de la información del Comisariato de Subsistencias y Precios y a Daniela Luque por su atenta lectura de los borradores. Mi gratitud es también para los amigos que conocí en la UAB, Víctor Corona y Alfonso Colorado, compañeros de ruta en esto de hacer tesis doctorales. Agradezco a mi familia barcelonesa entre los años 2001 y 2009, Ramón, Pilar, Jordi y Marta Solé, por haber creído siempre que podía hacer un segundo doctorado. Quiero agradecer a mi familia cauquenina Rodrigo, Nancy y Viviana su fraterna acogida para terminar el manuscrito. Por último, agradezco a Ediciones UC por publicar en este libro y ayudar

enriquecerlo gracias a los comentarios y sugerencias de los evaluadores.

# 1

## Frentes Populares: fenómeno global y realidades locales (1930-1948)

La simultaneidad del Frente Popular chileno con experiencias análogas en el mundo permitió a los actores políticos sumar un nuevo elemento discursivo a sus prácticas. El reordenamiento del sistema político chileno a partir de 1932, tanto a nivel electoral como discursivo, utilizó el arsenal de teorías y prácticas provenientes tanto del fascismo como del antifascismo. El ejemplo europeo inundó el espacio político chileno, siendo replicadas en clave local muchas de las teorías regenerativas de lo social que propuso el fascismo. Asimismo, buena parte de la cultura política antifascista europea fue conocida y apoyada por el frentepopulismo chileno con disímiles grados de conocimiento de la realidad del viejo continente. La persistente utilización de términos como “fascismo” y “antifascismo” en la prensa chilena, a partir de 1933, es un ejemplo. Sin embargo, la sola utilización y registro de esos discursos no significa que hayan tenido existencia real. La expansión de ideas y prácticas fascistas, socialistas y comunistas tuvo transformaciones no menores a la hora de ser aplicadas a contextos no europeos. Como se revisará en

el siguiente capítulo, la aplicación de la estrategia del Frente Popular en otras realidades no europeas, se desarrolló incorporando sectores que encajaban perfectamente con la definición de fascismo que proporcionó la Internacional Comunista (Comintern). Al mismo tiempo, los partidos de la izquierda marxista (comunistas y socialistas) mantuvieron un discurso que entrelazó el clivaje fascismo/antifascismo en su retórica política con la promoción de mayor injerencia estatal en la vida económica y de aumento de la cobertura de la seguridad social.

Los comunistas chilenos tuvieron, desde su aceptación en el Comintern (1922) hasta 1934, momentos de mayor apertura, como en 1925, y otros de mayor aislamiento, con la aplicación de la táctica “clase contra clase” que coincidió con la persecución llevada a cabo por el dictador Ibáñez entre 1927 y 1931. Aunque el comunismo mostró credenciales de fidelidad a la línea soviética, en el plano local mantuvo un lenguaje mucho menos retórico en torno al fascismo y más vinculado a los problemas de subsistencias y promoción del intervencionismo estatal. Los socialistas chilenos, desde sus orígenes, se orientaron por aumentar el rol del Estado, cuestión con la que coincidían plenamente con los sectores estatistas al interior de las fuerzas armadas y otros grupos nacionalistas.

Las fuerzas de centro, representadas por el radicalismo, también se valieron de la antinomia fascismo/antifascismo para perfilar su rol hegemónico en el Frente Popular, aunque matizado por sus propias diferencias internas. A todos los partidos que formarán la coalición del Frente Popular e incluso entre quienes levantaron la candidatura de Carlos Ibáñez del Campo bajo el formato de la Alianza Popular Libertadora, el clivaje fascismo/antifascismo sirvió como campo de generación del antagonismo político. Este clivaje

tuvo un carácter transnacional por la forma como se expandió entre regiones, actores políticos e institucionales de forma simultánea al que se incorporaron las particulares propias de los procesos históricos.<sup>26</sup> En el contexto chileno de la década de 1930, el clivaje en torno al fascismo permitió la diferenciación de dos bloques antagónicos en torno a los cuales establecer la competencia electoral. Sin la presencia significativa de culturas fascistas y antifascistas, dicha diferenciación se llenó con otros contenidos y prácticas que otorgaron al caso chileno la permanencia y estabilidad que no tuvieron los ejemplos europeos y latinoamericanos.

Las variaciones que tuvo la aplicación de la estrategia de los frentes populares entre 1934 y 1943 en diferentes partes del mundo fueron provocadas, en parte, por las necesidades que tuvo la Unión Soviética en materia de política internacional. Sin embargo, entre las resoluciones del VII Congreso del Comintern y su fin en 1943 se registraron una serie de combinaciones políticas de actores identificados con la izquierda marxista, que bajo la denominación “frente popular” accedieron al poder en contextos de competencia electoral amparados por un régimen jurídico-institucional. La revisión de los antecedentes del giro del Comintern en 1935 muestra la rápida adecuación de la teoría política con la praxis de los contextos locales, a pesar del exceso de retórica de las justificaciones políticas de los líderes del Comintern y de sus subordinados nacionales. Aunque el contenido del frentepopulismo produjo definiciones poco precisas del fascismo –que insistieron en la estrecha interrelación entre capitalismo y fascismo–, del antifascismo y de las implicancias de la estrategia del Frente Popular, fueron las formas inclusivas del discurso frentepopulista las que trascendieron al escenario europeo. Así, la terminología de los funcionarios del Comintern permitió la generación de