

# EL NITRATO COMO ESTRATEGIA DE COMPENSACIÓN: CLEARING AGREEMENTS Y POLÍTICA SALITRERA DURANTE LA GRAN DEPRESIÓN (CHILE, 1932-1938)

## *NITRATE AS A COMPENSATION STRATEGY: CLEARING AGREEMENTS AND SALTPETER POLICY DURING THE GREAT DEPRESSION (CHILE, 1932-1938)*

*Mauricio Casanova\**

El propósito de este artículo es analizar el rol de la política salitrera bajo los pactos de compensación establecidos entre Chile y varios países europeos y latinoamericanos en la década de 1930. La hipótesis principal es que el Estado chileno logró aprovechar parcialmente las dificultades monetarias-financieras provocadas por el colapso global del patrón oro para asegurar cuotas de exportación de salitre, por un lado, y fomentar el descongelamiento de la deuda de actores privados, por otro. La investigación pone en evidencia que los pactos de compensación y la nueva política salitrera fueron el reflejo de un proceso de reorganización de las interconexiones entre las agencias del Estado y el sector privado.

**Palabras claves:** Pactos de compensación, Chile, política salitrera, Gran Depresión.

*The purpose of this article is to analyze the role of the saltpeter policy under the clearing agreements established between Chile and various European and Latin American countries during the 1930s. The main hypothesis is that the Chilean state was partially able to take advantage of the monetary-financial difficulties provoked by the global breakdown of the gold standard and assure quotas of saltpeter production, on the one hand, and reactivate the payments of private debt, on the other hand. The research shows that clearing agreements and the new saltpeter policy mirrored a process of reorganization of the interconnections between state agencies and the private sector.*

**Key words:** *Clearing agreements, Chile, saltpeter policy, Great Depression.*

### Introducción

Se suele asumir que, tras la crisis de 1929, comienza a gestarse la transición entre la era del salitre y la era del cobre (Meller 1998). La literatura, por este motivo, tiende a analizar la política salitrera con un foco evidente en el período 1884-1930. A su vez, los estudios en torno al modelo de desarrollo ideado en los años postcrisis suelen apuntar tanto a las políticas ISI (Palma 1984; Sáez 1989) como al fortalecimiento del Estado asistencialista (Rengifo, 2017b, 2017a; Vergara Marschall 2017), relegando la política salitrera a un plano secundario. Dos son los aspectos que con frecuencia son señalados por los autores. Primero, que en la década de 1930 la producción salitrera se encontraba en un estado de crisis terminal. Esta situación era evidente desde el estallido de la Gran Guerra (Greenhill 2019) y había tenido como respuesta por parte del Estado “un modelo anacrónico a la dinámica de los mercados mundiales y a los conflictos ideológicos del

período” (Donoso 2014: 97). Segundo, que tras estas sucesivas olas de crisis, en las que la estrategia histórica de las combinaciones salitreras (Blakemore 1979; Mamalakis 1971) no pudo ser reconstituida (González 2013), “fue el gobierno nacional el que tardíamente intervino para buscar la normalización de esta economía y de la vida social a través de una política de Estado expresada en la COVENSA” (González 2015: 413).

En este artículo se extienden los análisis de la política salitrera a la década de 1930 con el propósito de examinar cómo, en este contexto de una crisis terminal que se arrastraba por décadas, se reconfigura la relación entre la producción de nitrato, el Estado y los privados. En algunos aspectos destaca más la permanencia que el cambio, pero en otros –sobre todo en los relativos a las políticas monetarias y comerciales– surgen nuevos parámetros, poco atendidos por la literatura. En estos años el salitre es puesto en el centro de ciertos acuerdos internacionales que buscaban reconstruir los lazos

\* Universidad de Concepción. Concepción, Chile. Correo electrónico: m.casanovabrito@gmail.com

financiero-comerciales en un nuevo escenario caracterizado por el colapso del patrón oro. La idea central era la reactivación tanto de las deudas privadas como del intercambio de mercancías sin necesidad de depender de divisas o metales. Si la COVENSA representa la cara interna de la política salitrera de los años treinta, estos acuerdos internacionales representan la cara externa. Mientras que la COVENSA quedó asociada al pago de la deuda pública externa con las utilidades de las exportaciones mineras (Berdichesky 1995), los pactos de compensación funcionaron como un mecanismo para el descongelamiento de créditos de compañías no estatales. La hipótesis de este trabajo sostiene que el Estado chileno logró aprovechar parcialmente las dificultades monetaria-financieras provocadas por el colapso global del patrón oro para asegurar *cuotas* de exportación de salitre, por un lado, y fomentar el descongelamiento de la deuda de actores privados, por otro. El salitre es utilizado como *estrategia de compensación* en un conjunto de pactos en los que destacaban más los intereses de compañías privadas no ligadas directamente al nitrato que un programa estatal de reconstrucción de la producción salitrera. A finales del siglo XIX, “los empresarios se organizaron cooperativamente para garantizar una mayor demanda, por un lado, y disminuir los riesgos de una competencia feroz entre ellos” (González 2015: 410). Luego, tras el estallido de la guerra, “la apuesta tras los acuerdos entre el gobierno y los industriales [fue] tratar de que el mineral adquiriese valor, mediante una propaganda renovada y la reapertura de mercados como el alemán, que le permitiesen competir con los sintéticos” (Donoso 2014: 114). En los años treinta, en cambio, el salitre emerge como un mecanismo tanto para reactivar el pago de deudas privadas como para reinsertar a las compañías chilanas en un comercio global en fase de transición. Una crítica similar a la planteada por González al nacionalismo metodológico (2014) realizamos en este artículo al centrar la mirada no en una *política nacional* sino en la utilización de entidades estatales para propósitos de agentes privados y público-privados provenientes de diferentes partes del globo.

El artículo se divide en tres secciones. En primer lugar, se analizan las transformaciones financiera-monetarias del comercio internacional, enfatizando en los pactos de compensación (*clearing agreements*) y la relevancia que adquieren los bancos centrales en la reactivación del comercio

global. A continuación se estudian las acciones efectuadas por el Banco Central de Chile para llevar a cabo estos tratados, centrando el análisis en la función de la producción salitrera en este nuevo escenario. Se sugiere que la conexión entre la política salitrera y los pactos de compensación ha sido poco abordada debido al escaso interés de la historiografía chilena por los asuntos relativos a la historia monetaria. Como sostienen González y Artaza, “gran parte del debate historiográfico relativo a esta industria se centró en torno a la existencia –o no– de enclaves económicos en el desierto de Atacama, y el papel que ello habría jugado en el estímulo o justificación de la emergencia temprana de organizaciones obreras politizadas” (2015, 67). Finalmente, en las conclusiones, se entrega un balance histórico crítico de las medidas examinadas en las secciones anteriores.

#### **Acuerdos internacionales en tiempos de crisis**

En 1944, con los tratados de Bretton Woods, finaliza un corto pero complejo período del comercio internacional caracterizado por políticas monetarias heterodoxas (Bordo y Eichengreen 1993). La necesidad de reactivar las actividades económicas en el contexto de la Gran Depresión hizo inviable el continuar con las reglas internacionales del patrón oro (Eichengreen 1996), incentivando a los gobiernos a repensar la relación entre la administración fiscal y el dinero. En la mayoría de países, los bancos centrales –o las entidades que *de facto* operaban como un banco central– tomaron un rol activo en las políticas de los gobiernos de turno, ejerciendo indirectamente la función de prestamistas del sector público. El *Glass-Steagall Act* (1932), en Estados Unidos, autorizó a la Reserva Federal, en el contexto del pánico bancario previo al inicio del gobierno de Roosevelt, a conceder créditos para reactivar la economía (Meltzer 2003). El gobierno de Blum en Francia llevó a cabo políticas similares respecto del Banco de Francia (Mouré 2002). En 1933, en Alemania, se instaura la Mefo GmbH (Metallurgische Forschungsgesellschaft), entidad que agrupaba varias compañías de industria pesada como Vereinigte Stahlwerke, Krupp, Siemens o Deutsche Industrie Werke. La Mefo GmbH no realizaba realmente operaciones productivas, pero estaba autorizada para emitir bonos (*Mefo bills*)

que podían ser convertidos por emisión fiduciaria en el Banco Central (*Reichsbank*). Con esta medida, la banca central alemana tomaba el rol de prestamista en el proceso de rearme del Tercer Reich (Kopper 2006).

En Chile se implementaron medidas similares. Ciertos autores han examinado la importancia del banco en la concesión de créditos a institutos semifiscales de crédito, como la Caja de Crédito Agrícola, el Instituto de Crédito Industrial o la Caja de Crédito Minero (Lüders 1968), llegando a sostener que las políticas monetarias del período eran reflejo de una orientación prekeynesiana (Palma 1984). Sin embargo, existe un aspecto de vital importancia en este período que no ha sido tratado debidamente por la literatura: la función del Banco Central en la reactivación del comercio exterior y la política salitrera. En general, los autores tienden a centrarse en las acciones efectuadas por el gobierno de Alessandri (1932-1938) (Marfán 1984; Monteón 1998; Sáez 1989), sin destacar la relevancia de la relación entre la entidad emisora y el nitrato. El objetivo de este artículo es contribuir a llenar este vacío en la literatura.

Los tratados de compensación tenían dos objetivos principales. Primero, buscaban reactivar el pago de los préstamos comerciales que se habían paralizado a consecuencia de la crisis. Segundo, establecer las reglas para que el intercambio comercial pudiese seguir operando a pesar de las limitaciones ocasionadas por las políticas proteccionistas y las dificultades derivadas del tipo de cambio. La idea fundamental era evitar a toda costa las relaciones comerciales privadas mediadas por el intercambio de oro o divisas convertibles en oro.

La Cámara Internacional de Comercio (CIC) definió estos pactos como instancias en las que “las dos partes contratantes entran en un acuerdo con respecto a la liquidación de sus transacciones comerciales como un todo” (1936: 4). Se incluían, por esta razón, tanto las transacciones previas como las posteriores al acuerdo. Tanto los importadores como los exportadores debían realizar y recibir sus pagos en sus respectivas monedas nacionales. “Las transferencias en divisas se eliminaban” (1936: 4). En cada país que formaba parte del acuerdo, una institución específica era instruida de: “(a) recibir en moneda nacional las sumas pagadas por los importadores; (b) pagar a los exportadores en base a este fondo en la medida en que los activos disponibles lo permitan” (1936: 4). Entre los países firmantes

del acuerdo se establecía un tipo de cambio oficial. Los montos pagados quedaban exentos de cualquier tasa de interés.

Los acuerdos de pagos, en tanto, tenían como propósito esencial el reactivar el cumplimiento de deudas contraídas antes y durante la crisis. La CIC distinguía entre países que no poseían y países que poseían controles de cambio. En el primer caso, la base de los acuerdos era que “cierto porcentaje de las sumas remitidas por los importadores es puesta a libre disposición por los bancos centrales de cada país contratante, para el pago de las deudas comerciales contraídas previamente al establecimiento del acuerdo” (1936: 5). Este fondo quedaba reservado para ser utilizado para el pago a los exportadores con posterioridad al tratado. En el caso de países que habían establecido restricciones al mercado de divisas, “las deudas no resueltas con otros países contratantes eran pagadas a los exportadores por los mismos importadores por medio de transferencias directas de divisas a su disposición en el banco central” (1936: 5).

Los bancos centrales fueron los principales agentes mediadores debido a que los problemas a los que apuntaban los tratados de compensación eran esencialmente de tipo monetario. Para la CIC:

los acuerdos entre estados son tratados formales, su concreción se debe a la intervención de organismos gubernamentales [...] Los acuerdos entre bancos centrales, por otro lado, constituyen un *modus vivendi* de un carácter flexible, el que puede ser adaptado de manera fácil y rápida a las circunstancias que surgen con posterioridad a su aplicación (1936: 6)

Usando la terminología de Keohane y Nye (1988), no estamos frente a relaciones tradicionales entre Estados o países, como los tratados bilaterales, sino más bien ante acuerdos *transgubernamentales*: relaciones entre agencias semigubernamentales de distinta procedencia. Es difícil catalogar estas instancias bajo el punto de vista estatal. En los estudios de las relaciones internacionales, las teorías centradas en la posición del Estado con frecuencia omiten el hecho que no es posible hablar de *intereses de los países* (Lake 2009). En realidad, resulta más apropiado referirse a situaciones en las que actores o instituciones particulares conciben sus propios intereses como parte de un supuesto interés nacional

Tabla 1. Tratados de compensación establecidos hasta 1936 según la Cámara Internacional de Comercio

País	Nº de acuerdos	País	Nº de acuerdos
Alemania	32	Irlanda	1
Argentina	4	Italia	17
Austria	7	Letonia	5
Brasil	1	Manchuria	1
Bulgaria	13	Noruega	4
Chile	12	Países Bajos	7
Dinamarca	1	Polonia	2
Danzig	1	Portugal	2
España	9	Rumania	17
Estonia	7	Suecia	6
Finlandia	2	Suiza	10
Francia	10	Checoslovaquia	10
Reino Unido	7	Turquía	18
Grecia	13	Unión Belga-Luxemburgo	13
Hungría	13	Unión Soviética	3
Irán	1	Unión Sudafricana	1
Uruguay	4	Yugoslavia	11

Fuente: ICC (1936: 38), Casanova (2018).

impersonal. En el caso de Chile, como se analiza en el próximo apartado, las acciones del banco central en este contexto constituyen más bien una plataforma para el diálogo entre agentes privados de distinta procedencia; y no la manifestación de una *política nacional*.

Como es posible apreciar en la Tabla 1, Alemania destaca como el país con más tratados. Para ningún país los tratados de compensación fueron tan importantes. La economía germana a comienzos de la década de 1930 experimentaba una grave escasez tanto de oro como de divisas. A pesar de que en 1932, tras una reunión celebrada en Lausana en el contexto de la crisis austriaca, se había logrado suspender las reparaciones de la guerra (Kindleberger 1973), el problema de los tipos de cambio fue constante durante toda la década. Para confrontar estas dificultades se crearon diversos mecanismos. Se creó a principios de la década una estrategia (*Auslandsbondsverfahren*) en la que los exportadores compraban bonos de deuda alemanes en el exterior pagando con divisas, para luego revenderlos en el mercado interno con un sobreprecio. Así, los exportadores podían *compensar* las pérdidas ocasionadas por la devaluación, la deuda podía ser reducida y el gobierno podía de forma indirecta subvencionar las exportaciones (Ebi 2004). En 1933 la deuda exterior fue suspendida indefinidamente y se anunció un ambicioso plan de rearme. Fue en este escenario que los tratados de compensación

(*Kompensationsverträge*) comienzan a adquirir relevancia para una economía germana con permanente escasez de divisas. Este tipo de acuerdos ya se habían puesto en práctica durante la Primera Guerra Mundial, pero fue durante la Gran Depresión, en el contexto del ocaso del patrón oro, que comienzan a expandirse a escala internacional. Otros países que firmaron numerosos tratados fueron Grecia, Italia, Turquía, Hungría, Bulgaria y Rumania.

Durante la década de 1930, Alemania logró conformar un bloque comercial-financiero a base de los tratados de compensación. Los principales participantes fueron países de Europa del Este, como Austria, Hungría, Polonia y Yugoslavia (Neal 1979). Como se detalla en la próxima sección, Chile fue también partícipe activo de este bloque y el salitre fue utilizado como la principal estrategia para fortalecer el comercio exterior bajo estos parámetros. La característica principal de esta macrorregión, aparte de haber estado centrada en el poderío económico germano, fue que en sus países el patrón oro había sido suspendido y que era apremiante reactivar el intercambio internacional con estrategias que no dependieran de las reservas de oro o divisas-oro; como sucedió en Chile en los años de crisis.

Además, en conjunto con el bloque centrado en Alemania, coexistieron otros tres grandes polos comerciales-financieros a escala global (Eichengreen e Irwin 1995), algunos de los que Chile también formó parte en menor grado. Primero, el bloque

del *Commonwealth*, que toma forma en 1932 con los tratados de Ottawa y en el que la libra esterlina era el principal medio de cambio. Los principales integrantes eran el Reino Unido y sus colonias, pero existieron países ligados indirectamente a la moneda inglesa que no pertenecían al *Commonwealth*, como Dinamarca, Noruega, Suecia y Portugal. Segundo, el bloque de países que todavía tenían sus monedas ligadas al oro, principalmente Francia, los Países Bajos, Suiza y Bélgica. Tercero, el grupo de países centrados en el dólar estadounidense, como Filipinas, Cuba, los países centroamericanos y, en menor medida, Argentina. Estados Unidos firmó tratados con varios países latinoamericanos, como Colombia, Brasil, Nicaragua, Costa Rica o Haití. Se entablaron negociaciones para que Chile se adhiriese, pero el peso de Alemania en el comercio chileno –además de otros problemas derivados del cese del pago de la deuda externa (Fernandois 1997)– impidieron que el acuerdo llegase a concretarse. Como se muestra en la siguiente sección, Chile *deambuló* entre la pertenencia a uno u otro bloque, siempre usando el salitre como estrategia principal.

### **El caso chileno: el salitre como estrategia de compensación**

Chile también figura dentro de los países que firmaron más tratados de compensación y pagos. Fueron trece en total. El primero se llevó a cabo con Francia en 1932. Cuando inicia la Segunda Guerra Mundial, cerca de un tercio de todo el comercio exterior chileno estaba ya regido por las normas de estos acuerdos (Sáez 1989: 65). En la mayor parte de los casos, las negociaciones se llevaron a cabo entre productores y comerciantes privados de Chile y el exterior, utilizando los bancos centrales de sus respectivos países como entidad mediadora. Por esta razón, el Banco Central de Chile (BCCh) llegó a aseverar que, para el caso de Chile, los tratados “en parte tienen carácter privado, en parte carácter oficial” (1933: 58). En pocas ocasiones los gobiernos estuvieron involucrados directamente en los diálogos previos. De hecho, en ciertos casos, como en el tratado establecido con España, las condiciones del acuerdo manifestaban la voluntad expresa de limitar la intervención estatal, y se dejaba claro que el convenio no constituía un impedimento a los acuerdos que libremente se pudiesen establecer en el futuro entre el gobierno chileno y el español:

Este convenio privado se someterá al conocimiento y aprobación del Gobierno de Chile, a los efectos de que, ni por parte de este, ni de la Comisión de Control de Cambio de dicho país, se opongan en Chile dificultades a la centralización y juego de cuentas, cuyo funcionamiento constituye el fundamento del presente convenio. Este convenio privado no podrá constituir, en ningún momento, dificultades ni impedimento, a las negociaciones de carácter general que libremente entablen o puedan entablar entre sí el Gobierno de España y el de Chile (Banco Central de Chile [BCCh] 1993: 98).

En la siguiente tabla se exponen todos los tratados de compensación y pagos establecidos en Chile. Como es posible apreciar, en la mayoría de los casos el BCCh tuvo el rol de mediador. En otros casos, la entidad emisora operaba en conjunto con otras instituciones, como la COSACH, la Nitrate Corporation of Chile Limited y la COVENSA, cuando los tratados involucraban al salitre como estrategia de compensación para el pago de deudas privadas. La mayoría de estos acuerdos fueron establecidos en un breve período de dos años. El primero, con Francia, se llevó a cabo el 11 de noviembre de 1932. El último, con Brasil, el 11 de noviembre de 1934.

Ahora bien, no todos los acuerdos tenían la misma naturaleza. Es necesario establecer ciertas distinciones. En algunas ocasiones los deudores eran solamente compañías chilenas, mientras que en otras lo eran tanto empresas nacionales como extranjeras. En la mayoría de los acuerdos se utilizaba el salitre como mecanismo para cumplir con deudas atrasadas de compañías chilenas, pero en otras pocas instancias se hizo uso de otros productos, como bienes agrícolas o cupríferos. Algunos tratados incluían beneficios arancelarios; otros no. En general, estos tratados fueron importantes en dos sentidos: por un lado, como medio para reactivar el compromiso de deudas impagas de compañías chilenas con acreedores extranjeros; por otro, como estrategia para reactivar las exportaciones salitreras. A este respecto, la entidad emisora afirmaba que:

Desde fines de 1932, el gobierno ha celebrado varios Convenios de Compensación con el fin de descongelar y transferir los créditos comerciales de países extranjeros

Tabla 2. Tratados de compensación firmados por Chile

País	Mediador en Chile	Mediador en el extranjero
Francia	BCCh	Oficina de Compensación de la Cámara de Comercio de París
España	BCCh y Nitrate Corporation of Chile Limited (en representación de la COSACH)	Centro Oficial de la Casa de Contratación de Moneda de España
Suecia	BCCh	Sveriges riksbank (Banco de Suecia)
Checoslovaquia		Národní banka Československá (Banco Nacional de Checoslovaquia)
Unión Belga-Luxemburgo	BCCh	Banque nationale de Belgique (Banco Nacional de Bélgica)
Dinamarca	BCCh y Nitrate Corporation of Chile Limited (en representación de la COSACH)	Danmarks Nationalbank (Banco Nacional de Dinamarca)
Alemania	BCCh, COVENSA	Reichsbank (Banco Central de Alemania)
Italia	Banco francés e italiano de Santiago de Chile	Società anonima fertilizzanti naturali Italia (SAFNI)
Austria	BCCh y Nitrate Corporation of Chile Limited (en representación de la COVENSA)	Österreichische Nationalbank (Banco Nacional de Austria)
Suiza	BCCh	Banque nationale suisse (Banco Nacional de Suiza)
Países Bajos	BCCh	Nederlandsche Bank (Banco de los Países Bajos)
Brasil	BCCh	Banco de Brasil

Fuente: Banco Central de Chile [BCCh] (1933; 1934), Casanova (2018).

bloqueados en Chile. La liquidación de estos créditos no podrá hacerse sino mediante la compra adicional, de parte de países extranjeros, de productos de nuestro país. En primer término, habrá de servir para estos fines el salitre, de modo que tanto los convenios ya existentes como los que se celebran en el futuro, *serán una garantía para la venta de salitre en determinadas cantidades adicionales* [énfasis del autor] (Banco Central de Chile [BCCh] 1933: 11).

En el acuerdo con Suecia estuvieron presente deudores de ambos países. Compañías chilenas habían contraído deudas con entidades comerciales-financieras suecas, pero también había empresas del país europeo endeudadas con compañías salitreras chilenas. En las negociaciones quedó establecido que los deudores suecos reactivaban el pago de sus

compromisos financiero-comerciales utilizando como medio de pago la divisa de su país –coronas suecas– y que el fondo creado era reutilizado para pagar las deudas de compañías chilenas con prestamistas suecos. De esta forma, los deudores suecos se hacían cargo de las deudas de los importadores chilenos. En el acuerdo se establecía lo siguiente:

Para la liquidación de todo crédito comercial proveniente de la venta de salitre o sulfato de sodio chilenos, para su importación en Suecia, los compradores estarán obligados a depositar en el Riksbank, en coronas suecas, una suma igual al 15% del monto del crédito [...] Los depósitos [...] estarán destinados a pagar, exclusivamente, por vía de compensación, los créditos bloqueados provenientes de la compra de mercaderías suecas importadas a Chile (1934: 99).

Los tratados llevados a cabo con Suiza y los Países Bajos tenían condiciones similares. En este último caso, el 15% de todo crédito resultante de compras de salitre y sus derivados importados a Europa era utilizado “con el exclusivo objeto de amortizar los créditos atrasados”, mientras que otro 25% quedaba reservado para “amortizar los créditos resultantes de compras de mercaderías de procedencia holandesa importadas en Chile” (1934: 115). En el tratado con España, en tanto, los deudores solo estaban por la parte chilena y el nitrato fue usado para facilitar el pago de sus deudas. No se establecieron beneficios arancelarios en el acuerdo. En este caso, el 20% de lo percibido por la venta de salitre de la Sociedad Comercial del Nitrato de Chile se ponía a disposición en una cuenta especial de compensación usada para descongelar los créditos españoles a compañías chilenas. Se dispuso también que cuando los compromisos crediticios terminasen, los montos de la cuenta de compensación se utilizarían para compensar nuevas ventas de productos españoles en Chile (Banco Central de Chile [BCCh] 1933: 97). De esta manera, los deudores chilenos pagaban sus compromisos en pesos chilenos a la Sociedad Comercial del Nitrato de Chile, mientras que las pesetas retenidas en España permanecían en el país europeo y eran traspasadas a los acreedores españoles. En la práctica, los deudores en territorio chileno tenían la posibilidad de descongelar sus créditos mediante la compra, en pesos chilenos, de nitrato. Con Dinamarca la situación no fue distinta. No hubo beneficios arancelarios y las ventas de salitre chileno al extranjero se asociaron al pago de deudas impagas de chilenos con prestamistas daneses. En este caso:

El 15% de todo el producto de las entregas de salitre chileno importado a Dinamarca [...] será depositado en moneda danesa, por los importadores de dicho salitre chileno, al haber de una cuenta especial de compensación que se abrirá con el Banco Nacional de Copenhague [...] Las sumas depositadas al haber de la cuenta especial con el Banco Nacional de Copenhague, serán aplicadas [...] a la liquidación de créditos comerciales daneses congelados en Chile (Banco Central de Chile [BCCh] 1933: 121-122).

El tratado con Checoslovaquia, al igual que los anteriores, tenía como finalidad esencial el reactivar compromisos financieros de deudores chilenos. En este caso, fue “un acuerdo privado a que se ha llegado con el Banco Nacional de Checoslovaquia para que el 40% de las ventas de salitre durante el año salitrero de 1933-34 se destine a liquidar los créditos checoslovacos congelados en Chile” (Banco Central de Chile [BCCh] 1933: 101). En el tratado con Francia se acordaron condiciones de compensación similares, pero se incluyeron también otro tipo de productos. Hasta el 50% del valor de las ventas de toda exportación chilena se retenía en Francia y se reutilizaba en el pago de deudas atrasadas contraídas por compañías chilenas con acreedores franceses. Lo mismo se hacía en Chile con las importaciones de bienes provenientes de Francia. En lo que concierne al salitre, el tratado establecía que, “se mantendrá en una cuenta especial en francos franceses, a libre disposición de los vendedores en el Banco Central de Chile, un porcentaje de 60% calculado sobre el precio CIF” (Banco Central de Chile [BCCh] 1933: 96).

Existieron casos excepcionales en los que el salitre no jugó un rol fundamental, como lo fue el tratado con la Unión Bélgica-Luxemburgo. En este acuerdo ambas partes contaban con deudores y se dispuso que los chilenos pagaran sus compromisos en moneda local en el Banco Central de Chile mientras que los deudores de Bélgica o Luxemburgo lo hicieran de la misma forma en sus respectivos países. Se fijó una tasa de cambio especial de compensación. Similares condiciones hubo en el acuerdo con Brasil: “Todo crédito resultante de la compra de mercaderías chilenas importadas en Brasil con posterioridad al presente Convenio, deberá ser liquidado mediante el depósito del precio de compra, por su equivalente en *reis* brasileiros al cambio que rija según las disposiciones del Banco de Brasil, en una cuenta especial abierta en este Banco, a la orden del Banco Central de Chile” (Banco Central de Chile [BCCh] 1935: 130). Italia constituye otro caso excepcional pues no hubo mediación de los Bancos Centrales. El acuerdo se efectuó entre la COVENSA y la Società anonima fertilizzanti naturali Italia. Se estableció la retención del “40% del valor de las ventas en Italia de Salitre de Chile, para destinar una mitad a la cancelación de créditos italianos antiguos y la otra mitad al pago de nuevas exportaciones italianas a Chile” (Banco Central de Chile [BCCh] 1934: 104).

El último caso mencionado es el tratado con Alemania. Este merece especial atención por tres razones. Primero, debido a que fue el único tratado que no se redujo solo a medidas de compensación. También se incluyeron diversos beneficios arancelarios. Segundo, debido a que, a mediados de la década, Alemania se convierte en el principal aliado comercial chileno, sobrepasando a Estados Unidos; situación observable también en otros países de la región (Schröder 1975). En 1936, el 28,7% de las importaciones chilenas tenían origen alemán. Lo seguían Estados Unidos con 25,4% y el Reino Unido con 13,1% (DGE 1937). De hecho, para los organismos de comercio exterior estadounidenses, el fortalecimiento germano en Latinoamérica tenía como causa principal el establecimiento de tratados de compensación. La United States Tariff Commission llegó a sostener que: *The decline in the position of the United States is attributable to the operations of Chilean clearing agreements with European and South American countries, to the scarcity of free exchange, and to the policies of the Exchange Control Commission* (1940: 68). Tercero, debido a que el salitre fue la vía principal en la que se canalizó la estrategia comercial pactada por ambos países. El tratado fue uno de los pocos, en conjunto con el establecido con la Unión Bélgica-Luxemburgo, que fue gestionado por entidades de carácter oficial. No fueron bancos centrales, como en la mayoría de las instancias, ni compañías público-privadas, como sucedió con Italia, sino los gobiernos de ambas partes los que entablaron las negociaciones. La base del acuerdo era que el 20% del valor de 106.000 toneladas de salitre chileno que entraban al mercado germano se traspasaba a la cuenta de compensación para reactivar deudas chilenas impagas. En esta ocasión quedó fijada una cantidad física de salitre, lo que para la parte chilena era una garantía de estabilidad para la producción de nitrato. Además, el país europeo liberaba de aranceles la internación de salitre chileno: “El gobierno alemán permitirá desde la fecha en que entre en vigencia esta convención [...] la libre internación, sin derechos aduaneros, de 106.000 (ciento seis mil) toneladas de salitre chileno (nitrato de sodio natural)” (Banco Central de Chile [BCCh] 1934: 86). Otro 20% de las ventas quedaba retenido en Alemania para la realización de futuros créditos adquiridos por compañías chilenas. El BCCh quedaba en posesión del 60% restante. El cobre también fue incluido bajo estas condiciones:

se fijó la compra de 24.306 toneladas y el 15% del valor de las ventas para el pago de deudas congeladas. Se hizo uso además del 25% del valor del resto de las mercancías intercambiadas –que no correspondan a salitre o cobre– para el pago de préstamos alemanes congelados, mientras que el otro 75% se dispuso para el otorgamiento de nuevos créditos. Como es posible observar, prácticamente la totalidad del comercio chileno-germano quedó regido por los parámetros del pacto de compensación. De hecho, entre ambos países se otorgaron el estatus mutuo de *nación favorecida*, lo que implicaba que “en lo concerniente al comercio, la navegación e industrias, todos los derechos, privilegios, libertades, preferencias, exenciones y excepciones [...] se harán extensivos, igual e incondicionalmente, sin necesidad de petición ni contraprestación, a los ciudadanos y naves de la otra parte” (Banco Central de Chile [BCCh] 1934: 83).

En otros países esta modalidad de reorganizar el comercio internacional en torno al salitre y los pactos de compensación no fue bien recibida. El Department of Overseas Trade del Reino Unido aseveraba que *agents of United Kingdom firms complain that recent German compensation in Chile has cut into their business in a terrible manner* (United Kingdom. Department of Overseas Trade [DOT] 1936: 17). Por su parte, el enviado estadounidense a Latinoamérica, luego del fracaso de las negociaciones para descongelar los créditos chilenos impagos, declaró que *in view of the fact that we are now receiving without agreement as good treatment on current trade as could be had by means of an agreement, there is little to be gained by a procedure which would involve a formal relinquishment of our contention for the principle of most-favored-nation treatment with respect to frozen credits* (en Sáez 1989: 68-69). Los países anglosajones consideraban que el trato dado a Alemania con la venta de salitre bajo el sistema de compensación era *injusto* y que no traía beneficios económicos directos para la parte chilena.

Estos desencuentros se mantuvieron en el transcurso de toda la década de 1930, hasta que dos sucesos vinieron a cambiar la situación de manera abrupta. Primero, el estallido de la Segunda Guerra Mundial. En este nuevo escenario, para Estados Unidos era apremiante reestablecer las alianzas político-económicas y militares con los países latinoamericanos. Las relaciones se habían visto seriamente afectadas luego del cese generalizado

Tabla 3. Acuerdos de compensación en Chile (tipo de tratado, procedimiento de pago y deudores)

País	Deudores		Forma de pago		Tipo de tratado	
	Solamente deudores chilenos	Ambas partes mantienen deudas con la otra	Solamente salitre como pago de deudas chilenas	Mixta	No incluye beneficios de aranceles	Incluye beneficios de aranceles
Francia	X			X	X	
España	X		X		X	
Suecia		X	X		X	
Checoslovaquia	X		X		X	
Unión Belga-Luxemburgo		X		X	X	
Dinamarca	X		X		X	
Alemania	X			X		X
Italia	X		X		X	
Austria	X		X		X	
Suiza		X	X		X	
Países Bajos		X	X		X	
Brasil		X		X	X	

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Central de Chile [BCCh] (1933; 1934) y Casanova (2018).

de la deuda pública externa en la región provocado por la crisis de 1929 (Cochera, 1998; Fermandois, 1997; Marichal, 2014; Rinke, 2013). Segundo, el terremoto de 1939, que forzó al gobierno chileno a buscar nuevos créditos externos para financiar tanto la reconstrucción como un nuevo plan de fomento de la producción (Casanova 2019; Ortega 1989, 2018). La era del cobre comenzaba su etapa inicial y los años de la producción salitrera orientada bajo una fallida pero existente política nacional quedaban atrás. Los pactos de compensación, en este proceso de transición, pusieron en evidencia que, a pesar de que el nitrato seguía presente en la memoria histórica de las autoridades como uno de los pilares de la economía nacional, el resolver asuntos de agentes privados no ligados necesariamente a la producción salitrera era más importante que el destino mismo del salitre.

### Conclusiones

Vista desde una mirada a largo plazo, como la que se puede observar en la Tabla 4, la reorientación de la política salitrera bajo los parámetros de los tratados de compensación no fue suficiente para paliar el estado de crisis terminal que se arrastraba desde la Gran Guerra. El número de establecimientos en operación se reduce a entre 11 y 15 en 1932-1936, luego de haber existido entre 34 y 57

en 1927-1931. Los obreros ocupados, que en las décadas anteriores bordeaban los 40.000, en los años postcrisis se reducen a cerca de 14.000; a lo que debe agregarse el decrecimiento (al menos en los años postcrisis) del valor real de los salarios (Aguilera Ferreira 2018; Matus 2013). No obstante, Chile seguía ocupando un rol fundamental en la oferta mundial de nitrato: del total del consumo mundial en 1932-1936 (1.065 miles de toneladas), Chile proporcionaba cerca del 82% (881,5 miles de toneladas). Bajo las nuevas condiciones globales, en un contexto tanto de agotamiento del régimen de convertibilidad como de expansión de medidas proteccionistas, la nueva política salitrera logra reactivar parcialmente la producción, pero el estado permanente de crisis no logra ser superado de manera satisfactoria.

Por estas razones, parece entendible que las medidas adoptadas por el gobierno de la época pusieran mayor énfasis no tanto en el salitre como motor de la economía nacional sino más bien en el salitre como plataforma para la reconstrucción de un factor que comenzaba a tener mayor relevancia: la reconstrucción del mundo empresarial privado. Bajo los pactos de compensación, los productores de nitrato lograron asegurar una demanda internacional permanente de salitre, la que, en vista del panorama económico de aquellos años, hubiera sido difícil de obtener solo con las fluctuaciones del mercado. Si

Tabla 4. Principales indicadores de la producción salitrera 1902-1936

Años	Producción (mt)	Exportación (mt)
1902-1906	1539,7	1.481,3
1907-1911	2.120,4	1936
1912-1916	2.467	2.381,5
1917-1921	2.470,1	2.365,9
1922-1926	1.927,9	1.942
1927-1931	2.344,2	2.251,8
1932-1936	881,5	979,7

  

Años	Consumo	
	Mundial (mt)	Chile (mt)
1902-1906	1.498,8	1,4
1907-1911	2.074	1,5
1912-1916	2.238,8	2,7
1917-1921	2.209	5,5
1922-1926	2.117,4	8,5
1927-1931	2.796	13
1932-1936	1.065	13

  

Años	Existencia	
	Mundial (mt)	Chile (mt)
1902-1906	734,1	387,7
1907-1911	1.045,8	568,4
1912-1916	701	753,2
1917-1921	1.214,2	1.211,8
1922-1926	1.469	1.551,1
1927-1931	1.833	1.208,6
1932-1936	1.964	1.433,5

  

Años	Oficinas elaborando	Obreros ocupados
1902-1906	84-86	23.082
1907-1911	113-94	40.451
1912-1916	126-89	46.864
1917-1921	115-77	49.041
1922-1926	78-58	47.721
1927-1931	57-34	45.261
1932-1936	15-11	13.993

Fuente: Dirección General de Estadísticas [DGE] (1938).

\* mt, miles de toneladas.

bien la producción no se detuvo a pesar del fuerte impacto del *crash* de 1929, los pactos de compensación solo vinieron a extender por unos años el estado crítico, al parecer inevitable, de la industria salitrera. La relevancia histórica del salitre bajo las normas de los tratados estudiados es que puso en evidencia que tanto para las autoridades como para el mundo empresarial era necesario reorganizar bajo nuevos parámetros la relación entre los recursos fiscales y el fomento a la economía nacional. En vez de otorgar la administración de la riqueza

minera al poder ejecutivo o al legislativo, como se debatía durante la *era del salitre*, era necesaria la coadministración público-privada de los recursos fiscales destinados al fomento de la producción. Esta nueva concepción de la política económica va a tomar fuerza cuando, en un panorama marcado por el terremoto de 1939 y el estallido de la guerra en Europa, se comiencen a establecer las bases de un nuevo modelo de desarrollo, esta vez no basado en el salitre sino en las riquezas del cobre.

La COVENSA y los pactos de compensación, es decir, la cara interna y la externa de la política salitrera de los años treinta, ponen en evidencia dos elementos cruciales. Por una parte, la política salitrera deja de ser *un fin en sí mismo*, y pasa a ser una estrategia para la reactivación de la deuda pública. El fisco se hizo cargo inicialmente de la deuda de la COSACH, pero luego, con la “Ley de Consolidación de la Deuda Externa”, todo el pago de la deuda pública del Estado quedó asociado a las utilidades de las exportaciones salitreras y cupríferas. El descongelamiento de los créditos adquiridos por el sector público era una precondition esencial, según las autoridades de la época, para la urgente y necesaria reinserción de la economía nacional al mercado global. La nueva política salitrera –contrariamente a la dinámica que posteriormente existirá entre el cobre, la deuda externa y el modelo ISI– era más bien una medida de emergencia, una política social enfocada en evitar el desempleo, sin una mirada estructural a largo plazo. Así lo manifestó tempranamente el ministro Ross en un debate parlamentario: “Mientras una nueva ley no haya reconstruido la industria salitrera en forma estable que le permita adquirir créditos en el exterior para atender a su marcha normal [...] el Ejecutivo se ve obligado a velar por la continuidad de las faenas salitreras. Una paralización de las faenas en el norte tendría consecuencias desastrosas de todo orden” (CNCh, 1933, 125).

Por otra parte, la dimensión externa de la política salitrera, que se concreta mediante los pactos de compensación analizados en esta investigación, es manifestación de una manera de concebir la política económica que no dista demasiado de lo sucedido con la CONVENSA. El salitre, anteriormente *el motor de la economía nacional*, pasa a ser una plataforma para que actores privados puedan reactivar sus negocios sin los obstáculos propios de un sistema monetario internacional extremadamente descentralizado e impredecible. Antes de los

Tratados de Bretton Woods, y sin el respaldo del oro ni el prestigio global de la libra esterlina, la política salitrera externa se concentra en *no detenerse*, sin existir planes explícitos a largo plazo; como sucede con el cobre en la década posterior. En la antesala

del surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo, la política salitrera se centra en la supervivencia y la readaptación, más que en la innovación y la modernización, como se había intentado (aunque de manera fallida) en las décadas anteriores.

## Referencias Citadas

- Aguilera Ferreira, J.  
2018 "La asociación de productores de salitre y el funcionamiento de su departamento de bienestar social. Tarapacá y Antofagasta, 1921-1930". *Diálogo Andino*, 55: 43-53. doi:10.4067/S0719-26812018000100043.
- Banco Central de Chile [BCCh]  
1932-1938 Memoria anual. Santiago.
- Berdichesky, J. R.  
1995 "El ministerio de Gustavo Ross y la configuración del Estado nacional desarrollista (1932-1938)". *Historia*, 0 (29): 405-421.
- Blakemore, H.  
1979 "The Politics of nitrate in Chile. Pressure groups and policies, 1870-1896; some unanswered questions. *Outre-Mers*". *Revue d'histoire*, 66 (244): 285-299.
- Bordo, M. D., & Eichengreen, B.  
1993 *A Retrospective on the Bretton Woods system* (1ª ed.). Chicago, University of Chicago Press.
- Casanova, M.  
2018 Los orígenes del desarrollismo económico en Chile (1932-1945): ¿Estado empresario o empresarios en el Estado? (Ph.D. Thesis). Freie Universität Berlin, Berlín.
- Casanova, M.  
2019 "La centro-izquierda, el corporativismo empresarial y las contradicciones internas del Estado desarrollista en Chile, 1932-1954". *Izquierdas*, 48: 190-210.
- Chambre de Commerce Internationale  
1936 Accords de Compensation. Clearing Agreements. Kompensationsabkommen. París.
- Congreso Nacional de Chile [CNCh].  
1933 Cámara de senadores: Boletín de sesiones ordinarias 1933-1934. Tomo I. Santiago.
- Cochera, R.  
1998 "Ruptura con el eje y alineamiento con Estados Unidos. Chile durante la Segunda Guerra Mundial". *Historia*, 38 (2): 397-444.
- Dirección General de Estadísticas [DGE]  
1937-1938 *Estadística Chilena*. Santiago.
- Donoso, C.  
2014 "El ocaso de la dependencia salitrera (1914-1926)". *Diálogo Andino*, (14): 99-118.
- Ebi, M.  
2004 *Export um jeden Preis: Die Deutsche Exportförderung von 1932-1938*. Germany, Franz Steiner Verlag.
- Eichengreen, B.  
1996 *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*. Oxford, Oxford University.
- Eichengreen, B., and Irwin, D. A.  
1995 "Trade blocs, currency blocs and the reorientation of world trade in the 1930s". *Journal of International Economics*, 38 (1):1-24.
- Fernandois, J.  
1997 *Abismo y cimienta. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos 1932-1938*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- González, S.  
2013 "Las combinaciones salitreras: El surgimiento del empresariado del nitrato en Chile (1884-1910)". *Diálogo Andino*, (42): 41-56.
- González, S.  
2014 "Las inflexiones del inicio y término del ciclo de expansión del salitre (1872-1919). Una crítica al nacionalismo metodológico". *Diálogo Andino*, (45): 39-49.
- González, S.  
2015 "Normalización de la crisis y posición estratégica empresarial durante la época del salitre". *Polis. Revista Latinoamericana*, 14 (40): 397-419.
- González, S. y Artaza, P.  
2015 "Cateando la palabra: la construcción de nuevos archivos sobre la sociedad del salitre". *Diálogo Andino*, 46: 55-70. doi:10.4067/S0719-26812015000100005.
- Greenhill, R.  
2019 "Managed Decline, Headlong Retreat or Entrepreneurial Failure? British Nitrate Producers and the Withdrawal from Chile, 1920-1930". En *Capitalists, Business and State-Building in Chile*, editado por M. Llorca-Jaña, R. M. Miller, and D. Barría, pp. 97-138. Cham, Springer International Publishing.
- Keohane, R., y Nye, J.  
1988 *Poder e interdependencia*. Buenos Aires, Gel.
- Kindleberger, C.  
1973 *The World in Depression, 1929-1939*. United States, University of California Press.
- Kopper, C.  
2006 *Hjalmar Schacht: Aufstieg und Fall von Hitlers mächtigstem Bankier*. München [u.a.], Hanser.
- Lake, D. A.  
2009 "The State and International Relations". En *The Oxford handbook of international relations*, editado por C. Reus-Smit and D. Snidal, pp. 41-61. New York, Oxford University Press.
- Lüders, R.  
1968 *A monetary history of Chile 1925-1958*. Chicago, The Chicago University.
- Mamalakis, M.  
1971 "The Chilean nitrate sector, 1880-1930". En *Government and economic development*, editado por Ranis Gustav, pp. 181-210. New York, Yale University Press.
- Marfán, M.  
1984 "Políticas reactivadoras y recesión externa: Chile 1929-1938". *Colección Estudios CIEPLAN* 12: 89-119.

- Marichal, C.  
2014 *Historia mínima de la deuda externa en América Latina, 1820-2010*. México, Colegio de México.
- Matus, M.  
2013 “Fulgur y muerte del jornal salitrero en Chile, 1899-1930”, en *La sociedad del salitre. Protagonistas, migraciones, cultura urbana y espacios públicos, 1870-1940*, editado por González, S, pp. 497-526. Santiago, RIL Editores.
- Meller, P.  
1998 *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago, Editorial Andrés Bello.
- Meltzer, A. H.  
2003 *A History of the Federal Reserve I. 1913-1951*. Chicago, University of Chicago Press.
- Monteón, M.  
1998 *Chile and the great depression: The politics of underdevelopment 1927-1948*. Tempe, Ariz., Arizona State University, Center for Latin American Studies.
- Mouré, K.  
2002 *The gold standard illusion: France, the Bank of France, and the international gold standard, 1914-1939*. Oxford; New York, Oxford University Press.
- Neal, L.  
1979 “The Economics and Finance of Bilateral Clearing Agreements: Germany, 1934-8”. *The Economic History Review*, 32 (3): 391-404.
- Ortega, L.  
1989 Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones 1939-1989. Santiago, USACH, Facultad de Humanidades, Depto. de Historia.
- Ortega, L.  
2018 “La economía política de la industrialización a través de un siglo”. En *Historia política de Chile, 1810-2010*. Tomo III. Problemas económicos, editado por I. Jaksic, C. Robles y A. Estefane, pp. 141-170, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Palma, G.  
1984 “From an Export-led to an Import-substituting Economy: Chile 1914-39”. En *St Antony's Series. Latin America in the 1930s*, pp. 50-80. Palgrave Macmillan, London.
- Rengifo, F.  
2017a “Desigualdad e inclusión: La ruta del estado de seguridad social chileno, 1920-1970”. *Hispanic American Historical Review*, 97 (3): 485-521.
- Rengifo, F.  
2017b “El Estado de seguridad social chileno y la institucionalización desigual del bienestar”. En *Historia política de Chile, 1810-2010*. Tomo II. Estado y sociedad, editado por I. Jaksic y F. Rengifo, pp. 397-424. Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Rinke, S.  
2013 *Encuentros con el yanqui: Norteamericanización y cambio sociocultural en Chile 1898-1990*. Santiago, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Sáez, S.  
1989 *La economía política de una crisis: Chile, 1929-1939*. Santiago, Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- Schröder, H.-J.  
1975 “Hauptprobleme der deutschien Lateinamerikapolitik, 1933-1941. Jahrbuch Für Geschichte Lateinamerikas”, *Anuario de Historia de America Latina*, 12 (1): 408-433. United Kingdom. Department of Overseas Trade [DOT]  
1936 *Report on economic and commercial conditions in Chile*. London.
- United States Tariff Commission [USTC]  
1940 *The foreign trade of Latin America*. Section 4: Chile. Washington.
- Vergara Marschall, Á.  
2017 “Estado, trabajo y trabajadores”. En *Historia política de Chile, 1810-2010*. Tomo II. Estado y sociedad, editado por I. Jaksic y F. Rengifo, pp. 365-39. Santiago, Fondo de Cultura Económica.