

TIERRA, DESIGUALDAD Y EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL CHILE DE ENTRE 1870 Y 1920

C. PABLO CASTILLO
UNIVERSIDAD DE BARCELONA

“Una extraordinaria ineptitud económica en la población nacional, hija de la mentalidad de la raza, o, en el mejor de los eventos, consecuencia de una educación completamente inadecuada para llenar las exigencias de la vida contemporánea y para suplir los vacíos de pueblos retrasados en su evolución.”¹

1 Introducción

El espacio temporal entre 1870 y 1920 fue un periodo de tiempo en que varios países comenzaron, mientras que otros consolidaron, sus respectivos despegues económicos, mientras que Chile se retrasaba en términos comparados. Investigaciones realizadas en los últimos años muestran que la trayectoria de la economía nacional, resumida en baremos económicos de amplio uso como son el PIB por persona y el consumo energético por habitante, habría sido hasta fines del siglo XIX igual e incluso mejor que la de algunos países periféricos europeos de aquel entonces. Las dos primeras décadas del siglo XX habrían sido testigos del manifiesto retraso.

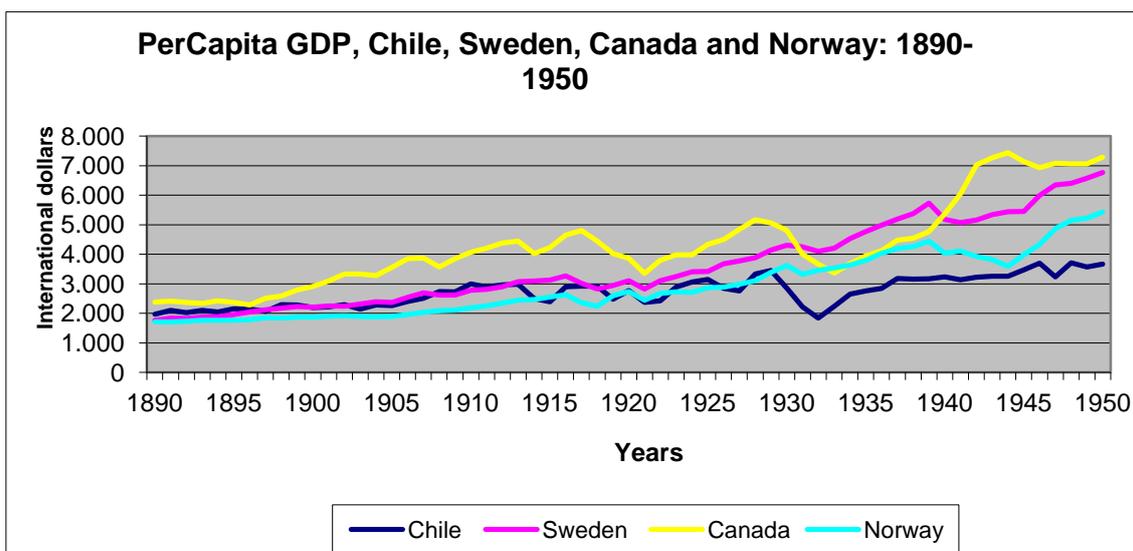
Las estimaciones de largo plazo realizadas por A. Maddison permiten comparar las trayectorias de países como Suecia, en términos de PGB por persona, con Chile. Ellas muestran para el período de tiempo bajo análisis que el ciudadano promedio de cada Estado tenía un nivel de bienestar (riqueza) semejante. Sin embargo, a contar de 1918 Chile no pudo mantener su empuje económico, rezagándose, y con ello desatando el inicio de lo que vendría a ser una trayectoria socioeconómica divergente. Esta misma comparación es válida con Noruega, país que alrededor de 1930 sobrepasa a Chile bajo estos mismos términos, distanciándose posteriormente de manera rápida (gráfico 1)

Lo desconcertante de esta situación es que acontece en años que no fueron de escasez en lo presupuestario, sino que todo lo contrario. Las rentas monopólicas provistas por la industria salitrera se constituyeron en la principal fuente de ingresos del Estado. Si a esto sumamos la integración del territorio nacional mediante la introducción de ferrocarriles y telégrafos, la profundización del vínculo con los mercados exteriores, la existencia de orden social interno, nos encontramos con un escenario que habría, teóricamente, facilitado el desenvolvimiento socioeconómico del país² en vez de obstruirlo.

¹ Encina, F. (1911) Nuestra Inferioridad Económica, p, 17.

² According to Encina, several favorable conditions for achieving economic development were present at that time: the introduction of rail and telegraph, intense and frequent contact with foreign markets, acquisition of nitrates, order consolidation. See Encina, F. (1911) Nuestra inferioridad económica, pp. 19, 20

Gráfico 1: PGB por persona comparado: 1890-1950



Fuente: A. Maddison

Un patrón de trayectoria semejante se observa en el estudio del consumo (aparente) de energía por persona. Puede observarse en el gráfico 2 que el consumo de energía por persona entre 1865 y 1885 fue más alto en Chile que en Suecia, para equipararse la medición durante el intervalo que comienza en 1885 y termina en 1895. Sin embargo, alrededor de 1895 el consumo de energía sueco comienza una seria escalada, irremontable para Chile. Cabe recordar en este momento que la incorporación de otros países en estos párrafos es sólo para relativizar el desempeño de Chile. Por ello no espere el lector un estudio comparado propiamente tal.

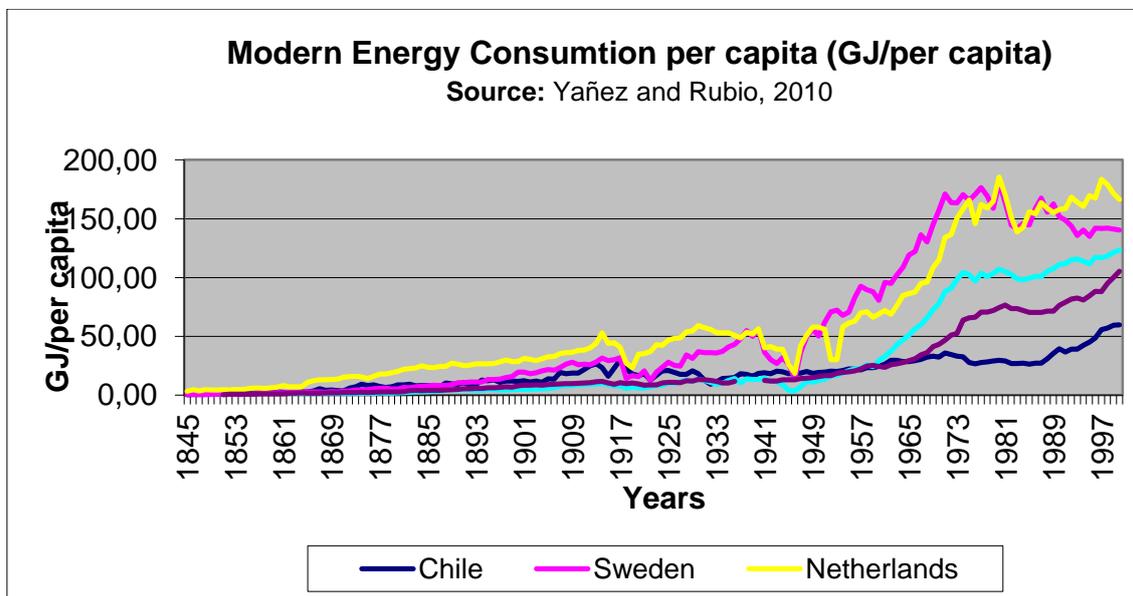
El bajo consumo de energía nos sugiere que el país adoleció de falta de dinamismo económico. El país se mostraba incapaz de generar un mercado interno con poder de compra que apoyara el fortalecimiento de diversas actividades industriales locales a través de la demanda. Por su parte la ausencia de actividad manufacturera retroalimentaba el bajo nivel de consumo de energía por persona que se instalaba en Chile. Lo expuesto hasta ahora razonablemente podría interpretarse como el comienzo del rezago de la economía Chilena.

¿Qué pudo haber afectado la relativamente bien comportada economía chilena? ¿Cómo una economía de buen desempeño comparado repentinamente pierde su empuje? ¿Pudo ser la ausencia de instituciones adecuadas? ¿Qué convierte una institución en una de calidad o adecuada para promover el crecimiento económico?

El artículo continúa de la siguiente manera. La parte DOS establece el problema de investigación además de plantear y explicar la racionalidad de las hipótesis de trabajo. La sección tres establece las principales líneas teóricas dentro de las cuales la discusión es sostenida. En la sección cuatro ilustramos el escenario de la desigualdad desde una perspectiva cualitativa. En la parte cinco se revisará una forma cuantitativa de

desigualdad: la desigualdad en la propiedad de la tierra. La sección seis estudia la institucionalidad de la educación primaria en comparación con el gasto público en orden público. Finalmente la parte siete ofrece conclusiones.

Gráfico 2: Consumo por persona de energías modernas (GJ/per capita), 1845-1997



2) Divergencia económica manifiesta: una explicación exploratoria

La explicación ofrecida en este trabajo se enmarca dentro de una tesis doctoral que sostiene que el retraso económico de Chile estuvo relacionado con la incapacidad del país para transitar desde un régimen oligárquico hacia una sociedad más democrática en lo político y en lo económico.

Es decir, moverse desde una forma de organización social oligarca, con escasa participación ciudadana en el diseño de la institucionalidad, hacia una forma de organización socioeconómica y política que estimulara la aparición de nuevos sujetos económicos y políticos no fue fácil; más aún, la transición no habría tenido la celeridad requerida por los tiempos.

La hipótesis que exploramos en este documento es una parte de la desagregación de la hipótesis mayor. Este trabajo sostiene que la inhabilidad-país tendría parte de su origen en la desigual distribución de la riqueza que existía en Chile durante el período bajo análisis.

Nos aproximamos a la distribución de la riqueza en el Chile de entre 1870 y 1920 mediante el estudio de la estructura de propiedad de la tierra. Reconocida es la importancia que la propiedad de este factor tiene para Chile. Desde nuestro punto de vista la posesión de la tierra en Chile no sólo fue un activo en términos económicos,

sino que se constituyó más bien como activo político. Ser un latifundista en Chile proveyó no sólo de ventajas económicas a grupos específicos de la sociedad, sino que por sobre todo control político de la gran mayoría de la población nacional, la población rural.

Si bien hasta ahora el artículo no logra ofrecer datos originales respecto del grado de concentración de la propiedad rural, la literatura consultada, compuesta de trabajos clásicos sobre la cuestión agraria, deja bastante claro que la tendencia es hacia la concentración de la tenencia de tierra y no al revés. Esta desigual distribución de un recurso básico como la tierra se transformaría (quizás naturalmente) en un desequilibrio de poder político, por supuesto favorable a la elite del poder.

El control de la economía política doméstica facilitó el proveerse de normas y regulaciones lo más favorables posible; o al menos que no fueran en contra de sus intereses grupales. De esta manera la desigualdad-desequilibrio se habría materializado en instituciones y políticas públicas que negativamente afectarían el desenvolvimiento económico general del país, mientras que favorecían los intereses de grupos particulares poderosos.

Si de este escenario surgen las legislaciones y normas (instituciones) adoptadas por el país es razonable suponer que las regulaciones no habrían favorecido el mantenimiento del ritmo de crecimiento de las décadas anteriores. Por el contrario, creemos que la evidencia muestra que la selección institucional fue: a) más cercana a las normas excluyentes y no inclusivas, b) menos promotora de nuevos agentes económicos y políticos, c) menos dada a invertir dinero público en bienes públicos, como la educación.

Dado el elevado consenso respecto de lo importante que es la educación en nuestras sociedades, tanto ayer como hoy, es que hemos decidido estudiarla con más detalle. La educación, entre otras externalidades positivas, estimula el razonamiento propio, proporciona al ser humano medios para generar ingreso con lo cual la redistribución de la riqueza puede ser facilitada, permite la acumulación en el tiempo de capital humano y social.

Sin embargo, las externalidades sociales positivas pueden ser vistas como riesgosas socialmente, como desequilibrantes e incómodas, y por ello no conseguir apoyo por parte de los grupos dominantes. La falta de educación en general, y primaria en particular, habrían sido altamente costosas debido a que esta falencia puede ser entendida como ausencia tanto de capital humano como social, afectando por un lado la productividad de los sectores industriales nacionales, y por otro la capacidad de articulación de los trabajadores como sujetos políticos.

Es de esta tensión argumental desde donde surge la otra sub-hipótesis de este estudio: la desigualdad inhibiría intentos serios por mejorar la educación pública primaria. Las

razones de la insuficiencia tienen que ver con la mantención del statu-quo; con el empeño desplegado por la elite del poder para inmovilizar una situación social la mayor cantidad de tiempo posible.

Para acercarnos a la importancia que el Estado asignó a la educación primaria investigamos publicaciones oficiales concernientes con los presupuestos asignados a esta actividad tanto a nivel central como municipal. Las partidas incluidas en estos montos son las relacionadas a la construcción de escuelas, pago de salarios a profesores, y todo el dinero asignado al mantenimiento y funcionamiento del sistema.

Con la intención de poner la situación doméstica en perspectiva estudiamos paralelamente el gasto público destinado a mantener el orden público. El desembolso en orden está compuesto por: a) el gasto público para asegurar el funcionamiento de la policía y de la policía de higiene, b) el expendio destinado a la construcción y mantenimiento del sistema carcelario chileno, y c) los sueldos pagados a los más altos mandos del ejército. Es necesario dejar en claro que no hemos considerado los presupuestos ministeriales totales, sólo los aspectos recién mencionados.

Como se verá a lo largo de este trabajo, el gasto público destinado al orden público fue varias veces el asignado a la educación primaria, lo que deja de manifiesto cuál fue la prioridad del Estado una vez enfrentado a este dilema: se decidió mantener el orden público mediante la represión en vez de estimular el orden público vía elevación del capital humano y social del país, ayudando de esta forma a reducir la desigualdad.

Dado este nivel de desigualdad difícilmente Chile podría haber implementado una política más justa y eficiente en cuanto a la propiedad de tierras. Tampoco era fácil avanzar un programa de educación pública que fuera prioridad para el gobierno, más allá de que el gasto absoluto en esta actividad se incrementara año tras año. El caso chileno parece dar respaldo a la explicación propuesta por P. Lindert en este respecto cuando se refiere a los países en vías de industrialización: el bajo gasto social de cualquier tipo que se dio antes del siglo XX fue debido a que la voz política estaba muy restringida.³

Resumiendo, las normas y regulaciones surgidas de la desigualdad habrían contribuido al retraso del desarrollo económico de largo plazo del país. Por ello la desigualdad no sería una buena fuente de calidad institucional, entendida ésta última como normas y regulaciones que buscan el bien social por sobre el grupal.

Por su parte, la racionalidad narcisista de la elite del poder, que lucha por privilegiar su interés, desmereciendo el de la sociedad mayoritaria, es propia de un orden social oligárquico como el descrito por North, et al. A continuación comenzamos la revisión

³ Lindert, P. What drives social spending? 1780 to 2020. In E. Kapstein and B. Milanovic (Eds.), When markets fail, p. 190. Ver también A. Hirschman () Salida y voz

de las ideas teóricas con las cuales esta investigación es afín. Lo hacemos precisamente con la idea de Orden Social y su importancia económica.

3 Bases teóricas de la investigación

3.1 Orden social, calidad institucional y desarrollo económico

La existencia de Orden Social es una condición elemental para que el desarrollo económico suceda. El orden público favorece tanto la reducción del riesgo sistémico como el descenso de los costos de transacción, permitiendo de esta manera formas más eficientes de organización y administración de los recursos;⁴ aquí precisamente yace su importancia económica.

Sin embargo la disciplina económica ha asumido con frecuencia la existencia del Orden Social como un dato dado, evitando de esta manera el estudio de las condiciones sociales que dieron origen a un cierto tipo de disposición. Este asunto es meritorio debido a que el orden social puede adoptar múltiples formas dependiendo de la estructura de fuerzas sociales en diálogo. En otras palabras, las relaciones de poder son determinantes en el tipo de orden social que se logra. Al respecto la literatura neo-institucional nos permite distinguir dos tipos (ideales) de órdenes sociales: el tipo cerrado y el tipo abierto.⁵

El orden social cerrado es un arreglo social controlado por una elite del poder, grupo que en los años de post independencia nacional fue, primero, capaz de detener la anarquía y el desorden; segundo, idóneo para la construcción del (su) Estado; tercero, capaz de controlar el Estado; y cuarto, capaz de derrocarlo.⁶ Identificaremos este tipo de orden con una sociedad fundamental agraria, conservadora y oligárquica. De acuerdo a North et al. El Estado Natural viene a ser la organización social paradigmática dentro de un orden social cerrado.

Dentro de un orden social oligárquico la movilidad social es francamente difícil debido a que las desbalanceadas relaciones de poder se materializan en elevadas barreras de entrada tanto a los mercados económico y político. Algunos ejemplos de barreras de entrada son: las restricciones al sufragio, el bajo gasto público en educación primaria, una estructura regresiva de impuestos, la existencia de un mercado del crédito pequeño y de difícil acceso, entre otras. Otra característica de este tipo de sociedades es que son proclives a hacer uso de la represión violenta para saldar los conflictos sociales. Los obstáculos mencionados, en palabras de Boix, harían de la equidad social un logro difícil de alcanzar.⁷

⁴ Coase, R. (1937), *The nature of the firm*, p.392

⁵ North, D., J. Wallis and B. Weingast (2005), *The Natural State*. See also North, Wallis and Weingast (2006), *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*

⁶ Acemoglu, D. (2007), *Oligarchic versus democratic societies*, p.3.

⁷ Boix, C. (2009), *The conditional relationship between Inequality and Development*, p. 647

Por el otro lado, un orden social abierto contiene dentro de sí una relación de fuerzas más equilibrada entre los distintos grupos sociales, condición que facilita la entrada y participación de nuevos agentes a los mercados ya mencionados. Este tipo de polis permite con ello mayor movilidad social y tiene una forma menos represiva de resolver las discrepancias sociales que naturalmente surgen con el tiempo. Los órdenes sociales abiertos se asemejarían más a sociedades democráticas e industriales.⁸

Desde un punto de vista económico se sostiene que el tipo de orden social afecta diferenciadamente el proceso de desarrollo económico. Acemoglu manifiesta la posibilidad de que un régimen de tipo oligárquico crezca en lo económico más prósperamente que uno democrático durante los primeros años de su existencia.

El buen desempeño económico estaría vinculado a que los empresarios iniciales suelen ser aquellos que controlan los recursos productivos claves de esa sociedad –tierra y educación por ejemplo–, aquellos que controlan la ventaja comparativa de algún sector industrial con fuerte demanda exterior.⁹ Recordemos que este grupo de ciudadanos son, en su gran mayoría, los mismos responsables de establecer las leyes y regulaciones vigentes en el país.

Otra fuente de dinamismo económico dentro de un orden social cerrado sería la falta de políticas públicas redistributivas. La ausencia de este tipo de políticas distorsiona menos el sistema tributario incentivando decisiones económicas que favorecen el dinamismo, como por ejemplo las relacionadas con la inversión productiva.¹⁰ Esta interpretación neoclásica es compatible con la influencia selectiva que tenía el liberalismo durante los años bajo estudio.

Sin embargo, el paso del tiempo afectará de manera diferencial la trayectoria económica de cada tipo de Orden Social. El tipo Oligárquico será menos capaz de adaptarse al cambiante contexto debido a la rigidez tanto de sus instituciones como de los intereses grupales que lo controlan. Paralelamente el costo asociado a la existencia de elevadas barreras de entrada, lo que se materializó en la falta de nuevos agentes emprendedores e innovadores capaces de dinamizar el sistema socioeconómico y político,¹¹ también ayuda a entender el por qué de la pérdida de fuelle.

Otra razón que ayuda a entender la pérdida de dinamismo económico es la abundancia de tierra. La que fue fuente de riqueza en las etapas tempranas del desarrollo, condujo en episodios posteriores a infra-inversión en capital humano, a la

⁸ North, Wallis and Weingast (2005), *The Natural State*.

⁹ Acemoglu, D. (2007). *Oligarchic versus Democratic Societies*, p.9

¹⁰ Alesina and Rodrik (1994) *Distributive politics and economic growth*, in *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 2, pp. 465-490; also Persson and Tabellini (1994) *Is inequality harmful for growth?*, in *The American Economic Review*, Vol. 84, N.3, pp. 600-621

¹¹ Acemoglu and Robinson (2006), *Economic origins of dictatorship and democracy*.

aparición de sectores industriales intensivos en mano de obra no calificada, y a un proceso de crecimiento menor.¹²

En la medida que las ventajas comparativas de un país se modifican con el tiempo, tanto debido a la entrada de nuevos países competidores al mercado mundial, como al agotamiento de la ventaja competitiva administrada por la elite del poder, las barreras de entrada erigidas antaño se convertirán en costosos andamiajes institucionales, dañinos para el desarrollo.

Si el Estado, precisamente en este momento, busca la manera de eliminar los obstáculos que dificultan el acceso a las esferas económica y política en un intento de nivelar el campo de juego para los distintos agentes de la economía política doméstica, podría sostener una transición favorable hacia un orden social más democrático y equitativo.

Barreras de entrada como un insuficiente nivel educacional (bajo capital humano), una estructura de impuestos regresiva, la imposibilidad de las personas pobres de acceder a un recurso productivo esencial como la tierra, el no derecho a voto, la exclusión de las grandes decisiones de Estado, dificultaron la aparición de nuevos agentes.

Como mencionamos hace unos minutos, los nuevos sujetos económicos y políticos son agentes de innovación, de renovación, de dinamismo; son también una forma de materialización de la movilidad social, y por ello claves en el logro de desarrollo económico. Una sociedad que privilegie estas dinámicas es más fértil para la aparición de instituciones que fomenten el desenvolvimiento económico de largo plazo.

3.2 Instituciones y calidad institucional

Sin lugar a dudas el desarrollo económico (o la ausencia de éste) es resultado de la interacción y combinación de un número amplio y diverso de variables.¹³ De entre los numerosos enfoques que tratan acerca del crecimiento económico, esta investigación se lleva a cabo dentro de las ideas provistas por la nueva economía institucional (new institutional economics, NIE). Hemos optado por este marco de análisis debido a dos razones. La primera es que al día de hoy parece haber consenso sobre la idea de que las instituciones importan a la hora de entender (explicar) el desenvolvimiento económico de las sociedades. De hecho la capacidad explicativa que contienen las “reglas del juego” ha conducido a algunos autores a proponerlas como *la* principal

¹² Galor, Oded and Vollrath (2008) Inequality in land ownership, the emergence of human capital promoting institutions and the great divergence, p. 2

¹³ Long-run economic development has been interpreted using several approaches. A group of scholars stress the role of geography as the fundamental cause of economic development: Diamond, J. (1997). Guns, germs, and steel; Sachs, J. (2001), Tropical underdevelopment; Sachs, J. (2003), Institutions don't rule: direct effects of geography on per capita income. There is another group of scholars putting forward the role played by international trade (or the degree of integration in the world market) in bringing about development: Frankel and Romel (1999), Does trade cause growth?. Other researchers highlight the role that each society's history has played (colonialism, for instance) in advancing social welfare: North, Wallis and Weingast (2002), Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica versus Norteamérica. While classic economic theory advance the role of capital: Solow and Harrod-Domar, for instance.

variable para entender tan complicado asunto como es el desarrollo económico.¹⁴ La segunda tiene que ver con la ausencia en la historiografía económica de Chile de estudios que miren el desarrollo económico de Chile a través de este prisma. Revisemos a continuación algunas ideas fundamentales.

Las instituciones, siguiendo a D. North, son “las reglas de juego dentro de una sociedad, o, más formalmente, las limitaciones creadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”.¹⁵ Las regulaciones pueden ser formales o informales; ejemplos de las primeras son las leyes escritas, ejemplos de las segundas los valores dominantes, creencias compartidas, o formas de comportamiento socialmente válidas, pero que no tienen una legislación.

Las instituciones funcionan en sociedades que tienen relaciones de poder bien definidas; es más, las reglas y normas serían el reflejo de la distribución de poder existente.¹⁶ Con el paso del tiempo las instituciones son capaces de moldear las relaciones sociales hasta el extremo de que éstas últimas reproducen las relaciones de poder de las cuales se originaron.¹⁷ Si las relaciones de poder no son modificadas, muy probablemente las instituciones tampoco lo serán.

Entonces, la manera en que el poder y la riqueza se distribuyen inicialmente dentro de cualquier sociedad, conjuntamente con la historia de cada polis, de sus relaciones internacionales, de su cultura, etc. importa para el tipo de regla del juego que se legisla o impone. Luego, cada sociedad enfrentaría un conjunto de oportunidades institucionales cuya selección sería función principal de la manera en que el poder está distribuido.

Un tópico fundamental en este debate es la calidad institucional y sus posibles fuentes.¹⁸ La relevancia de este asunto radica en el razonable vínculo existente entre la calidad de las instituciones y el desarrollo económico. La relación de causalidad subyacente en nuestro trabajo es que a mayor calidad institucional, un mejor desempeño económico sería alcanzable. Mejor en el sentido de crecimiento con equidad. Como mencionamos hace algunos párrafos una institución de calidad es aquella que pone de relieve el bien común y de largo plazo por sobre el interés grupal particular coyuntural.

No obstante, pese a la prolífica literatura que trata sobre este tema, como reconocen Engerman y Sokoloff, “nuestro conocimiento acerca del origen de la calidad

¹⁴ Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development.

¹⁵ North, D. (1990). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, p. 13.

¹⁶ Pzeworsky, A. (2004). La última instancia: ¿son las instituciones la causa primaria del desarrollo económico?, p.3

¹⁷ Pzeworsky, A. (2004). La última instancia, p.11

¹⁸ Easterly, W., J. Ritzen and M. Woolcock (2006). Social Cohesion, Institutions, and Growth, p.103

institucional permanece muy limitado”.¹⁹ ¿Cuáles son las posibles fuentes de calidad institucional?

La calidad de las normas y regulaciones ha sido relacionada con varias fuentes. Así encontramos un grupo de investigadores que destacan y estudian el rol desempeñado por la dotación de recursos sobre la calidad de las instituciones.²⁰ También destacan aquellos que realzan el papel jugado por la geografía y las condiciones naturales en forjar las reglas y normas sociales.²¹ Otra interpretación sugiere que la calidad institucional está conectada con las herencias coloniales presentes en países que fueron alguna vez colonia.²² Al mismo tiempo aspectos culturales relacionados con la influencia occidental sobre el resto del mundo también formarían parte de la explicación.²³ Ciertamente todas las interpretaciones recién mencionadas contribuyen enormemente a entender mejor el origen de la calidad institucional. Sin embargo, la interpretación que este trabajo explora es la que pone el acento en el papel desempeñado por la desigualdad.²⁴

3.3 Desigualdad de la riqueza y Educación Primaria: consecuencias sobre el Desarrollo Económico

Comencemos por destacar que el debate acerca de la relación entre desigualdad y desarrollo económico no se encuentra del todo aclarado. Parte de la literatura argumenta que la desigualdad es capaz de ocasionar presiones políticas orientadas a la adopción de estrategias redistributivas; sin embargo, la estructura de impuestos, que habría sido distorsionada por el esfuerzo redistributivo, afectaría adversamente tanto las inversiones como el crecimiento (desarrollo) económico.²⁵

No obstante, otra rama de la disciplina sostiene exactamente lo contrario, es decir, que las políticas redistributivas congregarían menos apoyo político en sociedades desiguales; y viceversa para las sociedades más homogéneas en lo socioeconómico.²⁶ La carencia de políticas redistributivas por su parte no causaría distorsiones en el sistema tributario en particular, ni en el económico en general. Habría más estímulo para inversiones y con ello la economía se desenvolvería con mayor facilidad, al menos hasta cierto momento de su historia.

¹⁹ Engerman, S. and K. Sokoloff (2002), Factor endowment, inequality and paths of development among new world economies, p. 1

²⁰ Engerman, S. and K. Sokoloff (2004). Factor endowments, institutions and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States

²¹ Acemoglu, Johnson and Robinson (2001) The colonial origins of comparative development: an empirical investigation; Gallup, J., J. Sachs and A. Mellinger (1998) Geography and Economic Development, NBER Working Paper N. 6849.

²² North, Wallis and Weingast (). Order, desorden y cambio económico: Latinoamérica versus Norteamérica; LaPorta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer and R. W. Vishny (1998) Law and Finance, Journal of Political Economy, 106, 1113-1155.

²³ Greif, A. (1994) Cultural Beliefs and the Organization of Society, in Journal of Political Economy, 102, 912-950; Landes, D. (1998) The Wealth and Poverty of Nations, W.W. Norton & Co., New York NY.

²⁴ Engerman and Sokoloff (2005). Colonialism, inequality and long-run paths of development, p.280

²⁵ Alesina and Rodrik (1994) Distributive politics and economic growth, in The Quarterly Journal of Economics, Vol. 109, No. 2, pp. 465-490; also Persson and Tabellini (1994) Is inequality harmful for growth?, in The American Economic Review, Vol. 84, N.3, pp. 600-621

²⁶ Benabou, R. (2000) Unequal societies: income distribution and the social contract, p. 119.

El caso Chileno creemos que debe ser analizado siguiendo las prescripciones del segundo enfoque. Lo juzgamos así debido a que en el país la desigualdad habida en aquellos años era tan profunda que no permitía alcanzar un quantum suficiente como para ocasionar modificaciones institucionales favorables para la mayoría ciudadana.

La ausencia de *presión política efectiva* por parte de la gran mayoría de ciudadanos radicaba en el preponderante desequilibrio político existente. Si bien es cierto que se forman entidades de representación de los trabajadores, artesanos, y profesionales liberales durante el periodo analizado, también es innegable que en muchas ocasiones las manifestaciones reivindicatorias de derechos fueron reprimidas violentamente, alcanzando cifras de víctimas fatales, en términos de nuestros días, enormes. No está de más recordar la manera en que fueron resueltas las protestas por condiciones laborales decentes en la minería del salitre.²⁷

La ausencia de voz ciudadana facilitó el abandono de políticas redistributivas efectivas durante este período, como la educación primaria pública, determinación que tendría la capacidad de afectar negativamente el desarrollo económico del país. Esta aseveración encuentra respaldo empírico en el trabajo de Deininger y Squire, quienes encontraron un consistente efecto negativo de la desigualdad sobre el nivel educativo. La misma idea es apoyada por el trabajo de Erikson y Vollrath quienes sostienen que la inequidad, sea medida en propiedad de la tierra o en ingreso, podría ser suficiente impedimento para alejar a los más pobres de la educación, reduciendo los logros generales alcanzados por la educación en una economía.²⁸

La ausencia de un patrimonio económico tiene la fatídica consecuencia de marginar a las personas del sistema crediticio formal existente en el país, situación que minaría la habilidad de las personas más necesitadas de invertir tanto en capital humano como físico.²⁹ Por el contrario, aquellas personas que poseen una riqueza inicial, y por ello no necesitan crédito, tienen mayor capacidad para invertir en capital humano.³⁰ Esta dinámica tendría la característica de incrementar la desigualdad en términos de ingresos futuros.³¹

Si bien el efecto negativo de la desigualdad sobre la educación puede ser aliviado mediante la acción del Estado y la orientación de su gasto público, Mariscal y Sokoloff concluyen que para el periodo 1800-1925 las diferencias en niveles de desigualdad serían relevantes para explicar diferencias en la provisión pública de educación entre los países del nuevo mundo.

²⁷ Tristemente célebres son las matanzas de la salitrera La Coruña y de la escuela Santa María de Iquique, ambas ejemplo de lo que hablamos. Se dice que en la primera cerca de 4000 ciudadanos perdieron la vida; mientras que en la escuela serían alrededor de 3000 personas. Pese al tamaño de acontecimientos no está del todo claro el número de bajas. Falta investigación en estos acontecimientos.

²⁸ Erickson, L. and D. Vollrath (2004), *Dimensions of Land Inequality and Economic Development*, p. 5

²⁹ Deininger, K. and L. Squire (1998), *New ways of looking at old issues: inequality and growth*, p. 266

³⁰ Atkinson, A. B. (1974) *The economics of inequality*. See also Becker, G. (1975) *Human Capital*.

³¹ Benabou, R. (2000) *Unequal societies: income distribution and the social contract*, p. 119. In *The American Economic Review* (2000), Vol. 90, N.1, pp. 96-129

La falta de capital humano tiene a su vez efectos directos en el desarrollo económico en el largo plazo. Esta afirmación encuentra soporte empírico en la investigación realizada por Glaeser et.al. Los autores precisamente enfatizan el papel desempeñado por el nivel inicial de educación, el cual resultaría ser más una fuente más básica para el desenvolvimiento incluso que las instituciones.³² Ellos también sostienen que la razón por la cual ciertas colonias han fallado en desarrollarse es parcialmente debido a que no promovieron de manera decidida la educación: el capital humano conduciría a mejoras institucionales.

Esta línea argumentativa se encuentra en concordancia con las ideas propuestas por Rajan y Zingales, en la medida que ellos también destacan la distribución de capital humano como factor del desarrollo de largo plazo.³³ De acuerdo a los autores mencionados, una distribución desigual del capital humano facilitaría una diferencia persistente en la acumulación de este recurso económico debido a que el grupo pequeño y educado típicamente se alinea con la elite del poder (oligopolista) en contra de reformas comprehensivas, mientras que los grupos grandes de ciudadanos educados son lejos menos obstruccionistas. Es en este sentido que una dotación baja de educación promedio se auto-perpetúa, y grupos anti-reformas sobreviven en países pobres incluso en eras de democratización creciente.³⁴

Para resumir, las hipótesis que aquí se exploran son consistentes con los argumentos propuestos por un grupo de especialistas en este tópico: a) la desigualdad conduce a la adopción de políticas que retardan el crecimiento (desarrollo);³⁵ b) la distribución de la riqueza (tierra) afecta tanto el monto agregado de inversión en capital humano como el producto;³⁶ y c) el principal canal a través del cual la inequidad afectaría el desarrollo es la educación.³⁷

4 Análisis Empírico: Desigualdad de la tierra en Chile

El estudio de primera fuente acerca de la estructura de propiedad de la tierra requiere esfuerzos y recursos que se encuentran, lamentablemente, fuera de nuestro alcance. Si bien es un tema de suma importancia para el país, creemos que los hallazgos potenciales que un estudio de este tipo podría ofrecer seguirían la tendencia mostrada por las investigaciones clásicas que se han hecho al respecto, y de las cuales aquí hacemos uso. Llama la atención el hecho de que en un país como Chile, en que la tierra ha jugado gigantesco papel, la investigación moderna no le haya dedicado esfuerzos sustanciales.

³² Glaeser, La Porta, López de Silanes and Shleifer (2004) Do institutions cause growth? *Journal of Economic Growth*, N. 9, pp. 271-303

³³ Rajan, R. and L. Zingales (), The persistence of underdevelopment: institutions, human capital or constituencies?

³⁴ Rajan, R. and L. Zingales (), The persistence of underdevelopment: institutions, human capital or constituencies? p. 29

³⁵ Alesina, A. and D. Rodrik (1994), *Distributive politics and economic growth*, p. 465

³⁶ Oded, G. and J. Zeira (1993), *Income distribution and macroeconomics*, p. 36

³⁷ Deininger, K. and L. Squire (1998), *New ways of looking at old issues: inequality and growth*, p.274. Investment is another relevant variable, however the authors found that schooling intermediates in the final amount of investments: the more schooling, the larger the investments.

El modo de acercamiento al tema es mediante el estudio de investigaciones reconocidas que tratan el asunto del sector agrícola y en particular la estructura de propiedad de la tierra. Las obras consultadas, que van de observaciones de botánicos-viajeros hasta estudios científicos en la materia, ofrecen un escenario similar para el período entre 1850 y 1920: un alto grado de concentración de la tierra rural en el Chile central; además esta característica en vez de reducirse con el tiempo se hizo más alta.

Antes de entrar en el detalle de los datos ofrecidos por las obras estudiadas es necesario reconocer la relevancia fundamental que el factor productivo tierra tiene sobre el desenvolvimiento económico. Sin exagerar podemos afirmar que se trata del recurso productivo por excelencia, de un recurso esencial. No en vano los grandes avances industriales han sido precedidos de grandes mejoras en la productividad del sector agrícola.

Sin embargo sabemos que los latifundios se caracterizan por ser unidades socioeconómicas estáticas, capaces de resistir exitosamente el cambio tecnológico. Esta capacidad de resistencia se entiende mejor sabiendo que había una sobre oferta de mano de obra en el Chile central, lo que conlleva bajos salarios agrícolas.³⁸ Este acceso fácil a mano de obra incentivó los métodos expansivos de aumento de capacidad productiva neutralizando cualquier incentivo serio para cambiar o innovar tecnológicamente.³⁹ Por ello la productividad y eficiencia económica de este tipo de propiedad agrícola son bajas, lo que nos puede ayudar a entender por qué el trigo y la harina de exportación Chilena fueron desplazados de los mercados internacionales durante las primeras décadas del siglo XX.⁴⁰

La falta de desarrollo tecnológico, por ejemplo, es resumida en un estudio oficial hecho por Estados Unidos de la siguiente manera: “los métodos agrícolas parecen más aquellos del antiguo Egipto que los utilizados en la granja promedio de hoy en Estados Unidos”.⁴¹ Si bien el reporte fue escrito en 1949 tenemos razones para pensar que para el período bajo análisis la situación no debía ser diferente, no al menos en el sentido de presentar retraso tecnológico relativo importante. El estudio desliza la opinión de que el país estaba anclado en una suerte de antiguo régimen agrícola.

A. Pinto sintetiza de manera clara y precisa la situación en que se encontraba el sector agrícola chileno durante estos años. El autor sostiene que: “la verdad es que para el período 1830-1930 la agricultura chilena tuvo todo a su favor: mercados externos, divisas para tecnificarse, crédito abundante, “tranquilidad social”, pleno liberalismo en

³⁸ Matus, Mario () Precios y salarios en Chile...

³⁹ Meller, P. (1996), Un siglo de economía política chilena, 1830-1930, p. 85

⁴⁰ Sepúlveda, Sergio () El trigo chileno en el mercado mundial. Ensayo de geografía histórica, apéndice 1, pp. 127-129

⁴¹ United States Tariff Commission (1949), “Agricultural, Pastoral and Forest industries in Chile.” Washington D.C., U.S.

la política oficial, protección de los gobiernos...y hasta desvalorización monetaria para aliviar sus deudas. Y, sin embargo, en lugar de prosperar fue retrogradando.”⁴²

Ahora entramos al tema de la estructura de la propiedad de la tierra propiamente tal. Nuestra revisión comienza algunos años antes que el mencionado informe, y lo hace con las observaciones del Chile central realizadas por el botánico Haenke durante su expedición al país entre 1789 y 1795. El científico primero midió el área de Santiago, ciudad que se extendía 280 leguas cuadradas y tenía 35 mil habitantes; luego concluyó que en términos de propiedad, pertenecía a 172 vecinos. En segundo término sus observaciones de Melipilla, localidad pequeña cercana a Santiago, muestran que tenía 250 leguas cuadradas y más de 9 mil personas; en términos de propiedad pertenecía a 24 latifundistas.⁴³ En otros términos, la propiedad del área correspondiente a Santiago estaba en manos del 0,49% de la población de la ciudad. En el caso de Melipilla la propiedad era prerrogativa del 0,26% de los vecinos.

El trabajo de A. Bauer, parte del cual es reproducido en las tablas siguientes, describe la estructura de propiedad de la tierra, de acuerdo al tamaño del predio, para una localidad del Chile central: La Ligua. Los datos cubren los años 1854, 1917 y 1926.

Tabla 1

Concentración de la propiedad de la tierra: La Ligua, 1854, 1917, 1926. Número de propiedades por tamaño y cantidad de hectáreas controladas

Año	Pequeña propiedad 0-50 hect.			Mediana propiedad 51-1000 hect.			Gran propiedad 1001 y más hect.		
	N.Prop	%Prop	Hect %	N.Pro.	%Prop	Hect %	N.Pro.	%Prop	Hect %
1854	144	89	0.7	9	5.7%	2.3%	9	5.5	97%
1917	46	67	0.2%	12	17.3%	2.19%	11	15.7	97.6%
1926	259	90.3	0.4%	11	3.8%	1.6%	17	5.9	98%

Fuente: A. Bauer (1975), Chilean Rural Society, p. 125

El caso de La Ligua muestra una situación extrema en términos de concentración de la propiedad. La gran propiedad agrícola posee en 1854 el 97% del total de hectáreas disponibles. Al cabo de 70 años esta cifra, que ya es impresionantemente alta, se eleva

⁴² Pinto, A. (1996), Chile, un caso de desarrollo frustrado, p. 116. Encina also highlights this characteristic, Encina, F. (1911) Nuestra inferioridad económica, p. 32

⁴³ According to Thaddeus Peregrinus Haenke, Descripción del Reyno de Chile, Santiago, Nascimento, 1942, cited by Bengoa, J. () Historia social de la agricultura en Chile, tomo 1, p. 77. Haenke was a geographer and botanic scientist visiting Chile at the dawn of XVIII century.

incluso un poco más, alcanzando el 98% del total de tierras. El incremento es a costa tanto de la mediana como de la pequeña propiedad agrícola.

No hemos reproducido otro cuadro elaborado por Bauer que da cuenta de la situación en la localidad de Caupolicán, ubicada a algunos kilómetros al sur de Santiago, pero siempre dentro de la zona central. Los datos para esta comunidad no son tan extremos como los correspondientes a La Ligua, sino que se asemejan bastante al promedio alcanzado por la zona central de Chile; información que es sintetizada por la siguiente tabla.

Tabla 2

Concentración de la propiedad de la tierra. Chile central: 1917, 1923. Número de propiedades por tamaño y cantidad de hectáreas controladas

Year	Small property 0-50 hect.			Medium property 51-1000 hect.			Big property 1001 and more hect.		
	N. Pro.	%	Hect %	N. Pro.	%	Hect %	N. Pro.	%	Hect %
1917	45928	85.2	6%	6998	13	22.8%	947	1.8	71.2%
1923	44464	84.4	4.3%	7222	13.6	22.6%	1083	2.0	73.1%

Source: A. Bauer (1975), Chilean Rural Society, p. 129

Las cifras relacionadas con la estructura de propiedad de la tierra para Chile central se muestran en la tabla 2. Si bien en un nivel geográfico más amplio el grado de concentración de la tierra se reduce, no es menos cierto que este parámetro continúa siendo alto. La gran propiedad pasa de controlar el 71,2% del total de hectáreas a abarcar el 73,1%. Una vez más su expansión es costada por la reducción de las otras dos categorías.

Otro autor que ha profundizado el estudio de este tópico es J. Bengoa. En su *Historia Social de la Agricultura Chilena* ofrece estimaciones al respecto. Su trabajo incluye un área geográfica más extensa que la de Bauer, cubriendo toda la extensión central del país. Salta a la vista de los datos que de los 288 grandes predios de mitad del siglo pasado, se llegó en sesenta años a 554 grandes haciendas, esto es un aumento de 2,4 veces. Creemos que esta evolución manifiesta la tendencia enraizada en la sociedad chilena a la concentración de la tierra. No está demás destacar que esta directriz es la misma que se desprende de los datos ofrecidos por Bauer.

Tabla 3
Evolución de la propiedad agraria en Chile Central, en cantidad de propiedades

	1854			1874			1914			Minif.
	grande	mediana	chica	grande	mediana	chica	grande	mediana	chica	
N. chi (a)	49	185	989	62	190	959	66	89	706	4138
Aconc (b)	39	114	826	83	179	1355	83	143	1701	4297
Stgo (c)	98	190	799	208	221	1076	241	260	537	2457
OH Co	96	189	1051	193	239	1846	117	221	2304	7215
Maule (d)	6	52	409	15	58	457	33	158	2716	9982
Chillan (e)	2	37	931	12	75	2206	14	77	2409	4493

Fuente: Bengoa, J. () Historia social de la agricultura chilena, tomo II, p. 13

Nota: Las propiedades chicas no contemplan el minifundio sin destino agrícola comercial nero.

El dato es imperfecto pero consistente en los tres casos. Para 1914 tenemos el dato del número de minifundios; no podemos estimarlo para los otros casos.

(a) De Copiapó a La Ligua. Excluye Putaendo.

(b) Incluye Quillota y comunas de Valparaíso (Casablanca, Quillota, etc.).

(c) Departamento de Santiago, Melipilla, Victoria.

(d) Talca y Linares (incluye Constitución).

(e) Incluye San Carlos.

Para terminar esta revisión es importante destacar los hallazgos realizados por B. Russett en su trabajo dedicado a la relación entre desigualdad en la propiedad de la tierra y la estabilidad política en 47 países. Este artículo data del año 1964 y recoge información correspondiente a los años entre 1940 y 1960. Entre sus resultados resaltan los siguientes hallazgos, los cuales viene a ratificar las tendencias encontradas por los autores anteriores.

Los cálculos del autor sitúan a Chile como el país más desigual en términos del índice de GINI para la propiedad de la tierra, en conjunto con Bolivia, dentro del universo muestral. Ambos países alcanzan un índice de 93,8; es decir, se encuentran muy cerca de la perfecta desigualdad en la distribución del recurso.

Otro indicador utilizado por Russett es el porcentaje de propietarios que, en conjunto, poseen el 50% de la tierra agrícola. Una vez más Chile ocupa el lugar más alto de la clasificación: el 99,7% de los propietarios explica el 50% del total de propiedades rurales.⁴⁴ En otras palabras, el 0,3% de los propietarios agrícolas controlan el restante 50%.

Antes de revisar los fundamentos políticos del latifundio es necesario volver sobre la idea de que pese a ser esta revisión basada en fuentes secundarias, estamos convencidos de que un estudio acucioso acerca de este tema reforzaría las tendencias mostradas. Aún así, consideramos necesaria una investigación profunda del tópico.

⁴⁴ Russett, Bruce (1964), Inequality and Instability: the relation of Land Tenure to Politics, en World Politics, Vol. 16, N. 3, pp. 442-454

4.1 La gran propiedad agrícola como activo político

¿Cuál puede ser el valor político del latifundio? La literatura especializada sostiene que pese a ser el latifundio ineficiente en términos de productividad agrícola, esta forma de producción genera control del trabajo rural.⁴⁵ Los salarios, pagados en distintas maneras, transferidos desde el latifundista al trabajador brindan al primero control político sobre los segundos; le permite manejar la conducta política del inquilino. De esta manera cualquier tipo de acción política –acciones colectivas, manifestaciones, sindicalismo, activismo político- puede ser controlada mediante la amenaza creíble de perder el trabajo, el ingreso, y en Chile, incluso el lugar de residencia.⁴⁶

El señorío ejercido por la clase latifundista sobre la población rural también adquirió una importancia fundamental en el proceso electoral chileno, caracterizado por constantes episodios de fraude electoral y de una difundida práctica del cohecho.⁴⁷ Baland y Robinson explican este acontecimiento, uno de los hechos estilizados más destacados para el caso de sociedades que presentan corrupción política endémica, como es el caso de la chilena para el intervalo de tiempo bajo análisis: los empleadores rurales suplen de votos a los partidos políticos en vez de que sean los partidos los que directamente consigan el voto de cada individuo por separado. Desde la perspectiva de la demanda de votos, era mucho más barato para los partidos políticos comprar votos indirectamente a través de los latifundistas que compensar a los trabajadores directamente por el valor de sus votos.⁴⁸ Esta transacción política era materializada a cambio de dinero, favores, y/o políticas públicas favorables.⁴⁹

La habilidad de los grandes terratenientes para transar los votos de sus inquilinos incrementó la demanda de trabajo rural y de paso agregó un incentivo adicional para poseer tierras, lo que conduciría al alza de los precios de este recurso.⁵⁰ Así las cosas, adquirir tierra era deseable no sólo por razones económicas, sino que más bien por las rentas políticas vinculadas al control político de la fuerza de trabajo.⁵¹ Entonces, el precio de la tierra incorporaba sus rentas políticas.

De acuerdo a lo sostenido anteriormente, la tierra no debe ser concebida como un recurso económico, sino más bien como uno político. Aceptando esta interpretación podemos explicar de mejor manera por qué: a) la mayoría de las nuevas personas acaudaladas en Chile compraron tierras incluso sabiendo de su baja productividad, b) la propiedad de la tierra continúa concentrándose a medida que nos acercamos a 1920, y c) las políticas públicas favorecieron la mantención del statu-quo y no las

45 Gylfason, T. (2000) Natural Resources, Education, and Economic Development, p. 4. Paper prepared for the 15th Annual Congress of the European Economic Association Bolzano, 30 August – 2 September 2000.

46 Baland, J.M. and J. Robinson (2008), Land and Power..., p. 1761

47 Portales, Felipe (2011) Los mitos de la democracia chilena, tomo 1, p. 139. Existe acuerdo acerca de la existencia de estas prácticas electorales en el sistema político de Chile.

48 Baland, J.M. and J. Robinson (2008), Land and Power..., p. 1739

49 Baland, J.M. and J. Robinson (2008), Land and Power..., p. 1737

50 Baland, J.M. and J. Robinson (2008), Land and Power..., p. 1760

51 Baland, J.M. and J. Robinson (2008), Land and Power: theory and evidence from Chile, p. 1747

modificaciones estructurales. La relación que se construyó entre patrón e inquilino será clave para la formación del República, puesto que a través de la hacienda se producía la relación entre el Estado, las clases políticas dominantes y las clases populares.

Ahora pasamos a analizar la orientación que el gobierno de Chile adoptó en lo que respecta a la educación primaria. Lo hacemos esta vez utilizando fuentes primarias que sintetizan información histórica oficial acerca del gasto destinado a este grado de educación. La hipótesis que revisamos en este apartado sugiere que la alta concentración en la propiedad de la tierra afectaría negativamente el gasto público en educar básicamente a las nuevas generaciones de chilenos.

5 ¿Innovación vía Educación o Inmovilidad Social?

Que la educación es un componente fundamental para alcanzar el desarrollo económico es ampliamente aceptado. Las mejoras en los niveles de escolarización y alfabetización estarían relacionadas tanto teórica como empíricamente con cambios socioeconómicos importantes para que el desarrollo económico se facilite.

Un primer conjunto de cambios es aquel que conduce al crecimiento económico. Este último se facilita mediante mejoras en la productividad de la fuerza de trabajo, mediante el cambio tecnológico y con ello la aceleración de procesos de innovación, y por razón de mayores tasas de participación comercial tanto en lo doméstico como en el plano exterior.⁵²

En segundo término la educación mejora en diversas maneras la vida de las personas; por ejemplo, promoviendo los sistemas sociales más inclusivos mediante una participación política más directa, creando mejores condiciones para la buena gobernabilidad, mejorando la salud, llevando equidad a la sociedad, etc.⁵³

Una externalidad positiva complementaria que se deriva de las mejoras en educación es su capacidad de ampliar los niveles de cohesión social. Heyneman identifica tres maneras en las cuales la educación contribuye a la cohesión social.⁵⁴ Primero, la educación ayuda a proveer de conocimiento público acerca de la idea de contrato social entre individuos, y de estos con el Estado; segundo, las escuelas proveen el contexto dentro del cual los estudiantes aprenden las conductas apropiadas para

⁵² Schultz, Theodore (1963), *The Economic Value of Education*.

⁵³ Aghion, Philippe, Eve Caroli, and Cecilia García-Peñalosa (1999), "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories," *Journal of Economic Literature* 37, December, 1615-1660.

⁵⁴ Heyneman, S.P. (2000). From the party/State to multi-ethnic democracy: education and social cohesion in Europe and Central Asia. *Educational and Policy Analysis* Vol. 22, N.2, pp. 173-191.

apoyar este contrato social; tercero, la educación facilita el entendimiento de las consecuencias esperadas de romper o quebrar el contrato social.⁵⁵

Por otra parte la educación es también un elemento de redistribución intra-generacional. Crea capital humano y con ello promueve el crecimiento de largo plazo. El capital humano de cada individuo contiene un componente heredado así como otro componente otorgado por la educación (pública). Entonces, más educación pública estimula el crecimiento debido a que incrementa el capital humano de una generación con respecto a su antecesora.⁵⁶

Resumiendo, la educación puede constituirse en un vehículo importante para que los individuos logren movilidad social ascendente; mientras que un acceso limitado a este recurso se ha comprobado como una barrera efectiva para la movilidad de aquellos afectados.⁵⁷ Por las razones expuestas hasta aquí hemos escogido analizar la educación primaria.

Sin embargo, pese a las conveniencias de largo plazo que socialmente trae consigo una reforma decidida en la educación, sin importar las evidentes ventajas que se abren gracias a la expansión de los recursos humanos y sociales de un país, este tipo de política no es ni amplia ni fácilmente aceptada por algunos sectores de la sociedad.⁵⁸

La razón pareciera ser simple: los ciudadanos relativamente educados están en contra de la expansión de la educación debido a que esto incrementaría la competencia por las rentas generadas por los empleos que demanden más recurso humano. Los grupos controladores por su parte no están interesados en potenciar el razonamiento independiente y autónomo; podría ser fuente de desestabilización. Por su parte los menos educados siempre apoyarán programas que democratizen la educación porque creen que les dará acceso a mejores oportunidades.⁵⁹

La hipótesis de trabajo sostiene que a mayor nivel de desigualdad menor será la prioridad asignada a la educación primaria y mayor será la relevancia asignada a mantener el orden interno y la estabilidad social. En las sociedades en que los poderosos disfrutaron de un poder político desproporcionado, ellos fueron capaces tanto de procurar servicios educacionales para sus propios hijos como de resistir las presiones tributarias orientadas a financiar la educación del resto de la sociedad. Así,

⁵⁵ Easterly, W., J. Ritzen and M. Woolcock (2006) *Social Cohesion, Institutions*, p. 117.

⁵⁶ Saint-Paul, G. and T. Verdier (1993), *Education, democracy and growth*, p. 400

⁵⁷ Higgs, Robert (1977), *Competition and coercion: blacks in the American Economy, 1865-1924*, cited by Mariscal and Sokoloff, p. 5.

⁵⁸ Rajan, R. and L. Zingales (2006), *The persistence of underdevelopment: institutions, human capital, or constituencies*, p. 14

⁵⁹ Rajan, R. and L. Zingales (2006), *The persistence of underdevelopment*, p.5

aunque los hijos de este grupo pudieron ser educados en estos tipos de sociedades, sólo unos pocos otros fueron tan afortunados.⁶⁰

Para dimensionar los esfuerzos hechos para mejorar el nivel educativo es adecuado revisar el gasto público destinado a la educación primaria. Hacemos esto de doble manera: presentando cifras absolutas y también ofreciendo comparaciones con otras áreas del gasto público, en particular con aquellas orientadas a mantener el orden social interno.

La tabla 4 muestra el gasto público en educación primaria (E), el cual incluye los recursos destinados a formar profesores, el dinero destinado al fomento de la educación primaria (construcción y mantenimiento de establecimientos educacionales por ejemplo), y por supuesto todo el dinero dedicado al funcionamiento de las escuelas. Es importante aclarar que no estamos considerando el gasto público a nivel del Ministerio responsable de la educación, por ende el presupuesto colocado en educación secundaria, técnica, superior, o militar no es parte del análisis y no está contenido en las cifras.

Tabla 4

Gasto Público en Educación Primaria y Orden Público, 1849-1920

Presupuesto Nacional (dinero corriente, NB)

Gasto en Educación Primaria a nivel de Estado (E)

Gasto en Orden Doméstico (sueldos pagados a los más altos oficiales de ejército + guardia nacional+ recursos destinados al funcionamiento del sistema carcelario, DO)

	Prim Educ	Dom. Order	Nat. Budget	E/NB (%)	DO/NB (%)	E/DO (%)
1849	47.832	341.496	4.416.360	1,08	7,73	14,01
1855	159.407	652.363	5.333.233	2,99	12,23	24,44
1865	271.212	781.666	10.267.261	2,64	7,61	34,70
1875	504.170	717.736	17.185.075	2,93	4,18	70,24
1885	1.081.143	2.387.606	35.085.002	3,08	6,81	45,28
1895	2.240.270	5.351.032	65.211.064	3,44	8,21	41,87
1900	3.934.194	9.610.292	73.829.363	5,33	13,02	40,94
1909	11.358.522	20.163.365	299.731.130	3,79	6,73	56,33
1915						
1920	26.138.626	32.386.274	260.971.395	10,02	12,41	80,71

Fuente: Cálculos propios basados en Anuarios Estadísticos, Censos Nacionales, Presupuestos Nacionales, varios años. Las cifras de 1895 fueron tomadas de las publicaciones correspondientes a 1898

⁶⁰ Sokoloff, K. and E. Zolt (2005) Inequality and the evolution of institutions of taxation, p.12. The tax structure that prevailed in Chile during this period can be consulted in P. Castillo (2010), Was there a power elite controlling Chile between...

En términos absolutos el desembolso del Estado en educación creció de manera sostenida. Es más, un salto cuantitativo importante se observa entre el año 1900 y 1909, no obstante la participación de esta cuenta en el presupuesto nacional cae en términos relativos. Hacia el final del periodo se aprecia un nuevo salto cuantitativo en términos de desembolso, alcanzando el ratio E/NB el 10,02%, la cifra más alta del intervalo temporal. Es decir, el 10% del presupuesto nacional se destinaba a la educación primaria; una cifra importante.

Nuestra valoración del esfuerzo de Estado por elevar el nivel de la educación primaria puede ser mejorada mediante el estudio de gastos de Estado puestos en otras actividades (las principales acciones del Estado estaban puestas en seguridad, pago de la deuda externa e interna, burocracia, servicios médicos). La inclusión de otras áreas de gasto Estatal nos permite aproximarnos a las prioridades adoptadas por los distintos gobiernos en función.

Una actividad elemental en cualquier sociedad es la mantención del orden doméstico. Por ello hemos recopilado datos sobre el presupuesto dedicado a este tipo de bien público. Para dimensionar el esfuerzo hacemos uso de los desembolsos hechos en: 1) los sueldos pagados a los más altos oficiales del ejército, 2) el funcionamiento del sistema carcelario, 3) el presupuesto fiscal asignado a la Guardia Nacional (policía).

Las cifras muestran que el gasto público en orden interno se movió de manera errática durante el periodo estudiado, pasando de un valor mínimo de 4,18% hasta una cifra máxima de 13,02%. El desembolso en esta actividad también presenta saltos cuantitativos relevantes a lo largo del tiempo, los que ensombrecen los avances hechos en educación. De hecho nunca a lo largo del periodo la educación primaria recibió más recursos por parte del Estado que los destinados a mantener el orden social.

Es importante enfatizar que el porcentaje del presupuesto nacional asignado a la educación primaria nunca fue superior a la fracción correspondiente a la mantención del orden. Es decir, no obstante la mejora en el ratio E/DO observada en 1920, durante gran parte del intervalo de tiempo estudiado la educación no llegó a captar la mitad de los recursos puestos en orden. ¿Podríamos decir que no llegó a ser la mitad de importante para el Estado?

Visto desde la perspectiva de la economía política, el Estado no consideró importante incentivar la educación como palanca de innovación, equidad, y tranquilidad social. Más bien juzgó necesario, mediante un fuerte desembolso en actividades represivas, mantener la correlación de fuerzas inalterada.

La mirada económica convencional nos permite hacer la siguiente interpretación: el retorno de la inversión derivado de mantener el orden social interno fue considerado mayor que el retorno de esfuerzos en innovación. Dicho de otra manera, el costo

asociado a facilitar la movilidad social fue considerado demasiado alto para ser aceptado por la elite del poder en Chile. En resumen, la educación no fue prioritaria para los gobiernos chilenos entre 1870 y 1920.

Tabla 5

Salarios de los oficiales de más alta jerarquía del Ejército versus Gasto Público en Educación Primaria, 1849-1920 (moneda corriente)

	Highest Officials (1)	Major State (2)	(1) + (2) = (3)	Prim Edu Exp (4)	(3) / (4) %	Tot.Officials
1849	20.664	27.108	47.772	47.832	99,87	43
1855	23.206	45.792	68.998	159.407	43,28	54
1865	24.400	57.129	81.529	271.212	30,06	48
1875	28.000	89.380	117.380	504.170	23,28	89
1885	47.875	232.053	279.928	1.081.143	25,89	923
1895	1.522.800	48.508	1.571.308	2.240.270	70,14	623
1900	2.068.400	27.900	2.096.300	3.934.194	52,57	915
1909	3.800.640	208.000	4.008.640	11.358.521	33,46	
1915						760 (1914)
1920				26.138.626		

Fuente: Cálculos propios basados en Anuarios Estadísticos, Censos Nacionales, Presupuestos Nacionales, varios años. Tot. Officials significa el número total de oficiales de alto rango

La utilización de fuentes oficiales nos permite realizar otra comparación de interés. La tabla 5 nos muestra información acerca de los sueldos recibidos por los más altos oficiales del ejército de Chile, así como también nos informa de cuántos oficiales estamos hablando. Es importante aclarar que las cifras sobre ingresos y cantidad de oficiales no incluyen los uniformados de la Marina, ni los de la Policía, ni tampoco funcionarios del Ministerio de Defensa; consideramos sólo los más altos oficiales de ejército.

¿Por qué hacemos este ejercicio? Debido a que sueldos sustanciosos a los más altos responsables del brazo armado del Estado creemos que facilita la cooptación de estos verdaderos profesionales de la violencia. Buenas condiciones laborales para este grupo aseguraba al gobierno de turno el respaldo del ejército, lo que es bastante respaldo.

La comparación resulta chocante. En 1849, 43 oficiales de ejército recibieron virtualmente la misma cantidad de recursos públicos que la colocada en educación primaria por parte del Estado. Si bien la cifra es impresionante, ésta comienza a descender a contar de mediados del siglo XIX. Sin embargo, 1895 es testigo de un nuevo ascenso en el ratio sueldos/educación primaria, alcanzando este un 70%. Dicho de otro modo, en 1895, 623 oficiales del ejército recibían como sueldos el equivalente al 70% del presupuesto nacional establecido para la educación primaria. En términos promedio, para el periodo comprendido entre 1849 y 1909, 808 oficiales (ciudadanos) obtuvieron, como sueldos, el 47% del presupuesto asignado a educación primaria.

5.1 ¿QUÉ PASABA A NIVEL MUNICIPAL? Las Municipalidades y el gasto público en Educación Primaria

La falta de prioridad asignada al fomento de la educación primaria se manifiesta también a nivel del gobierno municipal. La insuficiencia en el gasto público destinado a la educación primaria se hace radical, al extremo que la mayoría de los años revisados muestra que el esfuerzo es virtualmente cero.

Esta decisión puede ser entendida de mejor manera cuando tomamos en consideración el férreo control que tenían los latifundistas sobre los gobiernos locales. El control hegemónico ejercido largamente en las localidades rurales del país por parte de los grandes propietarios agrícolas se institucionaliza en 1891 con la “ley de Comuna Autónoma.” Con esta legislación el control de las localidades rurales del país por parte del mencionado grupo alcanza niveles superiores.

En la tabla 6 se muestra, entre otros hallazgos, que en el momento preciso en que esta ley fue promulgada el gasto municipal en educación primaria cae de 1,3% aproximadamente a 0,5% a contar de 1891. La suspicacia nos diría que esta conjunción de tendencias podría ser sólo casualidad, sin embargo, nuestra interpretación es precisamente la contraria; creemos que existe causalidad.

Tabla 6

Gasto Municipal en Educación Primaria y en Orden, Chile 1877-1919 (moneda corriente)

	Education	O+HP+J	Total Expen	E/T (%)	O+HP+J/T (%)
1877	53.950	1.358.234	3.618.407	1,49	37,54
1879	64.109	1.345.523	3.064.172	2,09	43,91
1880	65.659	1.528.287	5.178.200	1,27	29,51
1890	5.727	872.298	1.399.884	0,41	62,31
1891	4.542	654.738	916.508	0,50	71,44
1892	7439	806.355	1.345.645	0,55	59,92
1902	616.988	1.612.261	10.110.156	6,10	15,95
1905	80.204	1.444.321	8.913.797	0,90	16,20
1907	157.095	2.999.257	18.936.999	0,83	15,84
1909	124.430	3.093.187	14.063.751	0,88	21,99
1910	112.232	2.127.143	18.032.786	0,62	11,80
1911	163.230	4.279.311	24.013.755	0,68	17,82
1915	271.126	2.289.312	27.669.649	0,98	8,27
1919	809.975	3.151.409	43.921.468	1,84	7,18

Fuente: Cálculos propios basados en Balance General de las Tesorerías Municipales, Anuario Estadístico, 1911, Anuario Estadístico 1920; O+HP+J= Policía local + Policía de Higiene + cárceles

En promedio el gasto municipal entre 1877-1919 alcanzó un minúsculo 1,36% del total del gasto local. Por el otro lado, las municipalidades gastaron en promedio 29,97% en servicios públicos relacionados con la provisión de orden social.

Es importante notar que alrededor de 1900 se transfiere hacia el gobierno central la responsabilidad de mantener el orden público a lo largo del país. Este antes y después nos ayuda a entender el cambio en los porcentajes: mientras el orden público estaba a cargo de las municipalidades (hasta 1902) estas entidades gastaban en promedio el 50% de sus recursos en este bien; una vez que fue responsabilidad del gobierno central el gasto en orden por parte del gobierno local comienza a ser cada vez más pequeño. Es interesante observar que pese a la liberación de fondos debido al recorte municipal en orden, los recursos destinados a la educación pública no crecen. ¿A qué se habrán destinado esos recursos?

CONCLUSIONES

La propiedad de la tierra agrícola entre 1870 y 1920 tendió a la concentración y no a la masificación del derecho. La desigual distribución en la tenencia de tierra agrícola trajo consigo un correlato de desequilibrio de poder político y económico. Este tipo de desigualdad facilitó la adopción de políticas públicas favorables para quien controlaba/administraba el poder y desfavorables para el desarrollo del país en el largo plazo.

Dentro de este contexto, decisiones orientadas a promover la movilidad social, como la educación, fueron fieramente resistidas por la elite del poder. Si bien la educación trae consigo externalidades sociales positivas, para ciertos grupos puede constituir tanto una amenaza como un gasto innecesario. Para el caso de Chile las cifras dejan de manifiesto que a la hora de enfrentar la disyuntiva entre gastar recursos públicos en mantener el orden social o en educación primaria, la prioridad no estuvo en la educación. Interpretando esta decisión con visión de Estado, podríamos sostener que los controladores de las decisiones públicas no consideraron la educación como motor de la estabilidad, orden y crecimiento.

Nos queda la impresión de que las políticas públicas orientadas a la educación primaria en Chile no habrían estado destinadas a nivelar decididamente las capacidades socioeconómicas de los chilenos, ni tampoco a promover decidida y ampliamente la innovación y el emprendimiento. Por lo tanto la incapacidad mostrada por Chile para transitar hacia un régimen social más inclusivo encontraría parte de su explicación tanto en el débil compromiso asumido por parte del Estado con el fomento de la educación primaria, como en el férreo compromiso de los sucesivos gobiernos con la inmovilidad de la sociedad.

Bibliografía

ACEMOGLU, D. (2007) Oligarchic versus democratic societies. This paper is a revised version of The Form of Property Rights: Oligarchic versus Democratic Societies (2003), NBER, Working Paper N. 10037

ACEMOGLU, D. and ROBINSON (2006) Economic origins of dictatorship and democracy, Cambridge University Press, NY.

ACEMOGLU, JOHNSON and ROBINSON (2001) The colonial origins of comparative development: an empirical investigation

AGHION, P., E. CAROLI, and C. GARCÍA-PEÑALOSA (1999) "Inequality and Economic Growth: the Perspective of the New Growth Theories," *Journal of Economic Literature* 37, pp. 1615-1660.

ALESINA and RODRIK (1994) Distributive politics and economic growth, in *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 2, pp. 465-490

ATKINSON, A. B. (1974) *The Economics of Inequality* (Oxford: Clarendon Press).

BALAND, J.M. and J. ROBINSON (2008) Land and Power: theory and evidence from Chile, in *American Economic Review* vol.98, N.5, pp. 1737-1765.

BARRO, R. J. (1997) *The Determinants of Economic Growth*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

BAUER, A. (1975) *Chilean Rural Society, from the Spanish Conquest to 1930*, Cambridge: Cambridge University Press

BECKER, G. S. (1975) *Human Capital* (New York: NBER and Columbia University Press).

BENABOU, R. (2000) Unequal societies: income distribution and the social contract, in *The American Economic Review* (2000), Vol. 90, N.1, pp. 96-129

BÉRTOLA, L. and J. RODRÍGUEZ (2009) Between the Longue Durée, Globalization, and the Expansion of the Frontier, trabajo presentado en la Conferencia A Comparative Approach to Inequality and Development: Latin America and Europe, Madrid, 8 y 9 de Mayo.

BOIX, C. (2003) *Democracy and Redistribution*

BOIX, C. (2009) *The conditional relationship between Inequality and Development*

CASTILLO P. (2010) Was there a power elite controlling Chile between 1830 and 1914? A Quantitative Assessment of Domination's Long-Term Economic Consequences. Paper presented at the conference The Historical Roots of Social Exclusion in Latin America and the Caribbean, Institute for the Study of the Americas, University of London, June 23, 24

CHONCHOL, J. (1994) *Sistemas Agrarios en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Santiago

CLARKE, G. (1992) More evidence on income distribution and growth, Policy Research Working Paper N. 1064, The World Bank.

COASE, R. (1937) The nature of the firm, *Economica*, Vol. 4, No. 16, pp. 386-405.

COLLIER, S. (1967) *Ideas and politics of Chilean independence*, Cambridge University Press

COSER, L. (1956) *The functions of social conflict*, Glencoe, IL: Free Press

DEININGER, K. and L. SQUIRE (1998) New ways of looking at old issues: inequality and growth, *Journal of Development Economics*, Vol. 57, pp.259- 287.

EASTERLY, W., J. RITZEN and M. WOOLCOCK (2006) Social Cohesion, Institutions, and Growth, en *Economics and Politics*, Vol. 18, N.2, pp. 103-120.

EDWARDS, A. (1936) *La Fronda Aristocrática en Chile*. Ediciones Ercilla, Santiago

ENCINA, F. (1911) *Nuestra inferioridad económica*, Editorial Universitaria (1981)

ENGERMAN, S. and K. SOKOLOFF (2002) Factor endowment, inequality and paths of development among new world economies, NBER Working Paper No. 9259

ENGERMAN, S. and K. SOKOLOFF (2004) Factor endowments, institutions and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States. In: Haber, S., *Economic Growth and Latin American Economic Historiography*. (MIT Press, Cambridge, MA).

ENGERMAN, S. and K. SOKOLOFF (2005) Colonialism, inequality and long-run paths of development. NBER Working Paper No. W11057

ERICKSON, L. and D. VOLLRATH (2004) Dimensions of Land Inequality and Economic Development. IMF working paper WP/04/158

FRANKEL and ROMEL (1999), Does trade cause growth? *The American Economic Review*, Vol. 89, N. 3, pp. 379-399

GALLUP, J., J. SACHS and A. MELLINGER (1998) *Geography and Economic*

Development, NBER Working Paper N. 6849

GALOR, ODED and VOLLRATH (2009) Inequality in land ownership, the emergence of human capital promoting institutions and the great divergence. *Review of Economic Studies*, Vol. 76, N. 1, pp. 143-179

GLAESER, LAPORTA, LÓPEZ-DE-SILANES and SHLEIFER (2004) Do institutions cause growth? *Journal of Economic Growth*, N. 9, pp. 271-303

GREIF, A. (1994) Cultural Beliefs and the Organization of Society, in *Journal of Political Economy*, 102, pp. 912-950

GYLFASON, T. (2000) Natural Resources, Education, and Economic Development, p. 4. Paper prepared for the 15th Annual Congress of the European Economic Association Bolzano, 30 August – 2 September 2000.

HEYNEMAN, S.P. (2000) From the party/State to multi-ethnic democracy: education and social cohesion in Europe and Central Asia. *Educational and Policy Analysis* Vol. 22, N.2, pp. 173-191.

HIGGS, R. (1977) *Competition and coercion: blacks in the American Economy, 1865-1924*. Cambridge; New York : Cambridge University Press

LAPORTA, R., F. LOPEZ-DE-SILANES, A. SHLEIFER and R. W. VISHNY (1998) Law and Finance, *Journal of Political Economy*, 106, pp. 1113-1155.

LINDERT, P. (2002) What drives social spending? 1780 to 2020, In E. Kapstein and B. Milanovic (Eds.), *When markets fail*, New York: Russell Sage Foundation.

LINDERT, P. and J. WILLIAMSON (2001) Does globalization make the world more unequal? National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8228

MCBRIDE, G. (1936) *Chile: land and society*. New York: Kennikat Press, 1971

MADISON, A. *The World Economy: Historical Statistics*.
ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm

MILLS, C. W. (1956) *The Power Elite*. Oxford University Press.

NORTH, D. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press

NORTH, WALLIS and WEINGAST (2002) *Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica versus Norteamérica*.

NORTH, D., J. WALLIS and B. WEINGAST (2005) *The Natural State: the Political-Economy of Non-Development*

NORTH, WALLIS and WEINGAST (2006) Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history. Cambridge: Cambridge University Press, 2009

ODED, G. and J. ZEIRA (1993) Income distribution and macroeconomics, The Review of Economic Studies, Vol.60, N. 1, pp. 35-52

PERSSON and TABELLINI (1994) Is inequality harmful for growth? in The American Economic Review , Vol. 84, N.3, pp. 600-621

PIKE, F. (1963) Aspects of class relations in Chile, 1850-1960, Hispanic American Historical Review, Vol. 43, pp. 14-33

PINTO, A. (1996) Chile, un caso de desarrollo frustrado, Editorial Universidad de Santiago, Santiago.

PZREWORSKI, A. (2004) La última instancia: ¿son las instituciones la causa primaria del desarrollo económico? Archivos Europeos de Sociología

RAJAN, R. and L. ZINGALES (2006) The persistence of underdevelopment: institutions, human capital or constituencies? Second Draft version

Reports by Her Majesty's secretaries of embassy and legation on the manufactures, commerce of the country in which they reside (1876), part 3

RODRIK, D., A. SUBRAMANIAN y F. TREBBI (2004) Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. Journal of Economic Growth, Vol. 9, pp. 131-165

RUBIO, M., C. YÁÑEZ, M. FOLCHI y A. CARRERAS (2010) Energy as indicator of modernization in Latin America, 1890-1925, Economic History Review, Vol. 63, N. 3, pp. 769-804

SACHS, J. (2003) Institutions don't rule: direct effects of geography on per capita income. NBER Working paper 9490.

SAINT-PAUL, G. and T. VERDIER (1993) Education, democracy and growth, Journal of Development Economics, Vol. 42, N. 2, pp. 399-407

SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. and I. MORGAN (2008) The political economy of public budget in the Americas, Institute for the Study of the Americas, University of London.

SCHULTZ, T. (1964) The Economic Value of Education, Columbia University Press,

New York

SOKOLOFF, K. and E. ZOLT (2005) Inequality and the evolution of institutions of taxation: evidence from the economic history of the Americas, NBER working paper 10654

UNITED STATES TARIFF COMMISSION (1949) "Agricultural, Pastoral and Forest industries in Chile" Washington D.C., U.S.

YÁÑEZ, C. y J. JOFRÉ (2008) "Chile durante la primera globalización. Modernización económica y consumo energético", Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia.