

# Transporte ferroviario y mercado agropecuario en Chile, 1930-1960

FABIÁN ALMONACID-ZAPATA

## 1. INTRODUCCIÓN

Entre 1930 y 1960, la agricultura chilena hizo frente a unas circunstancias adversas para su desarrollo. A partir de la crisis de los años treinta, el país se volcó decididamente hacia el crecimiento urbano e industrial, con políticas económicas pro industriales. El Estado asumió un rol interventor en la economía; reguló y orientó el comercio exterior, fijó precios oficiales a los productos agropecuarios y controló la producción y distribución de productos de primera necesidad, asumiendo directamente funciones empresariales. Dificultades internas, como el terremoto de Chillán de 1939, y externas, como la Segunda Guerra Mundial, fortalecieron el papel del Estado en la economía<sup>1</sup>. Los años cuarenta y los cincuenta fueron difíciles, llegando la economía a mediados de la década de 1950 a una crisis que podría considerarse terminal, con una galopante inflación y un fuerte conflicto social. Estas circunstancias llevaron a una crítica profunda de las políticas económicas de los años anteriores. Desde 1956, comenzaron a introducirse las primeras medidas liberalizadoras, aunque manteniendo lo esencial de las políticas económicas in-

---

Recepción: 2010/05/08 • Revisión: 2010/09/22 • Aceptación: 2011/01/24

**Fabián Almonacid-Zapata** es académico del Instituto de Ciencias Sociales, de la Universidad Austral de Chile. Dirección para correspondencia: Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Austral de Chile, Campus Isla Teja, Valdivia, Región de los Ríos, Chile. E-mail: falmonac@uach.cl

1. Para adentrarse en este periodo de la historia nacional, ver MOULIAN (2006), SALAZAR y PINTO (2002), MILOS (2007), MILOS (2008) y CORREA (2004).

tervencionistas. Finalmente, a la altura de 1960 se produjo un profundo debate sobre las orientaciones que debía darse a la sociedad, economía y Estado, debate que sería la antesala de los nuevos proyectos políticos de los años sesenta y setenta<sup>2</sup>.

En el periodo estudiado, la agricultura fue abandonada y discriminada por el Estado (Hurtado, Valdés y Muchnik, 1990; Almonacid, 2009). Recibió la consideración de sector subsidiario que debía ofrecer materias primas a la industria y productos a precios bajos para el consumo urbano. Se creía que el país no tenía potencial agropecuario, por lo que debía importar los productos primarios que requería. Además, se pensaba que la agricultura era un sector ineficiente, por su atraso técnico y el predominio del latifundio. A medida que los problemas económicos nacionales se hicieron más agudos, se planteó que la agricultura era uno de los factores que provocaba las deficiencias de la economía en su conjunto (Pinto, 1959).

La intervención del Estado en la agricultura comenzó tempranamente, con la fijación de los precios al por mayor de productos como el trigo y la carne en 1930, a los que más tarde se sumarían la leche, la manteca y otros cereales y leguminosas, así como con el control de la distribución y precios al por menor de productos de primera necesidad (harina, pan, verduras, carne, etc.). También se reguló el comercio exterior de productos agrícolas, definiendo cuotas de exportación e importación, a través de organismos estatales específicos. Además, se estableció un poder estatal comprador de trigo y capaz de controlar el comercio de ganado y carne (Almonacid, 2009). Por otro lado, desde los años cuarenta se fomentó la producción y el cooperativismo lechero. La política agraria chilena debe leerse en el contexto de la transformación internacional de las funciones del Estado (Krueger, Schiff y Valdés, 1991). Salvando las diferencias respecto a la importancia del sector agrícola dentro de la economía, en Argentina se comenzaron a tomar medidas similares de intervención (Barsky y Gelman, 2001; Belini, 2006; Girbal-Blacha, 2005 y 2007).

En general, la acción estatal fue determinante en la situación agraria<sup>3</sup>. La regulación del comercio exterior, mediante tipos de cambio, aranceles, cuotas y trámites para importar y exportar, etc., perjudicó a la agricultura (Valdés, 1972). En el plano interno, el Estado era dueño de la mayor parte de los ferrocarriles nacionales, a través de la Empresa

2. Nos referimos a la Reforma Agraria (1962-1973), al gobierno de la Democracia Cristiana (1964-1970), de la Unidad Popular (1970-1973) y Dictadura Militar, a partir de 1973. Para este periodo, ver COLLIER (1998), SALAZAR y PINTO (1999), CORREA *et al* (2001) y VALDIVIA (2008).

3. El estudio de KRUEGER, SCHIFF y VALDÉS (1991) confirma a nivel mundial el efecto de la intervención estatal directa e indirecta sobre la agricultura, que terminó subsidiando al resto de la economía durante gran parte del siglo XX.

de Ferrocarriles del Estado (Thomson, 1997). Además, regulaba el comercio de cabotaje, era propietario de los puertos, y establecía los programas de construcción de caminos. Por tanto, el Estado tenía bajo su control los mecanismos para ordenar los flujos del mercado nacional y exterior.

A pesar de las políticas estatales adversas, y del pesimismo respecto a la capacidad de la agricultura para aumentar su producción y productividad, el sector experimentó transformaciones relevantes entre 1930 y 1960 (Santana, 2006; Almonacid, 2009). Tuvo lugar un significativo desplazamiento de la producción agropecuaria del centro al sur del país, en los rubros principales de trigo, leche y carne. Desde Concepción al sur, especialmente en Malleco, Cautín, Valdivia, Osorno y Llanquihue, se concentraba la mayor producción de cereales, ganado y forrajes de Chile. Mientras tanto, en el centro (entre Aconcagua y Maule), se produjo un aumento y diversificación de la producción, tanto lechera, como de cultivos (cereales, frutas, viñas, etc.) y pastos. Sin desconocer las deficiencias, hubo importantes ejemplos de transformación e innovación productiva<sup>4</sup>.

Con el objetivo de profundizar el conocimiento existente sobre los problemas de la agricultura chilena en el periodo 1930-1960, este artículo se centra en el mercado agropecuario nacional y, particularmente, en la importancia que en el funcionamiento de éste tenía el transporte ferroviario. Excepto Santana (2006: 72-73), no hemos valorado suficientemente la influencia del transporte ferroviario en la producción y distribución de los productos agropecuarios<sup>5</sup>. Utilizando fuentes variadas, se ha establecido el volumen de carga agropecuaria transportada por ferrocarril y los problemas que experimentó la Empresa de Ferrocarriles del Estado<sup>6</sup>.

Un elemento principal de la política económica de fomento industrial y urbano fue la definición de tarifas ferroviarias bajas, lo que generó crecientes dificultades a la Em-

4. En el periodo, también hubo cambios en la composición de la fuerza de trabajo, aumentando las relaciones salariales. Sin embargo, el inquilinaje y el pago en especies se mantuvieron. Sobre la permanencia del inquilinaje en Chile, ver BAUER (1990) y SANTANA (2006: 121-145).

5. Recientemente, ROBLES (2010: 112-113) ha destacado la importancia del ferrocarril en el transporte de productos agrícolas y, especialmente, las limitaciones que enfrentaba el transporte de frutas dentro del país y hacia Argentina, por las deficiencias en la infraestructura ferroviaria, en el periodo 1910-1940. Para el caso español, BARQUÍN (1997) ha demostrado el impacto que provocó en el siglo XIX el ferrocarril en la estructura del mercado nacional.

6. Se han utilizado documentos de los fondos del Ministerio de Agricultura, Fomento, Obras Públicas e Instituto Nacional de Comercio, existentes en el Archivo Nacional de la Administración (en adelante, ARNAD), así como el *Anuario Estadístico de Chile y Estadística Chilena*, prensa regional y las *Memorias* de Ferrocarriles del Estado.

presa de Ferrocarriles, ya que sus ingresos dependían de las tarifas. La política gubernamental de precios agrícolas bajos, apoyada por los productores agropecuarios, los comerciantes y los consumidores, exigía un transporte ferroviario barato. Sin embargo, la Empresa estatal requería regularmente aumentar sus tarifas, para atender las peticiones de aumento de sueldos de sus trabajadores y para renovar y mantener sus equipos e infraestructura. En la tensión generada por estas exigencias contradictorias, los ferrocarriles del Estado tenían que buscar formas de conseguir más fondos sin modificar las tarifas de los artículos considerados de primera necesidad. En definitiva, se produjo un círculo vicioso, pues la Empresa tenía serias limitaciones para aumentar sus entradas, al no poder subir el valor de los fletes, lo que impedía modernizar el transporte, provocando posteriores reclamaciones de los productores y comerciantes por la falta de vagones en las épocas de mayor demanda y por la irregularidad del servicio. Así, una medida como las tarifas ferroviarias bajas, que en primera instancia parecía beneficiar a los productores y consumidores, terminó perjudicando a la agricultura, ya que el medio principal de transporte de los productos agropecuarios a los centros de consumo no tenía los recursos ni los equipamientos suficientes.

## **2. MERCADO AGROPECUARIO NACIONAL Y TRANSPORTE DE CARGA**

El mercado de Chile, un país largo y angosto, se caracteriza porque las principales ciudades se ubican en el centro del país, mientras la producción agropecuaria radica principalmente en el sur, con lo que buena parte de los productos deben transportarse a larga distancia, entre 500 y 1.000 kilómetros. Este fenómeno se fue profundizando entre 1930 y 1960; el centro del país fue urbanizándose e industrializándose, y pasó a concentrar la mayor parte de la población nacional. Mientras en 1930 entre Aconcagua y Maule vivía poco más del 55% de la población chilena, en 1960 residía allí un 60,5% (Hurtado, 1966: 103-136, 145). Junto a ello, se modificaron las actividades agropecuarias de la región, reduciéndose la producción de cereales y ganado cárnico, en beneficio de la producción hortícola, frutícola, vitivinícola y lechera. Por su parte, el sur (entre Concepción y Llanquihue) redujo su participación en la población nacional entre 1930 y 1960, de 28,4% a 26,2%. A su vez, esta zona desarrolló fuertemente su agricultura: producía la mayor parte de los cereales, especialmente trigo y avena, el ganado vacuno, mantequilla, quesos y otros cultivos, como guisantes. Por otro lado, la producción maderera casi era rubro exclusivo del sur, donde se concentraban los bosques.

Las principales plazas comerciales de productos agropecuarios eran Santiago y Valparaíso, en el centro, y Concepción, Talcahuano, Temuco, Valdivia y Osorno, en el sur. En

**MAPA 1**  
**Mapa político Chile central y sur, 1950**



Fuente: Almonacid (2009: 89).

estas ciudades se fijaban los precios y se surtía el mercado nacional<sup>7</sup>. Mientras Santiago, Valparaíso y Concepción, grandes centros urbanos, influían en los precios de casi todos los productos, las demás ciudades tenían influencia en algunos, como la harina en Talcahuano, las maderas en Temuco, los guisantes y la harina en Valdivia, y el ganado vacuno en Osorno.

El norte de Chile, minero y pesquero, con alguna producción agropecuaria, dependía de Valparaíso y de los puertos del sur (Talcahuano y Valdivia) para la provisión de productos agrícolas. Además, recibía carne ovina desde Magallanes, en el extremo sur. Sin contar con el ganado que llegaba directamente desde Argentina. Los precios agropecuarios, considerando sólo la zona centro y sur de Chile, tanto los libres, como los fijados oficialmente, se estructuraban en función de los centros de consumo: los mayores precios siempre eran pagados en Santiago, Valparaíso y Concepción, y descendían hacia las zonas productoras del sur. Por supuesto, ese diferencial de precios estimulaba que los productores meridionales enviasen sus productos a los centros urbanos cercanos, para transportarlos a las ciudades del centro del país, siendo Santiago el destino principal.

El mercado agropecuario utilizaba preferentemente trenes y barcos, con una baja presencia de camiones en el transporte entre el centro y sur. Dentro del sistema de transporte nacional, el marítimo tenía un papel secundario en el traslado de productos agropecuarios. En el caso del trigo, mientras por tren se movilizaba el grueso de la producción total, el barco apenas transportaba una pequeña cantidad<sup>8</sup>. En general, el cabotaje disminuyó después de 1930, considerando el número de barcos que ingresaron en los puertos y su capacidad de carga, en especial en los años cuarenta y cincuenta, aunque hubo una recuperación en el tonelaje de registro en los últimos años del periodo estudiado. En conjunto, en 1959 el número de barcos y su arqueo eran menores que en 1930. Por otro lado, si consideramos la carga movilizada, se aprecia un estancamiento del transporte hasta la Segunda Guerra Mundial. En los años siguientes la carga transportada se duplicó, siendo los años cincuenta los mejores para el transporte marítimo. Especialmente importante era el cabotaje en el centro y norte del país<sup>9</sup>.

---

7. Véase *Anuario Estadístico de Chile*, 1930-1960, Santiago de Chile, Dirección General de Estadísticas, donde se publicaba anualmente información detallada de los precios mensuales en las principales ciudades del país. A la misma fuente corresponden la mayoría de los datos estadísticos considerados en adelante.

8. En 1935 fueron 4.951 toneladas y en 1957, 5.298 toneladas.

9. En 1930, 14.609 barcos ingresaron a puertos nacionales, con una capacidad de carga de 18.098.118 toneladas. En 1945, esas cifras bajaron a 7.477 barcos y 6.370.787 toneladas. Estos valores mejorarían en los años cincuenta; en 1951, 8.625 barcos y 9.808.517 toneladas. El mejor año del periodo estudiado fue 1959, con 8.133 barcos y 12.044.000 toneladas. En cuanto a la carga trans-

En el mercado agropecuario, fuera de algunos vacunos, maderas, durmientes y otros productos variados, los barcos se limitaban al transporte de harina de trigo desde el sur al norte del país. También llevaban carne desde Magallanes al centro y norte. Otro tanto ocurría con el transporte de papas desde Llanquihue y Chiloé. Por otro lado, en la extensa región entre Puerto Montt y Punta Arenas, el transporte marítimo era el único medio de movilizar productos. Por tanto, por vía marítima a nivel nacional se movilizaban productos específicos, en rutas determinadas. No por ello eran circuitos comerciales irrelevantes. Un desabastecimiento de alimentos en el norte o en el centro, activaba inmediatas demandas al sur y extremo sur del país, que muchas veces eran resueltas vía marítima. Por otro lado, crecientes importaciones de trigo y harina de trigo llegaban por barco al centro del país, o directamente al norte o sur.

El transporte de productos agropecuarios nacionales se hacía mayoritariamente por vía terrestre. Por la calidad de los caminos existentes (la mayoría de tierra y ripio, con pocos kilómetros pavimentados), el transporte caminero sólo dominaba en distancias cortas, y en zonas bien específicas del centro del país, como entre Santiago y Valparaíso. A pesar de la demanda de caminos adecuados, los esfuerzos estatales fueron limitados hasta la década de 1950. Los mejores caminos estaban en Chile central. Desde Concepción al sur, casi no había caminos pavimentados. Se necesitaban enormes recursos para construir una infraestructura caminera que uniera un país de varios miles de kilómetros de extensión. Por otro lado, las dificultades de importar en el contexto de una economía que tenía escasez de divisas y pretendía favorecer la industria local, afectaron al crecimiento del sector automotriz, pues la provisión de repuestos, equipos y combustibles tenía un alto costo. Por todo ello, recién en los años cincuenta los camiones fueron una alternativa para el transporte terrestre más allá de las distancias cortas<sup>10</sup>.

En suma, el transporte de productos agropecuarios dependía en gran parte del ferrocarril. Por este medio se trasladaban los principales productos, comunicando la zona

---

portada, en 1930 se movizaron 1.288.375 toneladas y en 1945, 1.423.644 toneladas. En los años siguientes la carga transportada se duplicó. En 1950 fueron 2.382.557 toneladas y en 1959, el mejor año, 3.055.002 toneladas. Ver *Comercio Interior y Comunicaciones y Estadística Chilena*, Chile, Dirección de Estadística y Censos. La falta de modernización de los puertos y de accesos adecuados a ellos, eran parte de la explicación de las dificultades del transporte marítimo (PAOLINELLI, 1959: 63-66)

10. En tramos cortos, especialmente en la zona central, el camión competía con los ferrocarriles, como ya señalaba la Empresa de Ferrocarriles del Estado (1946: 4-5). Entre 1950 y 1960, el kilometraje de caminos pasó de 50.266 a 57.906, aumentando especialmente los caminos pavimentados, de 1.707 a 3.159 kilómetros, y los de ripio, que pasaron de 16.353 a 21.964 kilómetros. Paralelamente, aumentó el número de camiones de 27.751 a 63.238. Todo esto hizo más competitivo el transporte caminero. Sin embargo, en distancias mayores a 140 kilómetros el ferrocarril siguió siendo más barato que el camión (CORFO, 1962: 5-6, 62)



agropecuaria principal, en el sur, con el mayor mercado consumidor, en el centro del país<sup>11</sup>.

### 3. TRANSPORTE FERROVIARIO DE CARGA

Los ferrocarriles en Chile eran mayoritariamente del Estado. Excepto los ferrocarriles del norte, que servían especialmente a la minería, en parte propiedad de particulares, la red ferroviaria era de la Empresa de Ferrocarriles del Estado. Formada en 1884, desde 1914 fue una empresa autónoma del Estado, por lo que debía funcionar de acuerdo a sus propias entradas (Alliende, 1997; Thomson y Angerstein, 1997; Guajardo, 2007)<sup>12</sup>. Excepcionalmente, cuando sus necesidades apremiaban, el Estado hacía algunos aportes extraordinarios, a través de leyes especiales.

La línea ferroviaria principal unía el país de norte a sur, entre Pisagua y Puerto Montt, a lo largo de unos 3.000 kilómetros lineales. Entre 1930 y 1960, la red ferroviaria estatal se hizo más compleja, con numerosos ramales –muchos de ellos en respuesta a demandas locales–, especialmente en el centro y sur, que partían de la línea principal y comunicaban con la precordillera andina y la costa. La agricultura fue una de las actividades más favorecidas por estos ramales. Además, funcionaban algunos ferrocarriles trasandinos, siendo el más destacado el que unía Santiago de Chile y Mendoza (Lacoste, 2000; Thomson, 1997; Thomson y Angerstein, 1997)<sup>13</sup>.

El ferrocarril jugaba un papel determinante en el transporte de productos agropecuarios<sup>14</sup>. Parte importante de la producción agropecuaria, especialmente alimentos, insumos y materias primas, era transportada por tren. A lo largo de nuestro período de aná-

11. No está claro en el caso chileno cómo se produjo el proceso de competencia, y de sustitución, entre el ferrocarril y otros medios de transporte a partir del siglo XIX. Para España, BARQUÍN (1997) señala que el ferrocarril debió enfrentar un eficiente sistema de transporte por carretas y barcos, en el siglo XIX, por lo que debió ofrecer tarifas bajas para atraer productos.

12. En 1909, en Argentina se formó la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (REGALSKY y SALERNO, 2008). Es interesante que las primeras experiencias empresariales del Estado, tanto en Chile como en Argentina, fueran con ferrocarriles. Sin embargo, en Argentina hasta mediados del siglo XX el ferrocarril siguió siendo mayoritariamente privado, aunque desde 1907 el Estado controlaba las tarifas (REGALSKY, 2008).

13. Por otro lado, en 1938 el Estado creó un servicio marítimo para la zona al sur de Puerto Montt, que pasó a depender de la Empresa de Ferrocarriles del Estado hasta 1953, cuando se convirtió en empresa autónoma (FERROCARRILES DEL ESTADO, 1955: 19).

14. Detalle del transporte de productos agropecuarios y forestales en Apéndice. Consideramos sólo la carga transportada en el tráfico nacional, dejando fuera los ferrocarriles internacionales. En el caso del que comunicaba Santiago y Mendoza, era la vía fundamental para la importación de vacunos,



**CUADRO 1**  
**Carga movilizada por ferrocarriles y producción total de algunos productos agrícolas, 1930-1960 (tm)**

Año	Trigo			Avena			Papas			Harina de trigo y otras		
	Carga	Producción	C/P%*	Carga	Producción	C/P%*	Carga	Producción	C/P%*	Carga	Producción	C/P%*
1930	425.967	912.527	46,6	96.480	150.959	63,9	113.273	402.306	28,1	166.928	426.342	39,1
1931	304.311	576.700	52,7	43.824	74.151	59,1	126.430	447.293	28,2	128.497	280.718	45,7
1932	373.348	576.640	64,7	29.476	71.456	41,2	132.474	408.676	32,4	115.251	280.628	41,0
1933	355.067	782.261	45,3	58.558	102.805	56,9	142.147	478.342	29,7	141.459	310.539	45,5
1934	428.071	960.912	44,5	101.798	114.392	88,9	151.996	611.285	24,8	156.563	340.767	45,9
1935	388.996	820.001	47,4	52.783	68.553	76,9	138.256	462.490	29,8	158.135	363.783	43,4
1936	464.201	865.874	53,6	79.854	98.538	81,0	140.420	343.452	40,8	164.887	405.442	40,6
1937	408.363	778.551	52,4	91.926	100.051	91,8	179.949	445.420	40,3	159.857	389.018	41,0
1938	436.596	824.344	52,9	91.498	120.408	75,9	188.273	437.445	43,0	156.159	411.443	37,9
1939	543.687	966.450	56,2	127.158	152.702	83,2	176.268	486.602	36,2	184.967	443.541	41,7
1940	422.921	859.693	49,1	62.136	84.984	73,1	136.083	416.947	32,6	160.114	468.052	34,2
1941	469.009	783.444	59,8	36.197	67.819	53,3	132.178	427.877	30,8	160.975	440.422	36,5
1942	425.709	782.531	54,4	36.049	67.292	53,5	157.423	521.503	30,1	139.218	430.263	32,3
1943	428.996	856.340	50,0	36.870	77.650	47,4	161.306	511.906	31,5	160.064	454.260	35,2
1944	490.401	993.616	49,3	54.891	114.387	47,9	143.777	414.076	34,7	162.440	481.991	33,7
1945	500.060	921.342	54,2	52.340	101.040	51,8	145.429	444.317	32,7	169.909	490.365	34,6
1946	424.302	904.521	46,9	52.435	64.448	81,3	158.597	534.552	24,9	150.141	464.412	32,3
1947	432.424	899.038	48,0	46.504	70.105	66,3	141.650	523.649	27,0	139.459	495.765	28,1
1948	461.875	1.026.422	44,9	52.030	78.884	65,9	123.237	329.052	37,4	147.740	538.329	27,4
1949	434.665	975.058	44,5	50.037	80.274	62,3	83.400	469.186	17,7	136.509	542.157	25,1
1950	390.347	854.353	45,6	43.166	74.484	57,9	69.157	452.247	15,2	124.205	529.518	23,4
1951	533.788	883.807	60,3	75.381	76.907	98,0	67.942	405.239	16,7	141.913	589.529	24,0
1952	489.222	899.562	54,3	72.806	87.508	83,1	47.651	452.351	10,5	119.696	579.823	20,6
1953	489.291	935.311	52,3	54.309	88.455	61,3	63.188	507.621	12,4	139.746	584.572	23,9
1954	563.958	928.376	60,7	39.605	99.192	39,9	54.807	578.624	9,4	132.479	621.038	21,3
1955	611.142	1.091.386	55,9	48.071	130.333	36,8	65.369	727.297	8,9	154.431	660.533	23,3
1956	634.534	1.084.807	58,4	38.962	103.954	37,4	62.605	766.362	8,1	175.606	648.321	27,0
1957	599.937	892.441	67,2	39.447	108.528	36,3	37.718	764.271	4,9	172.239	696.461	24,7
1958	490.187	1.268.305	38,6	44.809	133.179	33,6	35.743	906.206	3,9	149.426	621.935	24,0
1959	489.048	1.171.842	41,7	34.864	115.512	30,1	59.544	628.936	9,4	162.671	646.389	25,1
1960	459.362	1.115.995	41,1	21.917	114.473	19,1	59.273	696.739	8,5	141.378	654.722	21,5

\* C/P% = Carga/Producción total (%).

Fuente: elaborado por el autor, con datos de Dirección General de Estadística (1931, 1936a, 1936b, 1938, 1939, 1940a, 1940b, 1942a, 1942b, 1945, 1950a y 1950b), Servicio Nacional de Estadísticas y Censos (1956a y 1956b) y Dirección de Estadística y Censos (1960a, 1960b, 1960c, 1961a, 1961b y 1962).

lisis, en la mayoría de los rubros no hubo un aumento importante de la carga movilizada; por el contrario, hubo estancamiento o, en algunos casos, una tendencia al descenso.

Como puede verse en el Cuadro 1, el trigo era uno de los productos cuya producción era movilizada de forma casi mayoritaria por ferrocarril, con una tendencia al aumento relativo de la carga movilizada a lo largo del periodo, excepto en los últimos años. Por el contrario, la avena, las papas y la harina de trigo muestran una notable reducción. Menos acentuada en la avena, y muy notoria en la harina y las papas. El irregular transporte de avena tiene relación con las variaciones en la producción, afectada por la inestabilidad de las exportaciones. Asimismo, el descenso de su transporte relativo está relacionado con las características del cultivo; producido en el sur del país, pasó a servir principalmente de forraje para la ganadería sureña, con lo que se redujo la necesidad de transportarlo a largas distancias. En el caso de la harina de trigo, aunque la cantidad transportada se mantuvo cerca de las 150 mil toneladas anuales, hubo un sistemático descenso en relación a la harina producida. La explicación del menor movimiento relativo de harina por tren son los cambios en la distribución de la molinería nacional a lo largo del país. En los años treinta no había una excesiva concentración de la producción harinera en el centro. La molinería del sur tradicionalmente producía más harina de la que requería, con miras a proveer a los mercados del norte y extremo sur. Sin embargo, en el periodo se redujo la producción harinera meridional<sup>15</sup>. Esto explica la caída relativa en el transporte de harina por ferrocarril. Por su parte, el transporte marítimo de harina de trigo entre el sur, el centro y norte del país experimentó una reducción por la misma razón. En 1935, el cabotaje movilizó 98.475 toneladas de harina y subproductos. La cantidad fue disminuyendo en los años siguientes, hasta llegar a 42.035 toneladas de harina y subproductos, en 1960<sup>16</sup>. Las papas experimentaron un fenómeno similar. Entre 1930 y 1958 hubo un aumento notable de la producción, especialmente en los años cincuenta (Almonacid, 2009: 122, 293). Sin embargo, entre 1930 y 1948 se transportaron por ferrocarril un promedio anual de 146.798 toneladas. Después experimentó una brusca caída del tráfico ferroviario de papas. En términos relativos, en el segundo lustro de los años cincuenta menos del 10%, a

---

papel que también cumplió, desde 1948, el ferrocarril de Antofagasta a Salta, en el norte de Chile. Sobre el interés político argentino por desarrollar ferrocarriles trasandinos, ver PALERMO (2001)

15. En 1935, entre Concepción y Llanquihue se produjo el 49,3% de la harina nacional. En 1940 el 40,3%, en 1950 el 42,9% y en 1957, el 38,5%.

16. La harina iba principalmente desde el sur a Valparaíso y a los puertos del norte del país. En 1947 se transportaron 52.039 toneladas de harina y subproductos. De ellas, 20.910 toneladas salieron desde Valdivia, 9.652 toneladas de Puerto Montt y 7.574 toneladas de Talcahuano. En *Comunicación del vicepresidente ejecutivo del Instituto de Economía Agrícola al ministro de Agricultura*, Santiago, 19 de febrero de 1952, Fondo Instituto Nacional de Comercio (en adelante, INC), vol. 11, 1952, ARNAD, se indica que los molinos del sur proveían de harina a todo el norte; los grandes molinos de Valdivia y Osorno abastecían un 80% del consumo de harina de Coquimbo a Arica.

veces menos del 5%, de la producción de papas era movilizaba por ferrocarril. Los cambios en el transporte ferroviario de papas tienen que ver con la extensión del cultivo a lo largo del país y los costos de movilización que este producto tenía en largas distancias. En cuanto a lo primero, las papas se cultivaban desde el norte al sur del país, por lo que el mercado del tubérculo siempre era complejo. Generalmente, la producción de la zona central se consumía completamente en las ciudades principales, mientras el sur tenía un gran excedente. En el sur, eran grandes productoras de papas las provincias de Llanquihue y Chiloé, en el extremo sur del ferrocarril, a unos mil kilómetros de Santiago. Dado el costo de los fletes, sólo se transportaban papas por tren cuando había escasez en el centro del país. También hubo una reducción del transporte marítimo nacional de papas, desde Coquimbo (norte), Valparaíso (centro) y Castro y Puerto Montt (sur)<sup>17</sup>.

#### **4. TARIFAS FERROVIARIAS Y SITUACIÓN FINANCIERA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO**

El transporte ferroviario de productos agropecuarios tenía lugar entre el sur y el centro del país. La red ferroviaria entre Aconcagua y Llanquihue (llamada red sur) tenía un peso determinante en el tráfico de estos productos, movilizandando más del 90% del tráfico nacional. Sólo en los casos de frutas y hortalizas, y en menor medida en papas, maderas y vacunos en algunos años, el transporte entre el centro y el norte del país tenía alguna importancia. Por ello, la mayor parte del material rodante de los Ferrocarriles del Estado estaba en la red sur. En 1954, de las 876 locomotoras con que contaba la Empresa, 665 correspondían a esa red. En el caso de los vagones, de los 10.220 existentes, 8.993 estaban destinados a la red sur (Ferrocarriles del Estado, 1956: 29).

El transporte ferroviario influía decisivamente en la oferta de productos agropecuarios en los principales centro de consumo del país. Así, para favorecer una política de precios agrícolas bajos, el Estado estableció un sistema de tarifas que fijaba fletes a bajo costo para los artículos de primera necesidad, entre los que estaban la mayoría de los productos agropecuarios, y en general tarifas bajas para favorecer la actividad económica nacional<sup>18</sup>. De este modo, la Empresa de Ferrocarriles del Estado subvencionaba las diferentes actividades productivas.

17. En 1930 se transportaron 44.963 toneladas, en 1947, 34.587 toneladas y en 1960, 30.030 toneladas.

18. Hasta la década de 1960, en Chile se creía que la agricultura tenía una baja elasticidad-precio de la demanda, lo que explica en parte la persistencia del Estado en mantener bajos precios agrícolas. Sin embargo, aunque para años posteriores a los estudiados, varios autores demostraron que ese supuesto era falso, pues la producción agrícola reaccionaba rápidamente a mejores precios (ECHEVERRÍA y SOTO, 1968; ECHEVERRÍA, 1969 y 1972; BERHAMN, 1973; JARVIS, 1990)

**CUADRO 2**  
**Tarifas medias de productos transportados por Ferrocarriles del Estado,**  
**1935-1958 (pesos de 1958)\***

Años	Agrícolas	Forestales y pesca	Ganaderos	Minerales	Manufacturados
1935	21,4	12,2	13,0	18,0	25,8
1940	15,9	11,2	10,8	15,0	21,6
1945	15,3	13,2	12,3	15,5	25,7
1950	12,6	12,8	8,5	14,2	16,7
1951	11,0	11,5	8,1	12,4	14,6
1952	12,2	12,8	10,6	13,2	15,4
1953	12,1	13,4	15,4	14,3	15,8
1954	11,6	12,0	12,7	14,0	15,2
1955	8,3	10,0	12,0	11,8	12,2
1956	8,8	12,0	15,3	13,5	13,4
1957	9,5	13,5	17,2	15,8	14,8
1958	12,0	13,9	15,4	17,0	16,0

Fuente: Ferrocarriles del Estado (1961: 10). \* Los valores de las tarifas son por tonelada/kilómetro.

La definición de las tarifas seguía dos principios básicos: cada producto se clasificaba según su valor, pagando menos flete los que tenían un menor precio unitario; y la tarifa por tramo iba disminuyendo a medida que aumentaba la distancia recorrida (CORFO, 1962: 64-65). De este modo se favorecía el traslado de materias primas y alimentos a larga distancia<sup>19</sup>. Frente a estos principios surgieron todo tipo de excepciones, generándose un complejo régimen de tarifas.

Los fletes ferroviarios no sólo eran bajos, sino que se fueron abaratando: como se aprecia en el Cuadro 2 los cobrados a los productos agrícolas se redujeron significativamente y en los años cincuenta bordeaban el 40% a 50% del valor que habían tenido en 1935. Para los productos forestales, de pesca y ganaderos, las tarifas tendieron a mantenerse, aunque las ganaderas subieron levemente en los años cincuenta. Respecto a los productos minerales y manufacturados, las tarifas cayeron en términos reales, pero menos que las agrícolas. Además, la participación de las tarifas dentro del precio final fue también cada vez más baja. El precio de 100 kilos de trigo en 1935 fue de 6.344 pesos (de 1958),

19. En general, las tarifas ferroviarias eran más bajas que en otros medios de transporte. En España, en el siglo XIX, eran más bajas en distancias medias y largas, con algunas excepciones. En Colombia, en el siglo XX, eran más baratas que las de carretas y camiones, pero más caras que la fluvial. En México, el ferrocarril redujo significativamente los costos de transporte (BARQUÍN, 1997; RAMÍREZ, 2001; HABER, 1990; KUNTZ, 1995)

mientras en 1958 fue de 6.295 pesos. El flete pasó en esos mismos años de 22,8 a 8,6 pesos por tonelada/kilómetro (Ferrocarriles del Estado, 1961: 10) De este modo, en 1935 el trigo tuvo una tarifa media del 3,4% del valor del producto al por mayor, que se redujo a un 2% en 1945 y a un 1,6% en 1959. En 1957, el año que el trigo pagó el menor flete, apenas llegó al 0,6%. Mientras el precio real del trigo en 1959 era un 19,4% menor al de 1928, la tarifa media se había reducido un 70%. Es evidente que el valor del flete era un subsidio que compensaba el nulo aumento real del precio del trigo, fijado por el Estado.

Esta política tuvo efectos perjudiciales para los Ferrocarriles del Estado. A pesar de que entre 1930 y 1940, la carga había crecido un 51% y el número de pasajeros un 48%, la Empresa de Ferrocarriles había acumulado una deuda de casi 600 millones de pesos y una pérdida anual de más de 25 millones de pesos. Además, mientras que entre 1929 y 1940 la moneda se había devaluado un 75%, las tarifas sólo se habían incrementado un 40%<sup>20</sup>. Los ferrocarriles no eran capaces de enfrentar la demanda nacional, pues frente a un incremento significativo de la carga, la capacidad de transporte en los años treinta apenas había crecido un 7%. Por tanto, eran frecuentes las reclamaciones contra la empresa estatal.

A fines de 1941, después de recibir ayuda financiera del Gobierno para cubrir sus deudas, la Empresa tuvo temporalmente una situación más holgada<sup>21</sup>. En la ley que otorgó este beneficio también se restringieron las posibilidades de la Empresa para subir tarifas, prohibiéndole aumentar los valores de pasajes de tercera clase, los fletes de artículos de primera necesidad y de leña y el carbón<sup>22</sup>. Pero los problemas de Ferrocarriles continuaron en años sucesivos: la red norte dejaba una cuantiosa pérdida y el servicio marítimo entre Puerto Montt y Punta Arenas, desde 1938, funcionaba con nula rentabilidad. Por otro lado, una característica del transporte ferroviario de la red sur que no tenía solución, era que los trenes viajaban generalmente cargados del sur al centro, pero en el sentido contrario iban casi vacíos. En 1942, la Empresa de Ferrocarriles del Estado tuvo unos ingresos por fletes de 549 millones de pesos. Dentro de esta recaudación, los productos agropecuarios representaron el 45,6% del total, por encima de los minerales y manufacturas. Los productos agropecuarios que aportaban más eran las maderas en bruto, 77 millones de pesos, el trigo, 37, los vinos, 35, el ganado vacuno, 25, y las papas, 13. Sólo

20. *En Viaje*, mayo, 1940, año VII, N° 79.

21. *En Viaje*, octubre, 1942, año IX, N° 108.

22. Para el caso español, ORTÚÑEZ (2008) plantea que el Estado también se resistió, desde la década de 1920, a subir las tarifas de las empresas ferroviarias. La diferencia es que en España, los aportes estatales fueron más regulares que en Chile, y sostuvieron la inversión en infraestructura y equipos.

estos cinco productos equivalían al 34,3% de todo el ingreso por concepto de fletes<sup>23</sup>. En ese año de 1942, trigo, vinos y vacunos seguían pagando bajísimos fletes; 6%, 5,8% y 4,3%, respectivamente, del precio final del producto puesto en Santiago. Por el contrario, las papas pagaban un 16,9%, y algunas maderas hasta el 56,5%. A pesar de un alza de tarifas en 1943, el año terminó para la Empresa de Ferrocarriles con un déficit de más de 26 millones de pesos<sup>24</sup>. Seguía pendiente un plan de inversiones elaborado en 1941 que, por motivo de la Guerra Mundial, no había sido implementado. Además, con el aumento del precio de la gasolina, debido a la baja de las importaciones, la demanda de transporte ferroviario se había hecho mayor y había que hacerle frente con el mismo número de locomotoras y vagones. En su mayoría, los equipos del servicio ferroviario estaban envejecidos, muchos con más de 30 años de uso<sup>25</sup>.

Siendo en gran parte una decisión política atender las necesidades del desarrollo del transporte ferroviario, la llegada de un nuevo Gobierno generó elevadas expectativas en 1946. Efectivamente, al asumir como presidente de la república Gabriel González Videla, hubo mayor atención al desarrollo de los transportes. Ya al ser proclamado candidato, en julio de ese año, había planteado la necesidad de que el Estado atendiera el desarrollo de caminos, ferrocarriles, marina mercante y aviación comercial<sup>26</sup>. Frente a la competencia de los camiones, los ferrocarriles ya habían establecido tarifas más bajas en los recorridos más competitivos, como entre Santiago y Valparaíso. A ello se sumó en 1947 la creación de la Corporación de Transportes Combinados (COTRACO), que integraba el transporte caminero y ferroviario. La Empresa de Ferrocarriles tendría camiones para comunicar Santiago y puertos vecinos<sup>27</sup>.

La carga transportada por Ferrocarriles del Estado creció hasta 1946, después se estancó hasta 1952, para volver a aumentar y llegar a su máximo en 1955. Posteriormente volvió a descender, teniendo en 1958 valores inferiores a los años cuarenta (Ferrocarriles del Estado, 1961: 5-6) Por su parte, las entradas de la Empresa, con tarifas reducidas, tuvieron una temprana contracción. Entre 1936 y 1940 se obtuvieron menores ingresos que en los años 1928-1930, a pesar que se movilizó una carga superior. Las entradas lle-

23. *Comunicación del jefe Sección Tarifas al subsecretario del Ministerio de Obras Públicas*, Santiago, 22 de junio de 1943, Fondo Ministerio de Obras Públicas (en adelante, MOP), vol. 4.230, 1945, ARNAD.

24. *Balance general de la Empresa de Ferrocarriles del Estado*, 31 de diciembre de 1943, Santiago de Chile, Talleres Gráficos de los Ferrocarriles del Estado, 1944, MOP, vol. 4082, 1944, ARNAD.

25. «Exposición de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado», *El Mercurio*, Santiago, 20 de junio de 1943, MOP, vol. 4.230, 1945, ARNAD.

26. *En Viaje*, diciembre, 1946, año XIV, N° 158.

27. *En Viaje*, junio, 1947, año XIV, N° 164.

garon a su máximo en el periodo 1941-1945. Después fueron reduciéndose, especialmente a partir de 1955.

En julio de 1949, el director general de Ferrocarriles planteó al Gobierno la falta de equipos adecuados para atender la demanda de transporte<sup>28</sup>. Proponía como solución invertir en la electrificación del tráfico entre Santiago y Chillán, pues de lo contrario se produciría un colapso del transporte ferroviario, dada la antigüedad de los equipos existentes.

En la década de 1950, la economía nacional enfrentó serias dificultades, con una inflación creciente. La agricultura no fue capaz de producir lo que el consumo nacional requería y aumentaron las importaciones agropecuarias, una evolución que tuvo un impacto en la reducción del tráfico ferroviario. A esto había que sumar las bajas tarifas del tren. Sin embargo, los costos de operación seguían subiendo. En abril de 1951, la revista oficial de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, *En Viaje*, al celebrarse cien años de existencia de los ferrocarriles en Chile, destacaba la importancia de la Empresa, con casi 25 mil empleados y obreros, y 5.368 kilómetros de vías férreas. A pesar de que la inflación había provocado un alza de los precios de los productos transportados por ferrocarriles, la Empresa no llevaba ese mismo incremento a los fletes. Como explicaba la revista:

*La Empresa de los Ferrocarriles, por ser un servicio de utilidad pública, no ha podido operar de la misma manera: ha subido sus tarifas, pero con retardo y en menor proporción que la sufrida por la desvalorización de nuestra moneda... Por lo tanto, la baja del cambio internacional ha producido una rebaja indirecta de las tarifas, siendo ésta la primera y primordial causa de su desequilibrio financiero*<sup>29</sup>.

Por todas las dificultades enfrentadas, la Empresa de Ferrocarriles del Estado había dejado pérdidas en la mayoría de los años treinta y cuarenta, excepto en 1930, 1935-1938, 1941 y 1944. Así, los ferrocarriles se encontraban con serios impedimentos para cumplir la función que les correspondía en el mercado agropecuario nacional. Que el valor de las tarifas estaba en el origen de los problemas financieros de los Ferrocarriles del Estado, queda en evidencia al considerar lo ocurrido en 1955; este año se movilizó la mayor carga del periodo, casi el doble de la transportada en 1930, sin embargo, las entradas fueron similares a las de 1930, en términos reales.

28. *Comunicación del director general de Ferrocarriles del Estado a los ministros de Obras Públicas y Hacienda*, Santiago, 21 de julio de 1949, MOP, vol. 4.945, 1950, ARNAD.

29. *En Viaje*, abril, 1951, p. 60. La devaluación del peso había sido notable, de unas 13 veces entre 1930 y 1951. De tal modo, todas las importaciones requeridas por la Empresa debían pagarse con una moneda que cada vez valía menos.



Había un notorio desequilibrio entre equipos e infraestructura ferroviaria y la demanda de transporte<sup>30</sup>. Aunque el tráfico de productos agropecuarios entre el centro y el sur del país se había duplicado entre 1928 y 1955, todo el transporte de carga se hacía con locomotoras de vapor (sólo había de diésel para el servicio de pasajeros); de las 544 locomotoras de este tipo, el 80% tenía más de 30 años de uso en 1955. De este modo, el servicio era costoso y deficiente. En octubre de 1957, la Empresa acordó iniciar un plan de electrificación entre Santiago y Chillán, que no se logró implementar en los años siguientes<sup>31</sup>. Se creía que la electrificación era la forma de abaratar costos y evitar el aumento de tarifas.

La difícil situación financiera que experimentaron los Ferrocarriles del Estado terminó perjudicando a la agricultura nacional, pues ésta no pudo contar con un transporte expedito y adecuado de sus productos. A principios de 1953, en el norte del país, en La Serena, Vallenar y Copiapó, los molinos se quejaron al Gobierno por no contar con vagones suficientes para transportar trigo y harina en la región. La falta de vagones en el norte de Chile fue resuelta enviando harina desde Valdivia, por barco, recorriendo unos 1.500 a 1.700 kilómetros<sup>32</sup>.

Para evitar la quiebra de la Empresa, el Estado tuvo que hacer aportes directos, con el fin de eliminar o aminorar las pérdidas. En 1959, las entradas efectivas de la Empresa sólo cubrieron el 68,8% de los gastos, el resto debió pagarlo el gobierno. Las reducidas entradas nacían de las tarifas bajas y de las rebajas hechas a lo largo del año: el trigo y la harina tuvieron descuentos entre el 50% y el 62%, las papas entre el 27% y el 47%, los lanares y otros animales menores, un 25%, y las carnes, frejoles y papas, un 23%. Esta reducción en las tarifas era más notable si se tiene en cuenta que estos productos ya tenían tarifas especiales, menores que los demás productos (Ferrocarriles del Estado, 1961: 7-24).

Por último, el terremoto de mayo de 1960 produjo grandes daños en los ferrocarriles del Estado. Unos 1.700 kilómetros de la red sur resultaron afectados, lo que agravaría aún más su difícil situación<sup>33</sup>.

30. *En Viaje*, agosto, 1956, año XXII, N° 274.

31. *En Viaje*, noviembre, 1957, año XXIV, N° 289.

32. *Comunicación del gerente comercial del Instituto de Economía Agrícola al director general de Ferrocarriles del Estado*, Santiago, 9 de enero de 1953, INC, vol. 15, 1953, ARNAD; *Comunicación del gerente comercial del Instituto de Economía Agrícola al comisario general de Subsistencias y Precios*, Santiago, 12 de enero de 1953, INC, vol. 15, 1953, ARNAD.

33. *En Viaje*, septiembre, 1960, año XXVII, N° 323.

## 5. PRESIONES PARA MODIFICAR LAS TARIFAS FERROVIARIAS

Las tarifas ferroviarias bajas no produjeron un sustancial aumento del tráfico de productos agropecuarios, ni influyeron en mantener precios agrícolas bajos en las ciudades<sup>34</sup>. Sí provocaron que la Empresa no obtuviera las entradas necesarias para sostener sus gastos, lo que fue generando descapitalización, endeudamiento y baja eficiencia en los servicios prestados. Desde comienzos de la década de 1930, la Empresa de Ferrocarriles debió aceptar tarifas reducidas, de acuerdo con las políticas estatales de fomento de las actividades productivas y atención al consumo de la población. La ley de 27 de mayo de 1931, que reguló el funcionamiento de la Empresa confirmando su carácter de empresa autónoma del Estado, dispuso en su artículo 22: «El Supremo Gobierno podrá establecer tarifas protectoras para ciertos artículos, o regiones determinadas...»<sup>35</sup>.

Efectivamente, desde esos años comenzó a operar esta facultad del Gobierno. A principios de 1932, el Ejecutivo acordó una rebaja temporal del 40% a los fletes ferroviarios de manzanas destinadas a la exportación y al comercio nacional, en atención a una petición hecha por un grupo de agricultores. La medida se aplicaría para las estaciones ferroviarias desde Maule al sur<sup>36</sup>. Por la misma época, una asamblea de agricultores reunida en Temuco acordó solicitar al gobierno una rebaja general de los fletes ferroviarios<sup>37</sup>. En 1932, la crisis económica había provocado una baja ostensible de las entradas de la Empresa de Ferrocarriles. Mientras que en 1929 tuvo ingresos cercanos a los 274 millones de pesos, en 1932 habían caído a 176 millones<sup>38</sup>. Esta disminución hizo que la Empresa solicitara al gobierno la subida de las tarifas ferroviarias un 10%. La petición fue

34. Pensamos en el aumento sostenido de los precios al consumidor que se registró en el periodo estudiado. El Estado mantuvo un control permanente sobre los precios al por mayor. Ello no significó que los precios al por menor se mantuvieran bajos; por el contrario, en los años cincuenta éstos subieron llegando a un 88,7% en 1955. Una parte importante del incremento de precios al consumidor se debía a los alimentos (FFRENCH-DAVIS, 1973).

35. *Decreto con Fuerza de Ley N° 167*, 27 de mayo de 1931, en [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl). *Oficio N° 77*, ministro de Agricultura al ministro de Fomento, 28 de enero de 1932, Fondo Ministerio de Fomento (en adelante, MF), vol. 628, 1932, ARNAD. KELLER (1931: 255-258) destaca los altos fletes ferroviarios que había en Chile por ese momento. A su juicio, eran más altos que los cobrados en Europa y permitían a los hacendados del centro del país tener el monopolio de ese mercado. Sin embargo, se equivocaba Keller al plantear que los fletes bajos no perjudicarían a los Ferrocarriles del Estado, pues aumentaría el volumen transportado.

36. *Decreto N° 307*, Ministerio de Fomento, Santiago, 29 de febrero de 1932, MF, vol. 628, 1932, ARNAD.

37. *Diario Austral*, Temuco, 28 de mayo de 1932, Biblioteca Municipal, Temuco.

38. *Proyecto de presupuesto de entradas para 1933*, Dirección General de Ferrocarriles del Estado, noviembre de 1932, MF, vol. 724, 1933, ARNAD; *Memorandum del director del Departamento de Ferrocarriles del Ministerio de Fomento*, al ministro de Fomento, Santiago, 31 de diciembre de 1932, MF, vol. 724, 1933, ARNAD.

aprobada en enero de 1933, con lo que se subieron en un 10% todas las tarifas, incluidas las especiales (rebajadas), para el transporte de pasajeros, equipajes y carga. Sólo se exceptuaron los pasajes de tercera clase, que beneficiaban a los sectores populares<sup>39</sup>. El alza no significó un gran alivio para los Ferrocarriles del Estado, ya que le aportó unos 18 millones de pesos, dentro de unas entradas totales superiores a 202 millones de pesos. Asimismo, los gastos de la Empresa eran elevados, los mismos 202 millones de pesos, entre los cuales los sueldos y jornales significaban unos 110 millones de pesos. En parte, el alza era para enfrentar el aumento de jornales de ese año, que implicó un mayor gasto de 6 millones de pesos.

El sistema de tarifas ferroviarias se transformó en un problema político y económico. Sólo una subida sustancial permitiría el saneamiento económico de los Ferrocarriles del Estado. Sin embargo, eso significaba inmediatamente un incremento del coste de distribución de los productos agropecuarios, con un impacto directo en los precios y en el coste de la vida. Las tarifas ferroviarias bajas eran el «cemento» que unía regiones del país, favoreciendo el traslado de productos a largas distancias, mientras que las tarifas elevadas hacían poco rentable ese comercio. Sobre la definición de las tarifas se pronunciaron con frecuencia los empleados de Ferrocarriles, que dependían de alzas en los fletes para que la empresa incrementase sus ingresos y pudiese satisfacer sus demandas salariales. También los agricultores, comerciantes e industriales, que veían aumentar sus costes de producción en un contexto económico nacional e internacional adverso y consideraban que los fletes bajos era un elemento imprescindible para sus negocios.

En 1939, el nuevo gobierno decidió reducir los fletes ferroviarios del trigo y la harina, para asegurar un precio bajo del pan, y compensar de pasada a los agricultores y molineros, por el congelamiento de los precios oficiales del trigo y la harina. Poco después, durante 1939 y comienzos de 1940, el director general de los Ferrocarriles del Estado hizo ver al gobierno que la Empresa acumulaba un sustancial déficit (86,5 millones de pesos, en 1939) y deudas, por lo que no tenía capacidad para renovar sus equipos e infraestructura<sup>40</sup>. Calculaba que se requerían unos 289 millones de pesos, muy superiores a todas las entradas anuales, para invertir. El Gobierno no atendió su petición, por lo que el director general insistió en que la única salida era un alza general de tarifas, del orden del 25%. Advertía que de no producirse ese aumento, los ferrocarriles serían incapaces de responder adecuadamente a la demanda de transporte.

39. *Decreto N° 36*, Ministerio de Fomento, Santiago, 9 de enero de 1933, MF, vol. 724, 1933, ARNAD; *Decreto N° 37*, Ministerio de Fomento, Santiago, 9 de enero de 1933, fija presupuesto de Ferrocarriles del Estado, MF, vol. 724, 1933, ARNAD.

40. *Comunicación del director general de Ferrocarriles del Estado al ministro de Fomento*, Santiago, 3 de abril de 1940, MF, vol. 1651, 1940, ARNAD.

El Gobierno no tuvo finalmente otra salida que aceptar la solicitud. El 12 de julio de 1940 dispuso un alza de 25% en las tarifas de pasajes, equipajes y carga, excluyendo los pasajes de tercera clase y los fletes de los productos de primera necesidad<sup>41</sup>. El Gobierno fundamentó su decisión en la obligación legal que tenía de darle a la Empresa los ingresos necesarios para su funcionamiento, y poder enfrentar sus obligaciones financieras, renovar equipos y mejorar los sueldos y jornales de su personal. Lo que a primera vista parecía responder a la comprensión del Gobierno de las necesidades de la Empresa de Ferrocarriles, era una solución parcial. Por la vía de excluir de la subida los productos de primera necesidad, el Gobierno dejó fuera del aumento los fletes de muchos productos transportados por la Empresa. En un decreto de la misma fecha definió la lista de los artículos considerados de primera necesidad y, por tanto, excluidos del alza<sup>42</sup>. Figuraban en la lista, entre otros, los abonos, las legumbres, la harina de trigo, las papas y el trigo.

### CUADRO 3

#### Impacto del aumento de tarifas ferroviarias en el precio por kilogramo de productos agropecuarios, 1941 (en pesos)

Artículos	Flete vigente	Precio venta vigente	A/B Flete/precio (%)	Aumento valor flete (%)	Aumento precio de venta (%)	Flete/precio venta con alza (%)
Avena	0,066	1,00	6,60	48,40	3,00	9,51
Carne de vacuno (en vara)	0,160	5,40	2,96	40,00	1,11	4,10
Frejoles burritos	0,082	3,15	2,60	46,34	1,26	3,76
Frutas frescas	0,050	3,00	1,66	54,00	1,00	2,54
Harina de trigo	0,047	1,50	3,13	48,93	1,33	4,60
Lentejas	0,065	1,00	6,50	46,15	3,00	9,22
Leña	0,020	0,13	15,30	50,00	7,69	21,40
Maderas en bruto	1,632	10,00	16,32	43,99	7,20	21,92
Mantequilla	0,187	22,00	0,85	44,38	0,36	1,22
Papas	0,065	0,95	6,84	49,23	3,15	9,89
Trigo	0,045	1,12	4,01	48,88	1,78	5,87
Vinos en pipas o fudres (litros)	0,152	2,00	7,60	50,00	4,00	10,96

Fuente: elaborado por el autor a partir de Revista *En Viaje*, diciembre, 1941, año IX, N° 98. Los datos corresponden a uso de carro completo y los fletes están calculados para una distancia media del transporte anual de cada producto. El precio de venta es al por mayor, puesto en Santiago.

41. Decreto N° 1435, Ministerio de Fomento, Santiago, 12 de julio de 1940, MF, vol. 1651, 1940, ARNAD.

42. Decreto N° 1436, Ministerio de Fomento, Santiago, 12 de julio de 1940, MF, vol. 1651, 1940, ARNAD.

En 1941 se enfrentó nuevamente la necesidad de subir los fletes ferroviarios. La Segunda Guerra Mundial había aumentado las dificultades de la empresa, por la baja de las importaciones y el aumento del precio del carbón, con lo que se habían reducido algunos servicios de pasajeros y de carga<sup>43</sup>. En la zona sur se suspendieron servicios principalmente en ramales y parte de los trenes que corrían en tramos cortos, comunicando algunas ciudades menores con Temuco, Valdivia, Osorno y Puerto Montt. Finalmente, un decreto de fines de octubre de 1941 permitió subir las tarifas, a partir de enero de 1942. Según la Empresa, los costos del servicio habían crecido desde 1928, un 210% en gastos de personal y un 370% en materiales<sup>44</sup>. Debiendo haberse incrementado las tarifas un 290%, sólo habían aumentado un 64% las tarifas de carga y un 53% las de pasajeros.

Como se aprecia en el Cuadro 3, antes del alza, el flete constituía un elemento menor dentro del precio de venta, con la excepción de la leña y maderas en bruto<sup>45</sup>. Productos tan importantes en el tráfico como la carne de vacuno, la harina de trigo y el trigo pagaban fletes mínimos. En este sentido, el incremento de las tarifas fue significativo en todos los productos. Sin embargo, el efecto del nuevo flete en el precio de venta fue moderado. Aunque aumentó su participación respecto al precio final, en algunos productos siguió siendo una pequeña proporción del precio de venta. Con todo, dado el volumen de carga, estas cortas variaciones generaban varios millones de pesos más para la Empresa<sup>46</sup>.

Los agricultores pedían regularmente que las tarifas ferroviarias fueran rebajadas, como lo hicieron en la Convención de Agricultores, reunida en Temuco a principios de mayo de 1942, que acordó solicitar rebajas en los fletes de trigo y harina, considerando que eran productos imprescindibles para el consumo<sup>47</sup>. Por otro lado, estaban las peticiones de aumento de sueldos y jornales de los empleados y trabajadores de la Empresa. Así, hubo reajustes en abril de 1940 y enero de 1942. Desde fines de 1942, nuevamente los funcionarios de Ferrocarriles solicitaron aumento en sus salarios. Para los trabajadores, debían revisarse las tarifas existentes, pues rendían menos que los costos del servicio pres-

43. *En Viaje*, mayo, 1941, año VIII, N° 91; *En Viaje*, septiembre, 1941, año VIII, N° 95.

44. *En Viaje*, diciembre, 1941, año IX, N° 98.

45. Dentro del transporte de productos, fuera del flete ferroviario, había otros gastos asociados, como carga y descarga, fletes por transporte caminero desde o hacia la estación, bodegas, etc. Todos ellos podían elevar tanto los costos que, según el precio de venta del producto, podía inhibir a los productores a trasladar sus productos a otras regiones.

46. Considérese el caso del trigo: en 1941 se transportaron 469.009.000 kilos, lo que con el alza de flete significaba recaudar cerca de 10 millones de pesos más.

47. *Diario Austral*, Temuco, 14 de mayo de 1942, Biblioteca Municipal, Temuco.

tado y muchas de ellas no tenían un beneficio real para los consumidores<sup>48</sup>. Los principales beneficiarios de las bajas tarifas eran los grandes comerciantes, sin que se notara una reducción de los precios de los bienes de primera necesidad. Pedían el fin de la rebaja de tarifas como las que se aplicaban a la paja y el pasto, a los animales transportados al sur de Talca o a las maderas nacionales elaboradas, entre otras. Además, propusieron mejorar el servicio ferroviario, con la adquisición de vagones frigoríficos y el establecimiento de frigoríficos en el sur, con lo que se podría transportar carne y no ganado en pie.

Finalmente el gobierno autorizó a la Empresa a subir las tarifas ferroviarias para atender las peticiones gremiales, pero con la condición de no afectar a los productos de primera necesidad. Podía imponer un alza general moderada y eliminar rebajas existentes a productos no relevantes para el consumo de la población. En julio de 1943 comenzaron a regir las nuevas tarifas. En esta alza se aumentó el flete de los vinos. Inmediatamente los afectados, con numerosas influencias en el Estado, elevaron sus quejas<sup>49</sup>. A petición de varios parlamentarios, la Cámara de Diputados solicitó al Gobierno que se suspendiera el alza, a la espera de un nuevo financiamiento para el aumento de salarios en Ferrocarriles. El director general de Ferrocarriles, consultado sobre el tema, calificó en julio de 1943 el sistema tarifario existente como «servicio nacional», pues clasificaba los productos según el flete que podían soportar, cobrándose más al artículo que podía pagar más. Además, para favorecer el traslado a grandes distancias, se aplicaban descuentos hasta del 50% a medida que se transportaba productos desde lugares más lejanos. Asimismo, el director destacaba que las tarifas no daban a Ferrocarriles las entradas suficientes: por la depreciación de la moneda, por las tarifas protectoras existentes desde hacía muchos años, sin compensación para la Empresa, y por la competencia del transporte caminero. Consideraba, además, que la existencia de tarifas bajas era la principal causa de la crisis ferroviaria. Aunque en 1941 habían recibido una ayuda fiscal de cerca de 300 millones de pesos, todavía subsistía la necesidad de mayores inversiones.

Por su parte, un congreso de vitivinicultores reunido en Talca, en julio de 1943, acordó pedir que se derogara el aumento al flete de los vinos<sup>50</sup>. También pidieron al Gobierno

48. *Informe de la Federación Industrial Ferroviaria en Chile al presidente de la república*, Santiago, 12 de enero de 1943, MOP, vol. 4.230, 1945, ARNAD; *Minuta sobre peticiones ferroviarias*, Ministerio de Obras Públicas, Santiago, 27 de mayo de 1943, MOP, vol. 4.230, 1945, ARNAD; *Comunicación del ministro de Obras Públicas al director general de Ferrocarriles del Estado*, Santiago, 2 de junio de 1943, MOP, vol. 4.230, 1945, ARNAD.

49. *Oficio de la Cámara de Diputados al Ministerio de Obras Públicas*, Santiago, 30 de junio de 1943, MOP, vol. 4.230, 1945, ARNAD; *Memorándum del director general de Ferrocarriles del Estado*, Santiago, 16 de julio de 1943, MOP, vol. 4.230, 1945, ARNAD.

50. *Minuta sobre el aumento del flete de los vinos*, Ministerio de Obras Públicas, Santiago, 13 de agosto de 1943, MOP, vol. 4.230, 1945, ARNAD.

que se creara una comisión de fletes ferroviarios con participación de los productores. El Gobierno rechazó las dos peticiones. Sobre el alza, el director general de Ferrocarriles explicó que el vino había mantenido un flete bajísimo, del 5,8% del precio final, mientras el trigo pagaba un flete del 8% del precio final. Con la nueva tarifa, el vino pasaba a pagar un 11,6% del precio, con lo que seguía siendo uno de los fletes más bajos, apenas mayor que los de los productos de primera necesidad. Por otro lado, se había preferido el alza del vino que aumentar los fletes de maderas y cemento<sup>51</sup>. Con esta decisión, según el director general, además de evitar aumentar los fletes de artículos de consumo básico, también se trató de eludir el encarecimiento del costo de la vida.

En 1947 hubo una nueva alza general de tarifas ferroviarias, que también afectó a los productos agropecuarios<sup>52</sup>. Antes del aumento, la carne de vacuno pagaba un flete de 2,2% del precio final, la harina de trigo un 3,4%, la madera de Raulí un 10,6%, las papas un 7,7% y el trigo, un 6,1%. Las alzas de los fletes de estos productos fueron importantes, entre un 20% y 43%. En el caso de las papas y el trigo, los nuevos fletes bordeaban el 10% del precio final. Pero en 1952, la Empresa se encontraba al borde de la bancarrota. A estas alturas era evidente que los ferrocarriles habían sido sacrificados por los diferentes gobiernos, para cumplir un rol subsidiario de la producción y el consumo. Respecto a las tarifas, la revista oficial de la Empresa comentaba sobre la política gubernamental:

*Una de sus consecuencias fue la imposición de tarifas totalmente desvinculadas tanto del costo efectivo del servicio como de la curva del alza de la vida.*

*Si imaginamos que las tarifas hubieran seguido simplemente el ritmo del encarecimiento general de la vida en Chile, la Empresa no tendría actualmente problema alguno que resolver en el orden financiero y, por consiguiente, habría un servicio congruente con las necesidades del país<sup>53</sup>.*

La Empresa consideraba que se le habían impuesto obligaciones muchas veces derivadas de compromisos políticos y sociales, que no tenían ninguna relación con las posibilidades de la Empresa, tanto por capacidad, como por conveniencia.

A fines de 1957, para favorecer el uso de trenes que circulaban con escasa carga, en un momento de profunda crisis de la economía nacional, se estableció una rebaja general de fletes desde el centro al sur del país, que no operaba en sentido inverso, el más im-

51. *Comunicación del director general de Ferrocarriles del Estado al presidente de la república*, Santiago, 8 de agosto de 1943, MOP, vol. 4.230, 1945, ARNAD.

52. *En Viaje*, julio, 1947, año XIV, N° 165.

53. *En Viaje*, noviembre, 1952, N° 229.



portante<sup>54</sup>. La rebaja favorecía especialmente a los grandes productores y comerciantes, pues los precios eran considerablemente más bajos para vagón completo, que para pequeñas cantidades.

A principios de 1958, la Empresa pudo subir nuevamente sus tarifas de carga y pasajeros, con el fin de responder a los altos costos que tenía el servicio<sup>55</sup>. Ya no era posible seguir evitando aumentos de tarifas, a pesar de la tradicional resistencia a tomar esta medida. En promedio, las tarifas subieron un 28% (Ferrocarriles del Estado, 1961: 7) En todo caso, seguían existiendo tarifas especiales para el flete de productos de primera necesidad. En 1958, los agricultores del sur, a través del Consorcio Agrícola del Sur, organismo que agrupaba a todas las sociedades agrícolas entre Concepción y Chiloé, pidieron al ministro de Economía una rebaja del flete del trigo, pero no hubo una respuesta favorable, debido a la situación financiera de los Ferrocarriles del Estado<sup>56</sup>. Por lo demás, sólo unos meses antes, en octubre de 1957, se había autorizado una reducción del 50% en el flete del trigo y la harina de trigo. En 1958 sólo hubo una rebaja en el flete de la papa blanca del sur al centro del país, por los meses de mayo a diciembre, a petición de los productores de Llanquihue<sup>57</sup>.

## 6. TARIFA FERROVIARIA Y MERCADO AGROPECUARIO

El caso más evidente de las implicancias económicas que tenían las tarifas ferroviarias es el del trigo. Su precio fue fijado anualmente por el Gobierno durante todo el periodo estudiado, a través de diferentes organismos especializados, estableciendo valores más bajos de centro a sur, con el fin de estimular el traslado de trigo hacia Concepción, Santiago y Valparaíso (Almonacid, 2009). Con el objetivo de estructurar un mercado que condujera sus productos al centro, los fletes ferroviarios tuvieron una función destacada ya que se integraron en el cálculo para determinar el precio oficial del trigo. Así, cuando se demandaba subir los fletes ferroviarios, los compromisos políticos existentes lo impedían: subir el precio oficial del trigo, suponía elevar los de la harina y el pan y, finalmente, un aumento general del costo de la vida.

54. *En Viaje*, diciembre, 1957, año XXIV, N° 290.

55. *En Viaje*, febrero, 1958, año XXIV, N° 292.

56. *Diario Austral*, Temuco, 2 de febrero de 1958, Biblioteca Municipal, Temuco.

57. *El Llanquihue*, Puerto Montt, 11 y 19 de abril de 1958, Museo Histórico, Puerto Montt.

En 1949, tras un alza del flete de la harina, desde el sur se denunció un problema que sólo años más tarde el gobierno comprendió<sup>58</sup>. Se pidió eliminar el alza pues afectaba directamente a los molineros, que se veían impedidos de llevar su harina al centro del país. Además, como había un flete bajo para el trigo, los molineros meridionales veían como el trigo del sur iba directamente a los molinos de Santiago.

El Estado era, además de dueño de las vías férreas, uno de los principales usuarios de la Empresa de Ferrocarriles. El Instituto de Economía Agrícola, organismo estatal encargado, entre otras cosas, de comprar trigo producido en el sur del país, transportaba trigo para los molinos del centro y para proveer al consumo de las grandes ciudades<sup>59</sup>. De este modo, el Estado fijaba el precio del trigo y los fletes ferroviarios y, además, era el principal comprador de trigo a los productores del sur y, por tanto, un gran cliente de los Ferrocarriles del Estado. Por ello, el Gobierno no estaba interesado en promover un alza real de las tarifas, pues la subida afectaría a su propia capacidad de controlar el mercado triguero y a su política de mantener precios bajos para los artículos de consumo básico.

El poder comprador de trigo del Instituto de Economía Agrícola era relevante, especialmente en los años de malas cosechas, cuando los particulares retardaban sus compras, a la espera de que los precios de la harina y el pan subieran por la escasez y pudieran aumentar sus utilidades<sup>60</sup>. El Instituto entraba en esos momentos a comprar trigo, como hizo en 1940, 1941, 1945, 1946, 1948, 1949 y 1950. En 1949, el año en que más importancia tuvieron las compras, el Instituto adquirió al precio oficial 1.604.335 quintales métricos de trigo. La mayor parte fue transportada por ferrocarril hacia el centro del país: un 35% del trigo cargado por el tren. Un volumen tan grande de carga requería, para cumplir con los propósitos de las políticas gubernamentales, una tarifa ferroviaria reducida.

Dado el impacto que tenían los fletes ferroviarios, el Instituto de Economía Agrícola había dispuesto que toda alza de tarifas para el trigo produjera un aumento equivalente en el precio del trigo. Así ocurrió a principios de 1952, cuando la Empresa de Ferrocarriles comunicó al ministro de Agricultura que subiría sus tarifas un 15%<sup>61</sup>. Aunque el Gobierno aceptó la decisión de la Empresa, aprovechó para advertirle que si bien el pre-

58. *Diario Austral*, Temuco, 9 de febrero de 1949, Biblioteca Municipal, Temuco.

59. *Comunicación del vicepresidente ejecutivo del Instituto de Economía Agrícola al ministro de Economía y Comercio*, Santiago, 2 de enero de 1952, INC, vol. 9, 1952, ARNAD.

60. *Comunicación del vicepresidente ejecutivo del Instituto de Economía Agrícola al ministro de Hacienda*, Santiago, 18 de febrero de 1952, INC, vol. 11, 1952, ARNAD.

61. *Comunicación del vicepresidente ejecutivo del Instituto de Economía Agrícola al ministro de Agricultura*, Santiago, 19 de febrero de 1952, INC, vol. 11, 1952, ARNAD. Para la cosecha 1952-1953,

cio oficial del trigo se corregiría de la manera señalada, no ocurriría lo mismo con la harina y el pan, por lo que estas alzas de fletes probablemente afectasen a la población.

El Gobierno sabía que las tarifas ferroviarias bajas y la política de precios oficiales bajos, y menores en el sur que en el centro, promovían un excesivo transporte de trigo. Esta situación había sido provocada voluntariamente por el Estado para asegurar la provisión del mercado central, favoreciendo a la vez a los agricultores y molineros del centro. El resultado era que regularmente se producía desabastecimiento de trigo en el sur, a pesar que su producción era muy superior a la demanda de los molinos. Para resolverlo, el Estado debía comprar trigo en el centro, o importarlo, para llevarlo al sur y surtir los molinos<sup>62</sup>. Además, estos molinos no sólo atendían la demanda de harina del sur, sino también la del norte del país, por lo que era vital que tuvieran trigo suficiente. Para el Instituto de Economía Agrícola, el Estado debía regular tal situación, evitando la movilización ferroviaria masiva de trigo a larga distancia y dejando de subsidiar a los molinos del centro mediante el valor de los fletes ferroviarios. Un flete más caro, además de apoyar a los molineros del sur, permitiría una mejor distribución nacional del trigo, el principal producto de la agricultura nacional<sup>63</sup>.

Sin embargo, el asunto era complejo y no siempre imperaba la lógica económica. En el propio Instituto de Economía Agrícola, organismo principal en materia de comercialización de productos agropecuarios, existían discusiones sobre los fletes ferroviarios y el precio del trigo. En octubre de 1952, el director general de los Ferrocarriles del Estado solicitó al Instituto de Economía Agrícola que, sin esperar el alza de tarifas, se considerara desde ya en el precio oficial que se fijaría al trigo de la próxima cosecha, los mayores costos por flete<sup>64</sup>. En el Instituto estaban convencidos de la necesidad de subir las tarifas ferroviarias, pero igualmente creían que ello provocaría un rápido aumento del precio

---

que se transaba desde fines de 1952, el Instituto de Economía Agrícola dispuso también que el precio oficial del trigo se reajustaría inmediatamente, en la misma proporción, al haber un alza de las tarifas ferroviarias. *Sesión del Consejo del Instituto de Economía Agrícola*, Santiago, 3 de julio de 1952, INC, vol. 12, 1952, ARNAD.

62. Ídem. Adjunta a esta comunicación, viene un cuadro sobre abastecimiento de trigo en el sur, preparado por el Instituto de Economía Agrícola, Santiago, 8 de febrero de 1952, que respalda lo planteado respecto a que el sur produce mucho más trigo que el que allí se transforma en harina. En 1952, parte de las 60 mil toneladas de trigo canadiense importado se destinaron a los molinos del sur, para resolver el desabastecimiento. *Comunicación del vicepresidente ejecutivo del Instituto de Economía Agrícola al presidente del Consejo de Comercio*, Santiago, 29 de febrero de 1952, INC, vol. 11, 1952, ARNAD.

63. Para PAOLINELLI (1959: 105), las tarifas favorecían el traslado a larga distancia, perjudicando la industrialización de las provincias, especialmente del sur del país. Daba el ejemplo de que era más barato transportar madera en bruto desde el sur que muebles.

64. *Comunicación del vicepresidente ejecutivo del Instituto de Economía Agrícola al director general de los Ferrocarriles del Estado*, Santiago, 10 de octubre de 1952, INC, vol. 14, 1952, ARNAD.

del trigo, a pesar del valor fijado oficialmente, por la influencia que tenía el transporte ferroviario en la movilización del trigo. Por tanto, la recomendación final, casi imposición, que hizo el Instituto fue que las deficiencias económicas de la Empresa se resolvieran por otra vía, sin señalarla, en vez de aumentar las tarifas.

## 7. CONCLUSIÓN

Entre 1930 y 1960, Chile tuvo una economía centrada en el desarrollo industrial y urbano. Las políticas económicas estatales definieron a la agricultura como un sector subsidiario, orientado al suministro de materias primas y productos de consumo a bajos precios. El transporte ferroviario estatal debía cumplir en este esquema un importante papel en el funcionamiento del mercado agropecuario. Una gran parte de la producción agropecuaria y forestal era trasladada por trenes. El transporte caminero principalmente movilizaba productos en distancias cortas, mientras el marítimo tenía importancia en el transporte de algunos rubros.

Considerando el transporte ferroviario entre 1930 y 1960, se concluye que hubo una tendencia a la reducción de los volúmenes transportados, con pocas excepciones como el trigo, las maderas y los vacunos. Esta situación era una manifestación en el transporte ferroviario de las dificultades productivas que enfrentaba la economía, y la agricultura en particular. No es extraño que el peor momento del transporte ferroviario fuera la década de 1950, especialmente en el segundo lustro, cuando el país enfrentaba una profunda crisis económica.

El sistema de tarifas ferroviarias ordenaba el mercado agropecuario en función de las políticas estatales. Se establecieron tarifas ferroviarias bajas, que fueron reduciéndose más en términos reales a lo largo del periodo; unas tarifas que además facilitaban el traslado de productos agropecuarios a larga distancia. Esta política produjo un perjuicio a la Empresa de Ferrocarriles del Estado, que no tuvo ingresos suficientes para atender con eficacia la demanda de transporte, ni para renovar sus equipos e infraestructura. Hubo permanentes solicitudes de la Empresa para aumentar sus tarifas, que sólo se tradujeron en aumentos moderados de los fletes. Estas alzas excluían los productos de primera necesidad, buena parte de todo lo transportado, y mantenían tarifas especiales para la mayoría de los productos agropecuarios, por lo que las mejoras que experimentaba Ferrocarriles del Estado por esta vía eran de efecto reducido. En definitiva, el Estado obligó a los Ferrocarriles del Estado a mantener un servicio de transporte que no cubría sus costos reales de funcionamiento, lo que se tradujo en una disminución de la calidad y capacidad del transporte ferroviario. Imposibilitados de modernizarse, los Ferrocarriles del Es-

tado llegaron al final del periodo estudiado con serias dificultades para poder competir con el transporte caminero en las décadas siguientes.

Además de la política económica, detrás de la política estatal de tarifas ferroviarias bajas estuvo la presión de los productores agropecuarios y comerciantes. Los propios consumidores exigían precios bajos. En este sentido, el Estado no aumentaba sustancialmente los fletes ferroviarios, pues consideraba que ello afectaría directamente la producción y el consumo.

Finalmente, como se aprecia en el caso del trigo y la harina de trigo, las tarifas ferroviarias fueron un factor determinante en la estructuración de un mercado agropecuario nacional centralizado, al servicio de las actividades industriales y urbanas.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco las recomendaciones realizadas por los colegas Eduardo Cavieres, María Angélica Illanes y Ricardo Molina, quienes conocieron la primera versión de este artículo e indicaron importantes cambios. También, los comentarios emitidos por los evaluadores de este artículo y por los editores de *Historia Agraria*. Todas esas opiniones han contribuido a que el artículo que se publica sea mucho mejor. Sin embargo, los resultados finales corresponden exclusivamente al autor. Este artículo fue elaborado como parte de la investigación financiada por el proyecto Fondecyt N° 1080275 «Políticas agrarias estatales y agricultores del sur de Chile, 1930-1960: la influencia del sur en la definición de las políticas agrarias». Agradezco especialmente a CONICYT Chile, por el apoyo otorgado para realizar esta investigación.

## REFERENCIAS

- ALLIENDE, M. (1997): *Historia del ferrocarril en Chile*, Santiago de Chile, Pehuén.
- ALMONACID, F. (2009): *La agricultura chilena discriminada (1910-1960). Una mirada de las políticas estatales y el desarrollo sectorial desde el sur*, Colección América, N° 16, Madrid, CSIC.
- BARQUÍN, R. (1997): «Transporte y precio del trigo en el siglo XIX: creación y reordenación de un mercado nacional», *Revista de Historia Económica*, XV, 1, pp. 17-48.
- BARSKY, O. y GELMAN, J. (2001): *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Editorial Grijalbo-Mondadori.

- BAUER, A. (1990): «Sociedad y política rural chilenas en un enfoque comparativo», *Proposiciones*, 19, pp. 254-262.
- BEHRMAN, J. (1973): «Aggregative market responses in developing agriculture, the post-war chilean experience», en ECKAUS, R. S. y ROSENSTEIN-RODAN, P. N. (eds.), *Analysis of Development problems. Studies of the Chilean Economy*, Amsterdam, North-Holland Publishing.
- BELINI, C. (2006): «El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1952», *Latin American Research Review*, 41/1, pp. 27-50.
- COLLIER, S. (1998): *Historia de Chile, 1808-1994*, Santiago de Chile, Cambridge University Press.
- CORFO (1962): *Geografía Económica de Chile*, tomo IV, Santiago de Chile, Talleres Gráficos La Nación.
- CORREA, S. et al (2001): *Historia del siglo XX chileno*, Santiago de Chile, Editorial Sudamericana.
- CORREA, S. (2004): *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*, Santiago de Chile, Editorial Sudamericana.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (1931): *Estadística anual de Comercio Interior y Comunicaciones, año 1930*, Santiago.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (1936a): *Anuario Estadístico de Chile año 1934*, vol. III, Agricultura e industrias agropecuarias, año agrícola 1934-1935, Santiago.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (1936b): *Anuario Estadístico de Chile año 1935*, vol. VI, Comercio Interior y Comunicaciones, Santiago.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (1938): *Agricultura, Anuario 1936-1937*, Santiago, Imprenta Universo.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (1939): *Agricultura e industrias agropecuarias, Anuario 1937-1938*, Santiago, Imprenta Universo.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (1940a): *Agricultura e industrias agropecuarias, año agrícola 1938-1939*, Santiago, Imprenta Universo.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (1940b): *Comercio interior y Comunicaciones, año 1938*, Santiago, Imprenta y Litografía Universo.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (1942a): *Agricultura e industrias agropecuarias, año 1940-1941*, Valparaíso, Imprenta y Litografía Universo.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (1942b): *Comercio interior y Comunicaciones, año 1940*, Valparaíso, Imprenta y Litografía Universo.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (1945): *Agricultura e industrias agropecuarias, año agrícola 1942-1943*, Santiago, Imprenta y Litografía Universo.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (1950a): *Agricultura e industrias agropecuarias, año agrícola 1947-1948*, Santiago, Talleres Gráficos La Nación.



- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (1950b): *Comercio interior y Comunicaciones, año 1947*, Santiago, Talleres Gráficos La Nación.
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (1960a): *Comercio interior y Comunicaciones, año 1955*, Santiago, Taller del servicio de prisiones.
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (1960b): *Agricultura e industrias agropecuarias, año agrícola 1955-1956, y Pesca, año 1956*, Santiago, Taller del servicio de prisiones.
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (1960c): *Estadística Chilena, Sinopsis 1959*, XXXII, 12, Diciembre de 1959, Santiago, Taller del servicio de prisiones.
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (1961a): *Agricultura e industrias agropecuarias, año agrícola 1957-1958, y Pesca, año 1958*, Santiago, Taller del servicio de prisiones.
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (1961b): *Estadística Chilena, Sinopsis 1960*, XXXIII, 12, Diciembre de 1960, Santiago, Taller del servicio de prisiones.
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (1962): *Boletín Estadístico, Sinopsis 1961*, XXXIV, 12, diciembre de 1961, Santiago, Taller del Servicio de Prisiones.
- ECHVERRÍA, R. (1969): *The effect of agricultural price policies on intersectorial income transfer*, Ph. D. Dissertation, Ithaca, Cornell University.
- ECHVERRÍA, R. (1972): *Política de precios y redistribución de ingresos agrícolas*, Santiago de Chile, ICIRA.
- ECHVERRÍA, R. y SOTO J. (1968): *Respuesta de los productores agrícolas ante cambios en los precios*, Santiago de Chile, ICIRA.
- FERROCARRILES DEL ESTADO (1946): *62ª Memoria*, año 1945, Santiago de Chile, Talleres Gráficos de los Ferrocarriles del Estado.
- FERROCARRILES DEL ESTADO (1955): *70ª Memoria*, año 1953, Santiago de Chile, Talleres Gráficos de los Ferrocarriles del Estado.
- FERROCARRILES DEL ESTADO (1956): *71ª Memoria*, año 1954, Santiago de Chile, Talleres Gráficos de los Ferrocarriles del Estado.
- FERROCARRILES DEL ESTADO (1961): *75ª Memoria*, año 1958, Santiago de Chile, Talleres Gráficos de los Ferrocarriles del Estado.
- FFRENCH-DAVIS, R. (1973): *Políticas económicas en Chile, 1952-1970*, Santiago, Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile.
- GIRBAL-BLACHA, N. (2005): «Algodón, envases textiles y tejeduría doméstica. Propuestas industrializadoras del Estado interventor en la Argentina de los años 1940», *Revista Historia Industrial*, 27, XIV, pp. 91-120.
- GIRBAL-BLACHA, N. (2007): «Estado y regulación económica en el Norte argentino. El tabaco en la década de 1930», *Historia Agraria*, 41, 83-105.
- GUAJARDO, G. (2007): *Tecnología, Estado y Ferrocarriles, 1850-1950*, Madrid, Fundación de Ferrocarriles Españoles.
- HABER, S. (1990): «La economía mexicana, 1830-1940: obstáculos a la industrialización (II)», *Revista de Historia Económica*, VIII/2, pp. 335-362.



- HURTADO, H., VALDÉS, A. y MUCHNIK, E. (1990): *Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Chile*, vol. I, The Country Study, Washington, The World Bank.
- HURTADO, C. (1966): *Concentración de población y desarrollo económico: el caso chileno*, Santiago de Chile, Instituto de Economía, Universidad de Chile.
- JARVIS, L. (1990): «Reformas de las políticas económicas de la agricultura chilena y la respuesta de la oferta agregada: otro punto de vista», *Cuadernos de Economía*, 80, pp. 103-114.
- KELLER, C. (1931): *La eterna crisis chilena*, Santiago de Chile, Editorial Nascimento.
- KRUEGER, A., SCHIFF, M. y VALDÉS A. (1991): *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, vol. 1, Latin America, Baltimore, The World Bank, The Johns Hopkins University Press.
- KUNTZ, S. (1995): «Mercado interno y vinculación con el exterior: el papel de los ferrocarriles en la economía del porfiriato», *Historia Mexicana*, XLV, 1, 39-66.
- LACOSTE, P. (2000): *El ferrocarril trasandino, 1872-1984: un siglo de ideas, política y transporte en el sur de América*, Santiago de Chile, DIBAM, Editorial Universitaria.
- MILOS, P. (2007): *Historia y memoria. 2 de abril de 1957*, Santiago de Chile, Lom Ediciones.
- MILOS, P. (2008): *Frente Popular en Chile. Su configuración: 1935-1938*, Santiago de Chile, Lom Ediciones.
- MOULIAN, T. (2006): *Fracturas. De Pedro Aguirre Cerca a Salvador Allende (1938-1973)*, Santiago de Chile, Lom Ediciones.
- ORTÚÑEZ, P. (2008), «Cambio político, instituciones y empresas ferroviarias en España (1918-1936)», *Investigaciones de Historia Económica*, 12, pp. 141-168.
- PALERMO, S. (2001): *Democracia, progreso y modernidad. El radicalismo y la expansión de los ferrocarriles del Estado*, Washington DC, LASA.
- PAOLINELLI, I. (1959): *Los medios de transporte en Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- PINTO, A. (1959): *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- RAMÍREZ, M. (2001): «Los ferrocarriles y su impacto sobre la economía colombiana», *Revista de Historia Económica*, XIX, 1, pp. 81-122.
- REGALSKY, A. y SALERNO, E. (2008): «En los comienzos de la empresa pública argentina: la Administración de los Ferrocarriles del Estado y las Obras Sanitarias de la Nación antes de 1930», *Investigaciones de Historia Económica*, 11, pp. 107-136.
- REGALSKY, A. (2008): «Entre el Estado y el mercado. Competencia y regulación ferroviaria en la Argentina de comienzos del siglo XX», *Revista de Historia Industrial*, 38, XVII, 51-78.
- ROBLES, C. (2010): «A Peripheral Mediterranean: The Early «Fruit Industry» in Chile (1910-1940)», *Historia Agraria*, 50, pp. 91-120.

- SALAZAR, G. y PINTO, J. (1999): «Estado, legitimidad, ciudadanía», *Historia de Chile Contemporánea*, vol. I, Santiago de Chile, Lom Ediciones.
- SALAZAR, G. y PINTO, J. (2002): «La economía: mercados, empresarios y trabajadores», *Historia de Chile Contemporánea*, vol. III, Santiago de Chile, Lom Ediciones.
- SANTANA, R. (2006): *Agricultura chilena en el siglo XX: contextos, actores y espacios agrícolas*, Santiago de Chile, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana y CEDER.
- SERVICIO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (1956a): *Agricultura e industrias agropecuarias, año agrícola 1950-1951*, Santiago.
- SERVICIO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (1956b): *Agricultura e industrias agropecuarias, año agrícola 1951-1952*, Santiago.
- THOMSON, I. (1997): *Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional*, Buenos Aires, BID-INTAL.
- THOMSON, I. y ANGERSTEIN, D. (1997): *Historia del ferrocarril en Chile*, Santiago de Chile, DIBAM.
- VALDÉS, A. (1972): «Política comercial y su efecto sobre el comercio exterior agrícola en Chile: 1945-1965», *Cuadernos de Economía*, 9, 28, pp. 122-149.
- VALDIVIA, V. (2008): *Nacionales y gremialistas. El «parto» de la nueva derecha política chilena, 1964-1973*, Santiago de Chile, Lom Ediciones.

APÉNDICE

CUADRO A.1  
Carga de productos agropecuarios y forestales movilizada por los ferrocarriles del Estado, red norte y sur, 1930-1960 (tn)

Año	Trigo	Cebada	Avena	Productos agrícolas					Frutas y hortalizas	Pastos y forrajes	Harina de trigo y otras	Productos* forestales	Productos de la ganadería			
				Arroz	Papas								Vacunos	Lanarés	Porcinos	Queso y mantequilla
1930	425.967	77.351	96.480	—	113.273	147.207	188.985	166.928	1.220.995	145.509	19.518	11.136	6.020			
1931	304.311	31.956	43.824	—	126.430	125.550	129.040	128.497	750.861	122.503	23.218	9.143	6.007			
1932	373.348	51.994	29.476	—	132.474	161.216	145.530	115.251	772.159	133.089	20.945	9.058	5.621			
1933	355.067	106.922	58.558	—	142.147	159.946	145.186	141.459	951.680	136.373	20.494	9.336	5.883			
1934	428.071	126.575	101.798	—	151.996	185.614	150.779	156.563	1.181.010	133.320	16.789	11.048	6.093			
1935	388.996	70.903	52.783	—	138.256	173.663	165.714	158.135	1.233.162	132.795	19.652	11.199	5.970			
1936	464.201	97.952	79.854	—	140.420	209.048	184.323	164.887	1.221.597	176.690	29.547	12.992	5.486			
1937	408.363	89.047	91.926	—	179.949	211.222	168.775	159.857	1.364.131	174.369	31.051	12.387	6.082			
1938	435.596	134.848	91.498	21.285	188.273	212.118	168.532	156.159	1.469.287	177.310	36.695	12.111	7.754			
1939	543.687	89.697	127.158	40.919	176.268	215.670	125.089	184.967	1.541.242	199.679	34.403	13.609	6.061			
1940	422.921	56.328	62.136	54.923	136.083	189.308	148.292	160.114	1.239.243	200.573	36.131	15.102	7.025			
1941	469.009	49.672	36.197	56.695	132.178	180.488	100.036	160.975	1.559.070	192.749	37.790	13.903	6.923			
1942	425.709	41.690	36.049	77.752	157.423	198.474	105.386	139.218	915.808	196.961	34.671	15.429	6.451			
1943	428.996	46.536	36.870	113.375	161.306	205.804	140.273	160.064	1.026.430	200.708	37.391	14.197	6.993			
1944	490.401	59.969	54.891	148.520	143.777	211.355	142.295	162.440	939.932	208.094	36.267	15.138	8.396			
1945	500.060	67.511	52.340	179.701	145.429	210.194	128.772	169.909	1.467.300	202.251	36.341	12.734	7.582			
1946	424.302	52.218	52.435	105.293	158.597	187.325	142.795	150.141	1.610.700	169.010	23.531	13.267	7.229			
1947	432.424	71.459	46.504	70.757	141.650	181.861	101.363	139.459	1.473.273	174.400	20.250	13.280	6.690			
1948	461.875	72.590	52.030	75.839	123.237	165.476	85.518	147.740	1.327.343	171.600	17.190	10.880	5.345			
1949	434.665	71.820	50.037	78.550	83.400	121.910	71.750	136.509	1.333.424	317.200	21.930	10.480	9.75			
1950	390.347	36.642	43.166	78.160	69.157	142.437	64.194	124.205	1.454.573	174.800	26.850	6.640	1.302			
1951	533.788	54.153	75.381	35.972	67.942	138.862	66.415	141.913	1.524.472	200.000	19.710	7.760	2.205			
1952	489.222	57.687	72.806	152	47.651	150.087	71.920	119.696	1.550.675	176.000	14.340	8.800	—			
1953	489.291	71.291	54.309	69.232	63.188	154.648	66.767	139.746	1.520.309	174.000	13.380	8.880	2.680			
1954	563.958	28.500	39.605	67.733	54.807	142.097	66.764	132.479	1.614.736	171.602	480	564	2.980			
1955	611.142	48.850	48.071	56.046	65.369	139.343	63.481	154.431	1.539.330	157.884	353	4.003	4.003			
1956	634.534	41.658	38.962	32.192	62.605	125.995	53.741	175.606	613.398	266.030	15.466	17.046	4.548			
1957	599.937	21.680	39.447	21.328	37.718	105.104	36.994	172.239	537.221	241.376	11.825	15.345	2.883			
1958	490.187	11.531	44.809	22.852	35.743	105.133	21.596	149.426	529.411	263.934	9.572	15.450	2.740			
1959	489.048	11.075	34.864	14.880	59.544	96.351	18.642	162.671	667.395	337.183	10.828	19.269	1.679			
1960	453.362	8.782	21.917	27.322	59.273	123.692	18.384	141.378	643.581	347.796	18.191	17.619	1.766			

Fuente: elaborado por el autor, con datos de Dirección General de Estadística (1931, 1936a, 1936b, 1938, 1939, 1940a, 1940b, 1942a, 1942b, 1945, 1950a y 1950b), Servicio Nacional de Estadísticas y Censos (1956a y 1956b) y Dirección de Estadísticas y Censos (1960a, 1960b, 1960c, 1961a, 1961b) Para los años 1930-1935, los datos de productos forestales y ganaderos corresponden sólo a la red sur.

\* Incluye maderas en bruto y elaboradas, carbón vegetal y leña. En algunos años, las cabezas de ganado fueron convertidas a toneladas, a razón de 400 kilos por vacuno, 30 kilos por lanarés y 80 kilos por cada porcino.