



### Los límites de una ilusión: Las políticas de desarrollo industrial en Chile entre 1925 y 1961. Parte I

Luis Ortega (1)

19/01/2012

Política

Los límites de una ilusión: Las políticas de desarrollo industrial en Chile entre 1925 y 1961. Parte I.

13/01/2012

Política

El legado económico de Keynes: una comparación diacrónica

10/01/2012

Política

Una primera mirada sobre la protección de la autodeterminación informativa

06/01/2012

Política

Ingreso Ético Familiar: Alcances y principales desafíos. Parte II

04/01/2012

Política

Ingreso Ético Familiar: Presentación y Propuestas. Parte I

27/12/2011

Política Sectorial

Desarrollo Energético y Sustentabilidad Ambiental y Social: Una Ecuación Compleja

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

## Introducción

La discusión sobre el crecimiento que Chile necesita para sustentar su desarrollo ya es una actividad arraigada entre los que piensan y buscan la manera de hacer del país uno que camine por la ruta del desarrollo y de las igualdades de oportunidades. Pero es necesario reflexionar sobre un punto, todos los casos de desarrollo exitosos han utilizado el diseño e implementación de políticas industriales, del que el actual modelo chileno parece carecer.

Para intentar respuestas a esta situación es necesaria una explicación previa.

Como precedente, es necesario reparar en las dificultades que existen para intentar explicar desde la mirada histórica un proceso que eminentemente tiene una raíz económica, especialmente debido a la llamada división de “dos mundos”, entre los que se debate la clasificación de la Historia, respecto a si ésta es una ciencia social o científica dura. Cualquiera sea la categorización por la que se opte, el análisis histórico es el camino para estudiar los procesos, explicar los hechos y eventos del pasado, de manera que su resultado es un insumo básico para el conocimiento de éste, comprensión del presente y construir alternativas para el futuro. En este caso, una nueva política industrial.

## Los límites de una ilusión: Orígenes del problema

Para realizar el análisis de la evolución de las políticas de desarrollo industrial en Chile, tomaremos como parámetros temporales los años comprendidos entre 1925 y 1961. La explicación de esta opción es la siguiente.

En primer lugar, porque la pregunta que se aspira responder en este informe es ¿cómo nace?: El origen de las políticas industriales se encuentra en torno a la gran crisis que vivió nuestro país a mediados de la década de 1920 que, como lo señaló Jorge Ahumada, fue una crisis integral. Generalmente, este proceso se ha visto como una crisis política -el fin del régimen oligárquico- olvidando la tremenda crisis social que se venía arrastrando, prácticamente desde la última década del siglo XIX y de la profunda dislocación económica que comienza un poco antes de la Primera Guerra Mundial, alrededor de 1912, momento en el que la Guerra en los Balcanes hace que el Banco de Inglaterra

suba las tasas de interés, marcando el punto de partida de los serios problemas que enfrentaría el país en los años venideros, los que alcanzan su punto culminante en 1922, cuando técnicamente el Estado de Chile quiebra y cae en cesación de pagos.

En segundo lugar, debido a que la exploración del tema se realiza desde la mirada de la historia económica y social, no desde la historia económica denominada dura; es decir, no desde el reduccionismo “cuantitativista”, convencido de que los problemas realmente fundamentales del desarrollo son no económicos, ellos siempre tiene que ver con lo social y lo político. Entonces, es desde esa perspectiva desde la que se evaluarán los resultados de las políticas industriales que hubo -o pudo haber habido- en el período 1925-1961. El reconocimiento sobre la materia se cerrará en el año 1961, ya que fue sólo en esta fecha cuando CORFO pudo finalmente cumplir con su mandato establecido en la ley que lo creó: Generar un “Plan de Desarrollo General” para el país.

### ¿Una Política Industrial?: La evolución

Se hace muy difícil hablar de política industrial, a mi juicio, en el período definido; lo que se verificó fue más bien un conjunto de propuestas, decisiones y proyectos que se adoptaron para incentivar y desarrollar la producción industrial, lo que es diferente a la noción de “política” de desarrollo industrial. Sin embargo, se distinguen dentro de este ciclo algunos períodos (como en los años 40, cuando se desarrolla el plan eléctrico, se define el plan siderúrgico o se despliega el plan de la remolacha), en los que los proyectos pudieron haber tenido una coherencia tal que permiten hablar de política industrial. Pero ello no estuvo nunca explícito

El resto del tiempo, los gobiernos debieron responder a diversos demandas e intereses, lo que los complicó en sus posibilidades de elaborar “una política”, acabando por desbaratar la opción de generar un proyecto de desarrollo industrial coherente. Sin lugar a dudas, esto debe analizarse como el producto de las características que tiene el principal actor en este tema durante ese periodo: Estado de Chile.

Durante la década del 20, el Estado –en las postrimerías de su fase oligárquica- entra en una crisis terminal. A partir de 1925-1926 es reorganizado, pero en un ambiente muy complejo que se hace aún más confuso a raíz de la crisis que comienza en el año 1929. Es un Estado que va respondiendo a diversas solicitudes, de diversos sectores que en ese período comienzan a poner sobre la mesa demandas de todo tipo; pero fundamentalmente sociales, productivas.

En ese contexto, el Estado no tenía, ni tuvo, la capacidad de generar proyectos de largo aliento, es decir, proyectos que no solamente respondieran a una situación puntual, sino que se tradujeran en una política global que interviniera la sociedad en su totalidad para generar condiciones –entre otras- para la industrialización. Por lo tanto las decisiones en general, y en materia de producción industrial en particular, “no estuvieron acompañadas de un propósito correlativo por precisar los fines de la política estatal, antes, al contrario, ese esfuerzo llevó consigo casi siempre una cuota no despreciable de incapacidad para administrar con eficiencia la creciente maquinaria pública” (2).

De aquí se desprende una premisa, este Estado debió ir actuando “como bomberos para ir apagando diferentes incendios”, distrayéndose de lo que se suponía era su tarea fundamental: planificar para generar industrialización y contribuir al desarrollo de la producción.

Cabe preguntarse entonces, ¿cómo y cuándo nace la industrialización? Nace en el último cuarto del siglo XIX y en el contexto de esta crisis, momento en que la economía chilena, en la década del 20, era golpeada por shocks externos de manera cada vez más periódica y violenta. Con este escenario, los debates acerca del manejo de la economía, del rol del estado y sobre el destino de la economía chilena se intensificaron. Nace en el contexto de un período de post guerra que es mucho más inestable, tanto en su extensión temporal como en su profundidad, que el de la guerra misma. Por lo tanto, se vive por más de una década en permanente compañía de problemas económicos, que hacen que en el país se planteen discusiones que llevarán a un notable cambio de actores.

En este punto se puede revisar la hipótesis que Marcello Carmagnani expusiera en su libro *Estado y Sociedad en América Latina, 1830-1930* (Barcelona, Crítica, 1984)”, que muestra cómo emerge esta idea con mucha fuerza en los sectores medios y en los sectores de profesionales militares y civiles. Estos últimos, particularmente en el caso chileno, están representados principalmente por los ingenieros que se expresaban a través de una revista fundamental para reconstruir la historia de este país en el siglo XX, sus *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*. También a través de documentos que circulaban clandestinamente dentro del Ejército. Asimismo, la idea se extendió entre los profesores y los médicos, quienes preocupados de la alta tasa de analfabetismo y otros déficit y de la precariedad de la salubridad pública vieron la conexión entre estos problemas y las necesidades de trabajo decente de la población, entendido no sólo como remuneraciones, sino que como las condiciones para el trabajador.

En esencia, estos sectores planteaban dos cuestiones que tenían por objetivo estratégico cambiar la orientación del sistema productivo. Lo central del programa o ideología de estos sectores, como lo designa Carmagnani, era en primer lugar el desarrollo de lo que denominaron industria nacional, sin mayores especificaciones, una suerte de formación de un nuevo paradigma que es la industria, el que surge básicamente frente a la crisis del salitre. En segundo, el intervencionismo del Estado en el campo económico.

Estos dos puntos ya constituían parte de una ideología en formación desde comienzos de siglo, pero a partir del término de la Primera Guerra Mundial se produjo una radicalización de estas posturas hacia un intervencionismo limitado; se adoptan así medidas indirectas, sobre todo en términos de política comercial y de incentivos tributarios. A esta situación se añadió la demanda por un intervencionismo directo; las capas medias presionaron hasta lograr que el Estado asumiera la función de empresario en los sectores insuficientemente atendidos por la iniciativa privada, evitando siempre entrar en competencia con ellos. Un ejemplo de esto es la participación del Estado en el proyecto de los altos hornos de Corral para la producción de acero en la década de 1920.

Las posturas que asumió y definiciones que fue exigiendo con ello la sociedad se visibilizan en la siguiente situación: El mensaje presidencial de Arturo Alessandri del año 1924; en éste llamó a desarrollar al país industrialmente, planteando como interlocutor en esta tarea a la Sociedad de Fomento Fabril. Este mensaje fue realizado tres meses antes de la intervención militar del 4 de septiembre del año 24. En aquel momento, Alessandri ya no hablaba por sí mismo, estaba hablando por estos grupos que eran militares y civiles, es decir, una nueva coalición que es la que asume la conducción de la nación a partir de 1924.

Desde el inicio de la intervención militar de septiembre de ese año, este tipo de aspiraciones están contenidas en el manifiesto militar del día 5 de septiembre, el que de sus 13 puntos, destina sólo cuatro a materias militares y el resto están relacionados con cuestiones sociales y cuestiones productivas.

Estas ideas plasmadas en decisiones políticas, redundaron en una modificación del diseño del Estado, es la primera vez que desde 1887 (cuando Balmaceda creó, por ejemplo, el Ministerio de Industrias y Obras Públicas) que se interviene el Estado y se crea, entre otras instituciones, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Fomento.

Durante el gobierno – o dictadura- de Carlos Ibáñez, se creó un numeroso conjunto de instituciones, tres de ellas relacionadas con esta materia: el Instituto de Crédito Industrial, la Caja de Crédito Minero -que sobrevive hasta 1961 cuando es transformada con otras instituciones en la Empresa Nacional de Minería. En 1939 fue creada la Corporación de Fomento de la Producción cuyo objeto era dar un impulso al conjunto del aparato productivo, pero con énfasis en el sector industrial, ya que primaba la idea de que era la industria la vía para rescatar al país, evitando la dependencia del extranjero y las vulnerabilidades que ello implicaba. Todas estas entidades se crean con la inspiración de un concepto: fomento.

La CORFO fue hasta mediados del siglo XX un ente que concitó el respeto y admiración de muchos chilenos, concebido como el instrumento estatal fundamental para la diversificación productiva, la industrialización y el desarrollo. Ello se manifestó en la ejecución de grandes proyectos: la siderurgia, algunos sectores muy importantes de la industria metalmecánica, la remolacha, el plan nacional eléctrico, la producción de petróleo, entre muchos. Pero ya a mediados de la década de los 50 esos grandes proyectos se agotaron y junto con las grandes iniciativas, la actividad de la CORFO comenzó a derivar hacia otro tipo de funciones. Todo esto, en el marco de una nueva y profunda crisis.

### Factores organizacionales e institucionales

Para ilustrar lo anterior: En el año 1955 la inflación llegó al 85% en una escala que venía en desarrollo desde fines de la década de 1940, y la tasa de crecimiento del PIB se estancó en los años 1954, 1955 y 1956. Se originó así la combinación más perversa para una economía y su país.

Así, el país entró, no solamente en una etapa de inestabilidad económica, también de fuerte radicalización social y política (período que abarca desde la década del 50 hasta el año 73) caracterizada por gobiernos que comenzaban muy bien y a mitad de camino perdían fuerza, tanto en términos de crecimiento económico como en su lucha contra lo que se llamó entonces “el flagelo” inflacionario.

La CORFO y todas las instituciones públicas desarrollaron sus actividades hasta 1960 sin lo que se denomina plan maestro, con un desconocimiento de la dotación real de recursos naturales del país, así como de las cuentas nacionales y con una plantilla muy complicada de recursos humanos calificados, pues no había profesionales suficientes.

Recién en el año 1944 se tiene un primer esbozo de plan y, en cuanto a los recursos naturales, se traen misiones fundamentalmente de Estados Unidos para hacer el catastro de los recursos hídricos, pelágicos, forestales, minerales, cubicación de la dotación de carbón, de cobre.

La CORFO diseña planes muy puntuales que están destinados a suplir los problemas de abastecimiento de bienes importados, ya que estamos hablando del contexto de la Segunda Guerra Mundial y de las dificultades post guerra, con una economía internacional en donde los flujos de capital y la asistencia estaba destinada a la reconstrucción de Europa, en el marco ya de la Guerra Fría; entonces, la CORFO tiene dificultades institucionales y tiene dificultades organizacionales para desarrollar esta idea global, aunque

sí ejecuta iniciativas puntuales que fueron los célebres Planes de Acción Inmediata (pero el “Plan de Desarrollo General”, sólo se plasmó muchos años después, en 1961).

Recordemos el contexto en el que se creó la CORFO. En abril del año 1939 se produce un terremoto que provocó grandes daños y problemas desde el Maule al sur. En este escenario, la institución debió dedicarse por un decenio a las emergencias que demandaban las diversas necesidades del país y, entre otras cosas, tuvo que atender también las demandas de sectores tradicionales de la economía, como la agricultura o la minería. Así, fue difícil para CORFO diseñar proyectos innovadores y, junto con ello, contribuyó a reforzar actividades muy tradicionales.

También debemos sumar la historia de los fracasos de CORFO, los que estuvieron dados justamente por las falencias ya descritas como ausencia de capacidad técnica, falta de capacidad para desarrollar proyectos (la intervención en Corral con la industria de repuestos para la Siderurgia y la construcción de una fábrica de extractores en Rancagua, por ejemplo). Pero, pese a que en el balance los logros son más importantes que esos fracasos, sí son importantes si se consideran los recursos involucrados en estas experiencias fallidas, pues en ellos se encuentra otra clave para entender una gran limitación de CORFO: su incapacidad, como organismo, para entender las dimensiones estructurales de los problemas del país.

Como se señaló, entre 1925 y 1961 el Estado y la CORFO debieron distraer sus capacidades y recursos limitados para asistir a sectores productivos inmersos en profundas crisis, lo cual le restó capacidad de acción para diseñar objetivos específicos en el ámbito de la innovación y del desarrollo de nuevas iniciativas.

Este tema será el que se abordará en el próximo informe de Asuntos Públicos, revisando desde los cuestionamientos que se hicieron al diseño propuesto para sacar al país de una “crisis integral”, hasta el Plan Nacional de Desarrollo, que CORFO logró completar en 1961, ya en medio de una crisis de largo aliento que se había iniciado en los años 50 y que culminaría en 1973.

- 
- (1) Departamento de Historia, Universidad de Santiago de Chile. Profesor de Historia y Geografía. Licenciado en Educación de la Universidad de Playa Ancha (2003) y Doctor of Philosophy de la University of London (1979). Académico del Departamento de Historia de la Universidad de Santiago de Chile. Esta comunicación es un producto del proyecto de investigación 031164AY de la Dirección e Investigaciones Científicas y Tecnológicas (DICYT) de la Universidad de Santiago de Chile “La Modernización del Estado entre los dos gobiernos de Ibáñez: Concepto, Estructura y Funciones; 1924-1958”.
  - (2) Molina, Sergio. “El proceso de cambio en Chile: la experiencia 1965-1979”. Editorial Universitaria. Santiago. 1972.