



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

Luis Ortega (1)

24/01/2012

Política

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

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

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.

En el informe anterior de Asuntos Públicos (Nº 936), se realizó un análisis de la evolución de las políticas de desarrollo industrial que tuvo Chile en el período comprendido entre los años 1925 y 1961. Para ello se revisaron los orígenes y progresión del conjunto de propuestas, decisiones y proyectos que se adoptaron para incentivar y desarrollar la producción industrial. En el presente artículo, se abordarán los cuestionamientos que se hicieron al diseño –de esta estrategia de desarrollo- formulado para dinamizar al país en los ciclos de estancamiento y crisis por los que atravesó en la etapa examinada.

Las limitaciones que llevan al fracaso

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.

En agosto de 1939 la CORFO publicó su *Plan de acción inmediata para la minería* que contenía un conjunto de disposiciones, según el documento, “realizables mediante préstamos a particulares o a la *Caja de Crédito Minero*, o por asociaciones de la Corporación con otras personas” (2). Más importante aún fue el que las “Recomendaciones” del *Plan* estuvieran constituidas por un amplio abanico de acciones de compleja realización dadas la demandas organizativas, financieras y técnicas que ellas implicaban, entre las que cabe destacar “fondos necesarios para resolver definitivamente el suministro de energía eléctrica” de las áreas de Copiapó y El Salado, “un plan de construcción de caminos de acceso a los nuevos centros productores de minerales; otro de mejoramiento de los más importantes caminos troncales de Atacama y un acuerdo para la conservación conjunta de los caminos netamente mineros”. Junto con ello la CORFO recomendaba a la Empresa de Ferrocarriles del Estado “la construcción de un tipo determinado de carros para el transporte simultáneo a granel en la Red Norte, de lotes de minerales de 5 y 2,5 toneladas” y, finalmente, comprometía sus esfuerzos para asistir a la *Caja de Crédito Minero* en la elaboración de un “proyecto de construcción de campamentos obreros en todas las plantas de la *Caja*, incluyendo edificios adecuados para escuelas en aquellas que aún no poseen, de acuerdo con la *Caja de Habitación Popular*” (3).

Tan ambicioso y demandante *Plan* no fue tan sólo el fruto del voluntarismo de los ingenieros de la CORFO. A pesar del importante grado de autonomía de que gozó la entidad, por lo menos hasta 1970, las presiones y demandas sectoriales que debió enfrentar desde diversos ámbitos – entre los que también se contaban el gobierno central y el Congreso Nacional— le obligaron a generar respuestas a múltiples demandas no siempre viables, con lo cual, sin duda, se vio deteriorada la efectividad de su acción. En este caso, tal como lo deja explícito el mismo documento, el *Plan* fue formulado “En conformidad con los acuerdos del Congreso Minero de Copiapó de 1937”, y tal vez lo más importante, “en concordancia con las ideas expresadas en el Plan de Fomento de la Comisión nombrada por la *Caja de Crédito Minero*”. Para entonces las críticas de que era objeto la *Caja* eran profundas y extendidas, tanto en el tiempo como en el espacio, pues se registraban en las provincias mineras, en la prensa local y en ambos hemisferios del Congreso desde, por lo menos, el año 1930.

Los acuerdos del Congreso Minero de Copiapó constituyeron, por una parte, una sistematización y reafirmación de las peticiones, que desde la década de 1930 pasaron a constituir demandas, que el sector en crisis comenzó a formular desde la última década del siglo XIX, y que según Alberto Herrmann convirtieron a una actividad otrora autónoma en peticionaria del estado (4). Las conclusiones de aquel evento se pueden resumir en los siguientes puntos:

- a) Solicitar la creación de un fondo de regulación de la política monetaria y de crédito con las modalidades adecuadas a la distribución de divisas con un cambio especial para la minería.
- b) La instalación de una Fundición Nacional y de una refinería electrolítica y la dictación de una ley que faculte al Presidente de la República para expropiar los yacimientos de fundentes que los organismos del Estado consideren necesarios para el normal establecimiento de la fundición.
- c) La creación del Ministerio de Minas; propender a la nacionalización de la minería, a la explotación de las minas paralizadas por medio de un avío obligatorio e implementación de una legislación social que de unidad a los servicios de Previsión, orientar las actividades de la caja de Seguro Obligatorio en el sentido de propender en forma efectiva a mejorar y levantar el nivel moral y cultural de los obreros; que se realice el proyecto ya aprobado de construcción del Hospital Regional para tuberculosos.
- d) Fondos necesarios para desarrollar un plan de caminos, en particular de acceso o caminos transversales al FF.CC. Dotación de agua a las zonas más azotadas por la falta de ese elemento. Habilitación de las aguadas existentes y estudio de las napas a fin de utilizarlas.
- e) Reforma de las disposiciones tributarias a que estaba sometido el sector (5).

Esas demandas tenían una larga trayectoria, pues comenzaron a ser formuladas –como se indicó- en los últimos años del siglo XIX y en el primer cuarto del XX, y adquirieron una presencia permanente, tanto en la prensa local como en el Congreso Nacional, en particular en la Cámara de Diputados. En 1895 el diputado José Rafael Balmaceda Fernández – Liberal Democrático, hermano del extinto Presidente de la República José Manuel – manifestó que “llegue el nuevo año sin que los legisladores inclinen por primera vez la **mano protectora del Estado** sobre aquella provincia, que con la de Copiapó impulsaron poderosamente en otra época el progreso, la riqueza y el bienestar nacional” (6). En 1897 algunos diputados solicitaron “garantía del Estado, por el término de 20 años, para el interés del cinco por ciento anual de un capital de dos millones quinientos mil libras esterlinas que se propone invertir en implantar i explorar en el país establecimiento de beneficio de minerales, i en la explotación de minas, ya sea por cuenta propia o en aviación” (7). En medio de la IGM (8), y en la medida en que se agudizaron los problemas, de la minería tradicional, comenzaron a plantearse proyectos que incluían la “protección a la industria minera” a través de la compra de “minerales y pastas de cobre” y el establecimiento de fundiciones por parte del

estado(9). En las más extremas condiciones de la primera mitad de la década de 1930, esas demandas fueron centrales en las conclusiones de por lo menos dos congresos mineros (10).

La respuesta pública se tradujo en que hasta los últimos años de la década de 1950 la CORFO y la Caja de Crédito Minero (CACREMI) se involucraron en una compleja trama de demandas contradictorias y de difícil resolución, pues las peticiones de los actores de las provincias mineras tradicionales no sólo eran variadas en cuanto a contenido. También lo eran de acuerdo a quienes las planteaban, ya fuesen los medianos o los pequeños productores, quienes de las demandas enumeradas pasaron a cuestiones de carácter operacional como lo fueron la provisión de agua, herramientas, provisiones, viviendas servicios sociales y asistencia sanitaria y técnica para una masa de operarios independientes quienes vendían el producto de su trabajo diario a más de 40 agencias de compra del gobierno a un precio fijado levemente por debajo de la cotización internacional. De esa manera, la pequeña y mediana minerías se transformaron en "un sistema gigante de pirquén, con el gobierno [y sus agencias] como habilitador (11).

Sin embargo, a poco andar – a mediados de la década de 1930 - tanto las actividades de la CACREMI así como las desarrolladas por la CORFO en el ámbito minero a través de aquella entidad o por iniciativa propia, comenzaron a ser objeto de ácidas críticas en las provincias mineras del norte en donde se acusó que la CACREMI favorecía los intereses de los medianos mineros – aquellos que contaban con plantas de procesamiento de minerales propias – e incluso a intereses extranjeros, en desmedro de de los "pequeños mineros". En una primera instancia fueron las asociaciones locales las que recogieron las crecientes protestas, pero en corto tiempo ellas llegaron al Congreso Nacional. En ese ámbito, en la década de 1940 – es decir en pleno período de la hegemonía de la CORFO - las denuncias comprendieron desde erradas decisiones en cuanto a la adopción de tecnologías de procesamiento de los minerales, discrecionalidad en el enrolamiento de personal y, hacia el final de la década y comienzos de la de 1950 – al final de los tres gobiernos encabezados por el Partido Radical - acerca de recurrentes casos de corrupción (12).

Respecto de las decisiones tecnológicas erradas, ellas no sólo estuvieron referidas a las operaciones menores. En el caso del gran anhelo de los medianos y pequeños mineros, la construcción de una Fundición Nacional de minerales, como fue el caso de *Paipote*, en el entorno de la ciudad de Copiapó, muy pronto después de ser inaugurada en 1952 la planta debió suspender sus operaciones por varios meses debido a serias deficiencias técnicas.

El conjunto de demandas que debió enfrentar la CORFO desde el comienzo de sus operaciones, como ya lo experimentaban los gobiernos **con anterioridad** al colapso de la economía en los primeros años de la década de 1930, fueron múltiples y variadas y **no fue sólo el sector minero el único que las planteó**. La propia CORFO se comprometió en planes piloto cuyo objetivo era introducir algún grado de modernización en diversos sectores productivos en el agro, como lo fueron el "Plan Chillán", el "Plan Punitaqui" y el plan forestal, base -años más tarde- para el desarrollo de la industria productora del papel y la celulosa. De esa manera, paradójicamente, desde fines de la década de 1920 las instituciones públicas contribuyeron a ahondar la contradicción más duradera del país, aquella entre tradición y modernización. Durante 20 años ese fue el producto, no deseado, de las políticas públicas de fomento, que luego se tornaron "desarrollistas" – crecientemente de inspiración cepaliana - y a mediados de la década de 1950 todo ello desembocó en "la crisis integral de Chile" y en "el desarrollo frustrado".

Si políticamente la creación de la CORFO fue compleja y demandó de un compromiso de largo plazo, según el cual el sector agropecuario no fue objeto de políticas transformadoras sino hasta la década de 1960, también en el seno del propio Estado hubo resistencias respecto de iniciativas que pretendían dar una mayor coherencia al intento de desarrollar la base industrial del país. Una de ellas corresponde al ámbito de la educación, particularmente de la superior. Desde la década de 1920 diversos actores del debate económico comprendieron que era necesario dar un impulso decisivo a la educación técnica; de allí la creación por decreto, en 1927, de la enseñanza técnico profesional como una rama de la actividad pública en este plano. En junio de 1940 fue creada la *Escuela de Ingenieros Industriales* y simultáneamente se inició la demanda por la creación de una universidad que diera respuesta a la creciente demanda por recursos humanos calificados que generaban diversos sectores productivos. Sin embargo, no fue sino a comienzos de 1947 que se promulgó el decreto que creó la Universidad Técnica del Estado, la que inició sus actividades recién en 1953.

Debieron entonces transcurrir 22 años desde que el Presidente Aguirre anunció su voluntad de imprimirle al conjunto de la educación pública “una orientación económica y práctica” (13). ¿Cómo se explica tal demora? Es una pregunta con ramificaciones importantes pues, como se ha indicado, la CORFO debió invertir ingentes recursos en contratar misiones extrajeras con el objeto de crear un catastro de recursos naturales y en enviar a técnicos e ingenieros chilenos a especializarse a los Estados Unidos como respuesta al déficit de profesionales que existía en el país (14). Por otra parte, crear una universidad, como es sabido, demanda de períodos prolongados de planificación, implementación y creación de una masa crítica. Sin embargo, algunos intereses sectoriales **al interior del propio Estado** entrabaron esa iniciativa a pesar de que la oferta de ingenieros por parte de las universidades nacionales era insatisfactoria para enfrentar una demanda creciente. De tal manera, la Universidad de Chile, a través de su Rector, el muy ilustre Juvenal Hernández Jaque, desarrolló una fuerte oposición al proyecto. El Rector Hernández, a pesar de declararse partidario de fomentar la educación técnica superior, consideraba que la nueva institución debía funcionar bajo la tuición de la Universidad de Chile; es decir, como una facultad más en las ya existentes en esa Universidad (15).

Síntesis

Entonces, también en este sentido es plausible formular una hipótesis provisional: el limitado éxito de las iniciativas industriales en particular y, aquellas diseñadas para los demás ámbitos productivos hacia mediados de la década de 1950 fue, en parte importante, el resultado de los problemas sistémicos al interior del actor fundamental del período: el Estado.

Tanto por incapacidad derivada de la improvisación, de sus falencias organizativas, los limitados recursos humanos calificados y de fuertes intereses contradictorios en su seno, el ente público no estuvo en condiciones de diseñar e implementar una política propiamente tal; en palabras de Jorge Ahumada había “una crisis de organización en el sentido de que las formas preponderantes de organización son incapaces de realizar con un grado razonable de eficiencia las tareas que cada uno debe realizar. La organización administrativa del estado es ineficiente; la organización política del estado es ineficiente... [también] la del sistema educativo” (16).

Cuando la CORFO estuvo en condiciones de cumplir su mandato, en 1961, ya era tal vez demasiado tarde, pues desde mediados de la década de 1950 el país había entrado en una crisis de largo aliento.

Al respecto, para dos hombres visionarios que hicieron, en sendos libros, el diagnóstico del estado del país a mediados de la década de 1950 era claro: el capítulo I de *En vez de la miseria* de Jorge Ahumada se tituló "La crisis integral de Chile". Aníbal Pinto Santa Cruz, en tanto, en el prólogo a su libro Chile. *Un caso de desarrollo frustrado*, señaló que el país enfrentaba una "gran contradicción" en su desenvolvimiento, que no era otra que la que se venía planteando "desde antiguo entre el ritmo deficiente de expansión de su economía y el desarrollo del sistema y la sociedad democrática". Para Aníbal Pinto, el desequilibrio tendría que "romperse o con una ampliación sustancial de la capacidad productiva y un progreso en la distribución del producto social o por un ataque franco contra las condiciones de vida democrática que, en esencia, son incompatibles con una economía estancada" (17).

- (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) *Loc. cit.*, Santiago, Corporación de Fomento de la Producción, 1939, p. 3.
- (3) *Ibid.*, p. 5.
- (4) Alberto Herrmann, "Estado de la minería del cobre en Chile", en *Boletín de la Sociedad Nacional de Minería*, N° 40, 30.IV.1900, p. 99 et. seq., describe el intrincado proceso de comercialización de minerales por parte de los "pequeños mineros" como también de los medianos que no contaban con plantas de procesamiento.
- (5) Anónimo., "Conclusiones del Congreso Minero de Copiapó", en *Boletín Minero de la Sociedad Nacional de Minería*, año LIII, vol. XLIX, 1937, pp. 1591-1613.
- (6) CD. SE., Sesión 3ª, 15.X.1895, p. 35.
- (7) Cámara de Diputados, Sesiones Extraordinarias (CD. SE) 1897 - 1898; Sesión 9ª, 29.X. 1897; p. 152. En 1898 el Presidente de la República remitió un proyecto sobre fomento i protección a la industria minera, que nunca fue tramitado; Sesiones Ordinarias (SO) 1898, Sesión 57ª, 7.IX.1898, pp. 1088-1089.
- (8) Industria de la Gran Minería.
- (9) CD.SO., 1913, Sesión 16ª, 28.VI.1913. CD. SE., 1916, Sesión 58ª, 18.VII.1916; 1917-1918, sesiones 19ª Y 32ª en 3.XII.1917 y 18.VII.1918, pp. 553 y 963 respectivamente. Los diarios *El Atacameño* y *El Amigo del País*, ambos de Copiapó, durante los años 1928 y 1929 son un buen ejemplo de prensa periódica acerca de este tema.
- (10) Como nota 24.
- (11) Leland R. Pederson, *La industria minera del Norte Chico. Chile*, Santiago, RIL, 2088, p. 293. El "habilitador" es equivalente al "aviador", es decir el comerciante ciudadano, ya presente en el período hispánico, que manejaba la operación minera.
- (12) Esas denuncias se verificaron con periodicidad a partir del año 1947. CD. SO., Sesión 11ª, 24.VI.1947, pp. 193-196. En 1954 el Diputado socialista por Atacama, Alejandro Chelén, se refirió abiertamente a los escándalos en años recientes en la CACREMI; CD. SO., 31ª, 14.VII.1954, 20.VII, 1954, pp. 1307-1309.
- (13) En *Mensaje Presidencial* 1940, p. 29.
- (14) Ortega et. al., capítulo III y IV.
- (15) El Diario Ilustrado, 15.XI.1951, citado en Juan G. Muñoz, et. al., *La Universidad de Santiago de Chile. Acerca de sus orígenes y desarrollo histórico*, Santiago, Universidad de Santiago de Chile, 1987, p. 113.
- (16) *La crisis integral de Chile*, Santiago, Universitaria, 1966, pp. 29-30.
- (17) 4ª edición, Santiago, Universidad de Santiago de Chile, 1997, Prólogo, p. 17.