



Victoria Subercaseaux 41, of.102, barrio Lastarria . Tel: 6398903. Fax: 6398900 Email: patrimonio.cons@tie.cl

# **HISTORIA**

## **DE LA CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN, CORFO**

**1939-2009**

**DIRECCIÓN**

**Ricardo Nazer Ahumada**

**COLABORADORES.**

**Pablo Camus Gayan**

**Ignacio Muñoz Delaunoy**

2009

## TEMARIO

<b>I. FUNDACION Y ORGANIZACIÓN DE CORFO: 1939-1945.....</b>	<b>3</b>
1. Orígenes de CORFO: 1920-1939	
2. Fundación y organización de la CORFO: 1939	
3. Los planes de acción inmediata de CORFO: 1939-1945.	
<b>II. LA REALIZACION DE LOS PLANES MODERNIZADORES DE CORFO: 1946-1958.....</b>	<b>43</b>
1. Populismo e inflación en la economía nacional. 1946-1958	
2. Consolidación de CORFO	
3. CORFO: planificación y estudios de la economía nacional.	
4. ENDESA y la electrificación nacional.	
5. ENAP y la epopeya del petróleo.	
6. CAP, acero e industrialización nacional.	
7. Fomento agrícola: IANSA y el azúcar.	
<b>III. CORFO Y LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES: 1959-1973.....</b>	<b>100</b>
1. La política de los “tres tercios” y los cambios estructurales: 1959-1973.	
2. Reformulación de CORFO: organismo rector del desarrollo nacional.	
3. Plan Pesquero y la industria pesquera.	
4. Plan forestal y la industria forestal.	
5. Plan agropecuario.	
6. Plan de Telecomunicaciones: ENTEL y TVN.	
7. CORFO y el Área Social de la Economía del gobierno de Salvador Allende.	
<b>IV. CORFO Y EL NEOLIBERALISMO: 1973-1989.....</b>	<b>159</b>
1. La política económica neoliberal.1975-1989.	
2. El nuevo rol de CORFO.	
3. La política de normalización y privatización del Área de Propiedad Social	
4. El capitalismo popular y la privatización de las empresas públicas.	
<b>V. LA NUEVA CORFO EN LA EPOCA DE LA GLOBALIZACIÓN: 1989-2009....</b>	<b>203</b>
1. La política económica de crecimiento con igualdad.	
2. la Nueva CORFO del siglo XXI.	
3. Fomento productivo de la mediana y pequeña empresa.	
4. Innovación y Desarrollo Tecnológico	
5. Financiamiento e Intermediación Financiera.	
<b>A MODO DE CONCLUSIÓN.....</b>	<b>243</b>

**I**

**FUNDACION Y ORGANIZACIÓN DE**

**CORFO: 1939-1945.**

## I.1 ORÍGENES DE CORFO: 1920-1939

### EL MODELO SALITRERO DE LA OLIGARQUÍA.

Al comenzar el siglo XX la economía nacional estaba sustentada por la industria salitrera. Más de la mitad de las entradas del Estado dependían del impuesto a la exportación de los nitratos; cuyo volumen representaba, a su vez, sobre el 70% del total de las exportaciones<sup>1</sup>. Este auge de la industria salitrera permitió un crecimiento del Producto Interno Bruto en torno a un promedio de 3,5% anual entre 1900 y 1920. Con todo, el mayor o menor consumo de salitre dependía, en buena medida, de las condiciones de la agricultura en Europa y otros países, donde era empleado como fertilizante, y por consiguiente, su demanda fluctuaba conforme a la situación de la misma<sup>2</sup>.

La mayor riqueza del Estado producto del auge salitrero tuvo consecuencias positivas para el desarrollo del país. Se efectuaron importantes inversiones en obras públicas, especialmente en la construcción de ferrocarriles, financiadas con créditos externos servidos por las entradas del salitre. Aumentó el número de establecimientos educacionales y de alumnos, lo que contribuyó a la formación de una clase media letrada. Los ingresos también permitieron financiar el crecimiento significativo del aparato estatal, que pasó de 3 mil funcionarios en 1880 a 27 mil en 1919. El sector privado por su parte, en especial el comercio, la agricultura, la incipiente industria manufacturera y el sector servicios, se vio favorecido por los mercados del Norte Grande, como ya se mencionara, y por el crecimiento de las ciudades, especialmente Santiago. En definitiva la economía chilena tenía pies de barro, pues se sustentaba en la explotación de un recurso natural: el salitre<sup>3</sup>.

Los centros urbanos, particularmente Santiago, comenzaron a experimentar una modernización importante. Se levantaron nuevos edificios públicos y privados, se

---

<sup>1</sup> Carmen Cariola Sutter, Osvaldo Sunkel, *La historia económica de Chile, 1830 y 1930: dos ensayos y una bibliografía*, Madrid: Eds. Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1982, pp. 41-100

<sup>2</sup> Juan Braun, Matías Braun, Ignacio Briones y José Díaz, *Economía Chilena 1810-1995. Estadísticas Históricas*, documento de trabajo N°187, 2000, Instituto de Economía de la Universidad Católica, p.24-25

<sup>3</sup> Cariola y Sunkel, *op. cit.*, pp. 41-100

instalaron servicios de agua potable y alcantarillado, de alumbrado eléctrico y teléfonos, y líneas de tranvías, primero de sangre y luego eléctricos, a la vez que se difundió el uso del automóvil. En contraste con estos signos de progreso material, el aumento de la población de las ciudades debido a la migración del campo se manifestó en condiciones de vida deplorables de los proletarios y sus familias. Vivían hacinados en conventillos o en campamentos en el Norte Grande, carecían de servicios básicos de higiene siendo víctimas de epidemias y enfermedades, con una altísima tasa de mortalidad infantil. A estos problemas se sumaban el alcoholismo, un analfabetismo del 80 por ciento, la prostitución y las relaciones de pareja marcadas por la violencia y el abandono de las mujeres y sus "huachos"<sup>4</sup>.

Mucho de estos problemas tenían su causa en las deplorables condiciones laborales en que desempeñaban los proletarios, sin una legislación laboral que los protegiera, salarios bajos, muchas veces pagados con fichas no con dinero, y que se desvalorizan ante la creciente inflación, aumentándoles el costo de la vida. Lo anterior tuvo como efecto en las dos primeras décadas del siglo XX sostenidas protestas y movilizaciones sociales en Santiago, Valparaíso y las salitreras del Norte Grande, las que fueron reprimidas con saldos trágicos de muertos y heridos<sup>5</sup>.

Estos problemas causaron la preocupación, especialmente de políticos, intelectuales y médicos, quienes a través de artículos de prensa y estudios mostraron su preocupación sobre lo que en su época fue denominado como la "cuestión social"<sup>6</sup>. El debate del problema, las propuestas sugeridas y las visiones para

---

<sup>4</sup> Juan Enrique Concha S., *Conferencias sobre economía social*, Santiago: [s.n.], 1918; María Angelica Illanes, *Historia del movimiento social y de la salud pública en Chile: 1885-1920: solidaridad, ciencia y caridad*, Santiago, Chile: Colectivo de Atención Primaria, 1989; Vicente Espinoza, *Para una historia de los pobres de la ciudad*, Santiago, ediciones Sur, 1988; Sergio González Miranda, *Hombres y mujeres de la pampa: Tarapacá en el ciclo de expansión del salitre*, Santiago de Chile, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, DIBAM, LOM Eds., 2002.

<sup>5</sup> Jorge Barria S., *Los movimientos sociales de Chile desde 1910 hasta 1926: (aspecto político y social)*. Santiago: Universitaria, 1960; Eduardo Devés, *Los que van a morir te saludan: historia de una masacre: Escuela Santa María, Iquique, 1907*, Santiago: Eds. Documentas, 1989; Julio Pinto Vallejos, *Desgarros y utopías en la pampa salitrera: la consolidación de la identidad obrera en tiempos de la cuestión social (1890-1923)*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2007.

<sup>6</sup> Patricio Valdivieso, "Cuestión Social' y doctrina social de la Iglesia en Chile (1880-1920). Ensayo histórico sobre el estado de la investigación", *Historia*, (Santiago), 32, 1999, pp.553-573; Sergio Grez Toso, *La cuestión social en Chile: ideas y debates precursores: (1804-1902)*, Santiago, DIBAM, 1997; James Morris, *Las elites, los intelectuales y el consenso: estudio de la cuestión social y del sistema de relaciones industriales de Chile*, Santiago: Ed. del Pacífico, 1967.

enfrentar el creciente malestar social tuvo varios puntos de vista. El primero provino de algunos miembros del mundo conservador católico, quienes siguiendo las orientaciones del Papa León XIII en su Encíclica "Rerum Novarum" (1891), donde abogaba por los salarios justos y la protección social de los obreros, al mismo tiempo que rechazaba el socialismo, se preocuparon de la "cuestión social" y orientaron sus acciones desde la caridad a la acción social, preocupándose de promover la habitación popular, la protección de la infancia y las mujeres desvalidas, y la promoción de los sindicatos obreros católicos<sup>7</sup>. El segundo, de los sectores laicos, quienes promovieron una acción vigorosa del Estado nacional, mediante la promulgación de una legislación laboral y social que dieran protección al trabajador y su familia<sup>8</sup>.

Todo este proceso señalaba un cambio de época el país: se transitaba de una sociedad tradicional y agraria a una sociedad moderna y capitalista, lo cual implicaba el desafío de transformar las instituciones que normaban la sociedad chilena, para lograr una modernización exitosa. Se necesitaba mantener el crecimiento económico desligándolo del salitre, regular con nuevas leyes y códigos las relaciones entre el capital y el trabajo, aumentar la participación ciudadana y democratizar el sistema político, incrementar la movilidad social resolviendo la denominada "cuestión social" y acelerar la difusión de nuevas normas culturales seculares y racionales a través de una expansión del sistema educacional.

Todas estas transformaciones, de una u otra manera fueron planteadas en su época, pero la oligárquica se mostró incapaz de liderar este proceso de

---

<sup>7</sup> María A. Huerta, *Catolicismo social en Chile: pensamiento y praxis de los movimientos apostólicos*, ediciones paulinas, Santiago, 1991; Rodrigo Hidalgo, Tomás Errázuriz y Rodrigo Booth, "Las viviendas de la beneficencia católica en Santiago: Instituciones constructoras y efectos urbanos (1890-1920)", *Historia* (Santiago), dic. 2005, vol.38, no.2, p.327-366, Walter Hanisch Espíndola, S.J., "La Encíclica Rerum Novarum y cuarenta años de su influencia en Chile. 1892-1932", (Santiago) *Anuario de Historia de la Iglesia en Chile*, Volumen 9, 1991, 67-103; Pedro Felipe Iñiguez, *Notas sobre el desarrollo del pensamiento social en Chile (1901-1906)*. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1968; Maximiliano Salinas, *Historia del pueblo de Dios. La evolución del cristianismo desde la perspectiva de los pobres*, Rehue, Santiago, 1987.

<sup>8</sup> Luis Galdames, *Valentín Letelier y su obra: 1852-1919*, Santiago: Imprenta Universitaria, 1937; Francisco Antonio Encina, *Nuestra inferioridad económica: sus causas, sus consecuencias*, Santiago: Impr. Universitaria, 1912; Nicolás. Palacios, *Raza chilena: libro escrito por un chileno y para los chilenos*. Santiago: Ed. Chilena, 1918. 2 v.; Alejandro Venegas, *Sinceridad: Chile íntimo en 1910*, Santiago: Impr. Universitaria, 1910.

modernización al ritmo que exigían los tiempos, surgiendo en el país un discurso crítico a su liderazgo y al rol pasivo que el liberalismo predominante le había asignado al Estado en las cuestiones económicas y sociales, comenzando a manifestarse abiertamente que el Estado nacional debía tener un rol activo en la modernización y prosperidad de la nación chilena.

Este nuevo rol activo del Estado se orientaba en cuatro aspectos fundamentales: el fomento a la industrialización y la nacionalización económica, la preocupación por los problemas sociales, el incremento de la autoridad gubernativa (presidencialismo) y la preponderancia que debían tener los profesionales (ingenieros, médicos, abogados) en la conducción nacional en reemplazo de los políticos parlamentarios tradicionales<sup>9</sup>. Estas ideas surgían principalmente de las emergentes "clases medias", las que aspiraron al poder político desplazando a la oligarquía: en un primer momento fueron Ibañez y los militares, más tarde, Pedro Aguirre Cerda y el Frente Popular, como veremos más adelante.

#### LA CRISIS DEL 20.

Durante los años de la Primera Guerra Mundial la demanda de salitre se reactivó notablemente al ser utilizado para fabricar explosivos, Sin embargo, esta bonanza se derrumbaría como un castillo de naipes a partir del armisticio que puso fin al conflicto bélico en noviembre de 1918, al producirse una drástica caída de la demanda quedando la industria salitrera estaba nuevamente semiparalizada, generando una grave crisis en economía nacional. Peor aún el bloqueo de los aliados había permitido el desarrollo del salitre sintético y su difusión en Europa en los años veinte generando una competencia mortal para el salitre natural chileno: era el comienzo del fin para el modelo salitrero.

Frente a esta crisis la sociedad chilena estaba cambiando y se mostraba disconforme con el estado de cosas, como se demostraría precisamente en la elección presidencial de 1920, donde se expresaron los anhelos de cambio de la sociedad chilena, agobiada además por la crisis económica social que estremecía al país. El

---

<sup>9</sup> Ibañez Santa María Adolfo. "Los ingenieros, el Estado y la política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento: 1927-1939", *Historia*, (18): 45-102, Instituto de Historia Universidad Católica de Chile, 1983.

liberal Arturo Alessandri Palma se constituyó en el candidato de la Alianza Liberal (Liberales, radicales y demócratas), que se presentó con un programa que fue apoyado por los sectores medios y populares, donde proponía en sus puntos más significativos la protección de los trabajadores y diversas propuestas de legislación social, acordes con la agenda modernizadora<sup>10</sup>.

Si su victoria fue difícil, gobernar lo sería aún más. A la precaria reactivación económica, se sumó la indignación de vastos sectores medios y populares, ante el escaso avance de los proyectos de legislación social y laboral en el Congreso Nacional, provocando la frustración de cientos de chilenos<sup>11</sup>. Las reformas propuestas encontraron resistencia en la mayoría opositora en el Senado y cuando la Alianza Liberal obtuvo el control de ambas cámaras en 1924, fueron las propias fuerzas gobiernistas las que se mantuvieron empantanadas en discusiones y tramitaciones parlamentarias. El descontento hizo crisis el 4 de septiembre de 1924, cuando un movimiento militar tomó el poder. Bajo la presión de los militares, el Congreso aprobó sin mayor debate, las leyes de reformas sociales que estaban pendientes: sobre contrato de trabajo; sobre seguros de enfermedad, invalidez y accidentes del trabajo; sobre accidentes del trabajo; sobre los empleados particulares y sobre la organización del sindicato industrial. Una semana más tarde una Junta Militar clausuraba el Congreso mientras Alessandri hacía entrega del mando a su Vicepresidente y emprendía viaje a Europa. En enero de 1925 un nuevo movimiento militar reemplazó a la junta anterior y promovió el regreso del Presidente Alessandri<sup>12</sup>.

En marzo de 1925, Alessandri reasumió el poder, realizando importantes reformas. En materia política, una nueva carta fundamental -la Constitución de 1925- fortaleció el poder presidencial y terminó con el régimen parlamentario; amplió a seis años el período de gobierno, dispuso la votación directa para las

---

<sup>10</sup> René Millar Carvacho, *La elección presidencial de 1920: tendencias y prácticas políticas en el Chile parlamentario*, Santiago, Universitaria, 1982.

<sup>11</sup> René Millar Carvacho, *Políticas y teorías monetarias en Chile: 1810-1925*, Santiago: Universidad Gabriela Mistral, 1994, pp. 375-381.

<sup>12</sup> Gonzalo Vial Correa, *Historia de Chile (1891-1973)*, v.3. *Arturo Alessandri y los golpes militares (1920-1925)*, Santiago, Zig-Zag, 2001, pp.66-459.

elecciones presidenciales y la separación de la Iglesia del Estado.<sup>13</sup> En lo económico, se creó el Banco Central y se estableció el régimen de patrón oro para estabilizar la moneda; asimismo, se promulgó una nueva legislación tributaria, con énfasis en la recaudación interna –que contemplaba los impuestos a la Renta y Global Complementario- con el fin de compensar los menores ingresos fiscales por derechos de exportación del salitre<sup>14</sup>.

A pesar del éxito obtenido, las diferencias entre Alessandri y los militares se fueron agudizando, hasta culminar con la renuncia del Presidente frente a las presiones del coronel Carlos Ibáñez del Campo, caudillo de los militares. Una nueva elección llevó al poder a Emiliano Figueroa, como candidato de consenso de la vieja clase política. Sin embargo, Ibáñez continuó en el ministerio de Guerra y luego en Interior, como hombre fuerte del régimen, dispuesto a no claudicar en los ideales que habían inspirado la intervención militar. En un enfrentamiento de poder entre Ibáñez y Emiliano Figueroa, éste renunció al cargo. En las nuevas elecciones, en marzo de 1927, resultó electo el propio Carlos Ibáñez del Campo con alta votación<sup>15</sup>.

#### IBANEZ Y EL ESTADO MODERNO.

Desde la Presidencia, Carlos Ibáñez y su ministro de Hacienda Pablo Ramírez se propusieron llevar a cabo los ideales que inspiraban a los militares: un "Chile Nuevo" con un "Estado moderno"<sup>16</sup>. A diferencia del liberalismo decimonónico que rechazaba la intervención de Estado en aspectos económicos y sociales, el Estado moderno debía precisamente tener como preocupación fundamental estas áreas, renovando la vieja idea de que el Estado es el agente del bien común, como señalara el propio Ibáñez en octubre de 1926:

“los rumbos del Estado deben orientarse de preferencia y urgentemente hacia la solución de los problemas económicos; hacia la organización de las fuerzas productivas que constituyen la única base sólida del

---

<sup>13</sup> *Ibid*, pp., 463-609

<sup>14</sup> *Ibid.*, 463-609.

<sup>15</sup> Bernedo Patricio. Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo, 1927-1929. Revista *Historia*, vol.24, 1989, pp.5-105.

<sup>16</sup> *Ibid.*

robustecimiento de la economía nacional... es necesario dejar establecido clara y francamente que el país clama por robustecer el principio de autoridad... que desea que, de una vez por todas se implante la justicia social que establecen nuestras leyes....que se reorganice nuestra administración pública, modernizándola y reduciéndola en beneficio de la eficacia "17.

Este Estado moderno necesitaba de un grupo de profesionales que planificaran y ejecutaran las nuevas tareas de modernización, siendo los ingenieros civiles chilenos los tecnócratas llamados a asumir las tareas de este nuevo concepto de la administración pública. Gran parte del grupo de ingenieros que Ibáñez y Ramírez llevaron a los altos cargos de la administración pública, serían los mismos que años más tarde fundarían la CORFO: Raúl Simón Bernard, Director de la Oficina de Presupuesto; Guillermo del Pedregal, Superintendente de Seguros; Desiderio García Ahumada, Jefe del Departamento de Fomento, entre otros<sup>18</sup>. Asimismo, los ingenieros chilenos asumieron este llamado como una misión modernizadora, progresista y nacionalizadora, a partir de sus meritos y capacidades profesionales, de Chile en pro del bienestar y progreso de todos sus habitantes<sup>19</sup>.

Para lograr sus objetivos de un "Chile Nuevo" Ibáñez y su ministro de Hacienda Pablo Ramírez recurrieron al crédito internacional que en esta época fluía en grandes sumas desde Nueva York. El gobierno procedió a contratar importantes empréstitos en los Estados Unidos, al mismo tiempo que inversionistas estadounidenses invertían grandes capitales en la industria de cobre, el salitre y el hierro. De esta forma la economía chilena daba un giro en sus relaciones económicas internacionales, desde Inglaterra hacia los Estados Unidos, estableciéndose relaciones políticas y comerciales con el país del norte de primer

---

<sup>17</sup> Adolfo Ibañez Santa María."El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al desarrollo del Estado Moderno durante la década del treinta. El fomento a la producción y los antecedentes de CORFO", *Historia*, (28): 183-216, Instituto de Historia Universidad Católica de Chile, 1983.

<sup>18</sup> Adolfo Ibañez Santa María. "Los ingenieros, el Estado y la política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento: 1927-1939", *Historia*, (18): 45-102, Instituto de Historia Universidad Católica de Chile, 1983.

<sup>19</sup> *Ibíd.*

nivel, las que fueron refrendadas por la visita realizada al país por el Presidente electo de Estados Unidos Herbert Hoover en 1928<sup>20</sup>.

Sobre la base del crédito internacional se inició una recuperación económica estimulada por una política fiscal expansiva. Los empréstitos contraídos por entonces aumentaron nuestra deuda externa de 316,1 millones en 1925 a 496,1 millones de dólares en 1931, un incremento del 56,9 por ciento. <sup>21</sup>. Estos recursos fueron destinados a financiar un vasto plan de obras públicas, que se ejecutaría en seis años a un costo de 192 millones de dólares de la época. Dicho plan buscaba dotar al país de una moderna infraestructura para facilitar y acelerar su desarrollo y vitalizar la economía nacional. Siendo que estas inversiones beneficiarían a las generaciones venideras, las autoridades de la época estimaban justo y razonable que el peso de su financiamiento, -es decir, el servicio de la deuda contraída- recayera sobre las mismas<sup>22</sup>.

En cuanto a la industria salitrera, el motor de la economía, el ministro de Hacienda adoptó diversas disposiciones orientadas a mejorar su eficiencia ante la competencia externa. Estas medidas culminaron con la creación de la Compañía de Salitres de Chile -la Cosach- empresa que debía agrupar a todos los productores y que contaría con la participación del Estado, que renunciaba al impuesto de exportación a cambio de participar de la mitad de las utilidades de la misma. Además, se llevó cabo una reestructuración de la administración pública, con el supuesto fin de aumentar la eficiencia del Estado y mejorar las entradas fiscales. A esta época corresponde la creación de numerosos servicios como la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Aduanas y la Dirección General de Impuestos Internos<sup>23</sup>.

Conforme a las tendencias que se venían manifestando en el último tiempo, contrarias al liberalismo y favorables a una intervención del Estado en el fomento y protección de la economía, la política económica estuvo marcada por la intervención

---

<sup>20</sup> Bernedo, op. cit.

<sup>21</sup> Paul Drake, "La misión Kemmerer a Chile: consejeros norteamericanos y endeudamiento.1925-1932", *Cuadernos de Historia* N°4, julio 1984, 31-59.

<sup>22</sup> Bernedo, op. cit.

<sup>23</sup> *Ibíd.*

estatal y el nacionalismo. En este contexto, se crearon instituciones de fomento para los distintos sectores de la economía, entendiéndose la idea de fomento como el apoyo crediticio, como fue el caso de la Caja de Crédito Agrícola, la Caja de crédito Minero y el Instituto de Crédito Industrial. Asimismo, se tomaron medidas proteccionistas con el fin de proteger la industria nacional y aumentar las entradas fiscales, autorizándose al gobierno para alzar los aranceles aduaneros de importación en un 35% y hasta un 50%, de la tasa general de un 30% vigente desde 1916<sup>24</sup>.

El conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno, sumado a los empréstitos externos e internos y la recuperación de la demanda mundial de salitre y cobre, llevaron al crecimiento de la economía y un aumento de los ingresos fiscales. Una sensación de prosperidad envolvió al país y la popularidad de Carlos Ibáñez del Campo y su ministro Pablo Ramírez fueron en aumento. La modernización de Chile estaba a la vista: modernos edificios de altura, nuevas carreteras, automóviles, electricidad, teléfonos, aviones, fueron símbolos de esta prosperidad fundada en un excesivo endeudamiento público<sup>25</sup>.

El auge económico llegaría a su fin con la depresión económica internacional, que se inicia en octubre de 1929 con el derrumbe de la Bolsa de Nueva York. La crisis del mercado de valores fue seguida por una falta de liquidez que llevó a una drástica caída de los precios internacionales de las mercancías y de la mayoría de los activos, lo que terminó por desembocar en una crisis bancaria a escala mundial, especialmente en los países con sistema de patrón oro. Fue la mayor crisis económica que recordaba la historia: la llamada "Gran Depresión"<sup>26</sup>.

#### EL IMPACTO DE LA GRAN DEPRESION.

El impacto de la crisis mundial se dejó sentir con fuerza en Chile entre 1930 y 1932, afectando gravemente al sector exportador y la economía nacional en general. Entre 1929 y 1932 las exportaciones salitreras cayeron en un 91%, las de cobre en un 61% y las agrícolas en un 86%. Las consecuencias de esta crisis del comercio exterior

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> Charles Kindleberger. *La crisis económica 1929-1939*. Barcelona, Crítica, 1985, 1-20.

sobre la economía interna fueron graves: los ingresos fiscales disminuyeron drásticamente provocando un alto déficit fiscal y el Producto Interno Bruto disminuyó en un 44 por ciento entre 1929 y 1932. La defensa a ultranza del patrón oro provocó una disminución de las reservas del Banco Central que obligó a suspender el pago de la deuda externa e establecer un régimen de control de cambios; la cesantía alcanzó a más del 30 por ciento lo que indujo al gobierno a crear “ollas y albergues populares” para alimentar y dar habitación a los miles de cesantes que llegaban desde el norte salitrero<sup>27</sup>.

La crisis económica y social se tradujo en conmociones políticas, cuya primera víctima fue el propio Carlos Ibáñez del Campo. Las manifestaciones de descontento de todos los sectores sociales y la conspiración de destacadas figuras políticas y de militares activos, generaron un clima de protesta y represión policial que culminó con la renuncia de Ibáñez, en julio de 1931. En las elecciones realizadas en octubre del mismo año, triunfó el abogado radical Juan Esteban Montero, pero las manifestaciones de protestas y conspiraciones continuaron, para culminar con una asonada militar, en junio de 1932, liderada por el coronel Marmaduke Grove. Se proclamó la llamada "República Socialista", encabezada por una junta que tuvo corta vida por las tensiones al interior de la misma y Carlos Dávila asumía como Presidente. El nuevo régimen puso en marcha sus planes para la reorganización de la economía bajo el control del Estado al mismo tiempo que emitió abundante dinero para paliar los efectos de la crisis. Sin embargo, el gobierno carecía de apoyo político tanto entre la ciudadanía como en los cuerpos armados. Un nuevo movimiento militar en septiembre de ese año, puso fin a los “cien días” de la República Socialista y llamó a elecciones para el mes siguiente. En éstas se impuso el ex presidente Arturo Alessandri Palma, con el apoyo de liberales, radicales y demócratas, asumiendo el gobierno en la víspera de la navidad de 1932<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Braun, *op. cit.* 23, Manuel Marfán, *Políticas reactivadoras y recesión externa: Chile 1929-1938*. Colección Estudios de Cieplan N°12, marzo 1984, 89-119.

<sup>28</sup> Simon Collier, William F. Sater, *Historia de Chile, 1808-1994*, 1a ed., Cambridge University Press, 1999.

## EL NUEVO RUMBO: ALESSANDRI Y ROSS SANTA MARÍA.

De nuevo en la Presidencia, Alessandri enfrentaba el desafío de levantar a una nación postrada por la crisis. En materia política, debía poner en marcha y dar estabilidad a la Constitución de 1925 y a un sistema electoral donde todas las fuerzas democráticas podían acceder a representación parlamentaria, por la vigencia de un sistema electoral de representación proporcional, al tiempo que debía acabar con los cuartelazos. Su misión no fue fácil, y tuvo que actuar con dureza para lograr su objetivo. Con el apoyo del Comandante en Jefe del Ejército, Oscar Novoa, y mediando la organización de una "Milicia Republicana" de más de cien mil civiles armados para defender su gobierno, terminó con el caudillismo militar. Asimismo, contuvo a los elementos revolucionarios, tanto de Izquierda como de Derecha, con una enérgica represión policial. Al mismo tiempo, los partidos de izquierda - Comunista y Socialista- obtuvieron un espacio en el sistema político, y el gobierno respetó la nueva legislación laboral y las organizaciones sindicales<sup>29</sup>.

La acción de Alessandri permitió estabilizar el sistema político y terminar un periodo de caudillismo y anarquía social. Esta normalización de la vida política y social, empero, no habría sido posible si no se hubiese logrado una reactivación de la economía. Esta tarea fue cumplida por Gustavo Ross Santa María, quien desde el Ministerio de Hacienda demostró su personalidad y pragmatismo en materia económica, mediante la aplicación de un programa de reactivación basado en la austeridad fiscal y políticas de fomento sectorial<sup>30</sup>.

La Compañía de Salitres de Chile, que estaba en falencia, fue liquidada y reemplazada por la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile (Covensa), a la vez que se fomentaron las exportaciones por una serie de convenios bilaterales. El Ministro restableció el equilibrio en el presupuesto de la nación mediante el aumento general de los impuestos y los derechos aduaneros y la restricción de los gastos. Al mismo tiempo, se redujo la inflación, evitando el financiamiento fiscal mediante emisiones inorgánicas del Banco Central. Se mantuvo el control en la compraventa de las divisas con un régimen de cambios múltiples conforme al origen

---

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Joaquín Fernandois, *Abismo y cimiento: Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos: 1932-1938*, Santiago, Eds. Universidad Católica de Chile, 1997. 41-45

y destino de las operaciones. Se otorgaron, a través del Banco Central, créditos con tasas preferenciales para estimular la actividad productiva. Se reanudó el servicio de la deuda externa, después de una exitosa renegociación con los acreedores internacionales, donde se destinaron los ingresos tributarios de nuestras exportaciones (cobre) al servicio de la deuda. Por último, se establecieron incentivos tributarios sectoriales, sobre todo a la construcción, destinados a reactivar la economía y recuperar el empleo<sup>31</sup>.

El conjunto de políticas aplicadas por la autoridad de Hacienda permitió una reactivación de la economía a partir de 1934, según observamos en el siguiente cuadro:

**PRODUCCION NETA POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA 1928-1938.**  
(1928=100)

	AGRICULTURA	CONSTRUCCION	MINERÍA	INDUSTRIA	TOTAL
1928	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1929	97,6	178,7	112,3	121,8	109,7
1930	100,7	138,5	79,9	121,8	103,1
1931	81,1	61,5	54,3	90,6	77,6
1932	82,5	78,7	29,5	103,1	76,8
1933	102,3	103,3	36,8	113,6	90,9
1934	108,9	184,4	59,9	123,8	103,5
1935	95,2	197,5	68,6	142,6	105,4
1936	100,0	170,5	70,0	148,9	109,4
1937	108,1	204,9	96,4	153,1	117,4
1938	98,2	187,7	86,0	159,3	115,8

Fuente: Luís Ortega, CORFO. 50 años de realizaciones.

Como podemos observar, las medidas implementadas permitieron mostrar, en 1934, una producción física superior a la de la pre-crisis, con la excepción de la minería donde la industria salitrera se recuperaría parcialmente. Asimismo, en 1937, se observa por primera vez un índice de producción neta más alto que el de 1929. Sin embargo, al año siguiente todos los sectores económicos resienten el impacto de una breve crisis externa que afectó los mercados norteamericanos y europeos en el segundo semestre de 1937, con la notable excepción de la industria debido a las medidas proteccionistas de sustitución de importaciones.

<sup>31</sup> Marfan, *op. cit.*, Sebastián Sáez, *La economía política de una crisis: Chile 1929-1939*, Santiago, CIEPLAN, 1989; Andrés Sanfuentes, *La deuda pública externa de Chile entre 1818 y 1935*, Santiago, CIEPLAN, 1987.

## LAS NUEVAS IDEAS.

El conjunto de medidas económicas adoptadas desde la década del veinte en adelante estuvo marcado por un carácter proteccionista y un fuerte intervencionismo estatal. La crisis del comercio exterior, el cierre de los mercados para las exportaciones chilenas y sus repercusiones sobre el resto de la economía llevaron a una reorientación de la política económica nacional; se buscaría el "crecimiento hacia adentro" con el fin de que el país no dependiera tanto del comercio exterior: era el fin de más de un siglo de liberalismo económico. La fuerza de estas nuevas ideas, ya presentes desde la Primera Guerra Mundial, se había intensificado por los efectos de la Gran Depresión económica, que se estimaban como una demostración del fracaso del liberalismo. Existía un convencimiento de que el Estado debía intervenir abiertamente en la economía del país, según las ideas propiciadas por John Maynard Keynes para reactivar las economías mundiales y, el ejemplo, de las políticas del "New Deal" que habían logrado sacar a Estados Unidos de la crisis en la década del treinta<sup>32</sup>.

En Chile las ideas de fomento estatal a los distintos sectores de la economía se fueron consolidando en la década del treinta, más allá de las políticas de apoyo crediticio productivo de los años veinte, con la creación de los Institutos de Fomento Minero e Industrial de Antofagasta y de Tarapacá (1934), a los cuales se autorizó para otorgar créditos también para la investigación y experimentación de nuevos procesos productivos y exploración y puesta en marcha de nuevas minas, además de capacitar técnicamente el personal necesario<sup>33</sup>. Al mismo tiempo, los gremios empresariales (SOFOFA, SNA y SONAMI) se habían manifestado sobre la necesidad de que el Estado implementará planes de fomento sectorial con el objetivo de aumentar la producción y tecnificar el sistema productivo para elevar el nivel de

---

<sup>32</sup> John M. Keynes. *Ensayos sobre intervención y liberalismo*. Barcelona, Biblioteca de Economía, Folio, 1997.

<sup>33</sup> Adolfo. Ibañez Santa María "El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al desarrollo del Estado Moderno durante la década del treinta. El fomento a la producción y los antecedentes de CORFO", *Historia*, (28): 183-216, Instituto de Historia Universidad Católica de Chile, 1983.

vida de la población, formulando a través de sus medios de comunicación gremiales propuestas y planes de desarrollo sectoriales<sup>34</sup>.

Otra idea fuerza era el fomento de la industrialización nacional mediante la sustitución de importaciones. Para proteger la industria nacional de la competencia extranjera se había avanzado con barreras arancelarias y controles de cambio que dificultaban las importaciones de manufacturas extranjeras. Sin embargo, para los industriales de la SOFOFA estas medidas transitorias producto de la Gran Depresión debía hacerse permanente para fomentar y consolidar una industria nacional, la mejor expresión de una soberanía económica, la que a su vez aumentaba el empleo y la riqueza nacional<sup>35</sup>.

Estas ideas de fomento estatal e industrialización por sustitución de importaciones, fueron en nuestro país compartido por todos los sectores de la sociedad -empresarios, políticos y trabajadores- existiendo diferencias sólo en la forma de aplicar estas medidas. Mientras los empresarios preferían que la participación del Estado se limitara al fomento de los sectores productivos, otros eran partidarios de que el Estado interviniera en forma directa como empresario<sup>36</sup>. Estas posturas se reflejaron en las distintas posiciones de los principales candidatos en la elección presidencial de 1938.

#### LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1938.

El abanderado de gobierno fue Gustavo Ross Santa María, quien después de haber destacado en la reactivación de la economía nacional, se alzaba como la figura del momento, no obstante su falta de carisma personal. Como candidato de la derecha, liberales y conservadores, su postulación bajo el lema "Orden y Trabajo", señalaba en su programa de gobierno la necesidad del "aumento de la producción nacional" para lo cual el gobierno debería empeñarse en una política dirigida al fomento agrícola, minero, comercial e industrial, lo cual produciría una poderosa

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> Sobre esto último, ver Luis Ortega Martínez y otros, *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones 1939-1989*, Santiago, Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile, 1989. 28-30 y 33-35

expansión del sector privado y del crecimiento económico, aumentando la renta nacional en beneficio del país<sup>37</sup>.

Su principal rival era el abogado, profesor y economista radical Pedro Aguirre Cerda, proclamado por el llamado "Frente Popular", una coalición de izquierda que incluía a radicales, comunistas y socialistas, además de la Confederación de Trabajadores de Chile<sup>38</sup>. Bajo el lema "Pan, Techo y Abrigo", su programa de gobierno en el ámbito económico señalaba la necesidad de: la planificación de la economía nacional para incrementar la producción nacional; legislación sobre las empresas imperialistas (cobre, salitre, hierro) para defender el patrimonio nacional; supresión de los monopolios; revisión del pago de la deuda externa; revisión del sistema tributario y reforma agraria<sup>39</sup>.

La elección tenía un resultado incierto. En las parlamentarias de 1937, los partidos de derecha como los que formaban el Frente Popular se habían constituido en las fuerza mayoritarias, presentando un virtual empate. En el Congreso Nacional la derecha tenía el 45,6% de los diputados y el 51% de los senadores; el centro (Agrario, Nacionalista, Falange y Demócrata) en 10,2% de los diputados y el 8,8% de los senadores; mientras que el Frente Popular tenía en 44% de los diputados y el 40,1% de lo senadores. Se atribuye a la bajada de la candidatura de Carlos Ibáñez del Campo, tras la Matanza del Seguro Obrero, y su rechazo al candidato del gobierno de Alessandri el impulso final para el estrecho triunfo de Pedro Aguirre Cerda con el 50,5% de las preferencias versus el 49,5% del candidato de derecha, señalando un hito histórico en la historia de Chile: la izquierda llegaba a la Moneda<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Fermandois, *op. cit.* 51-56; Ortega y otros, *op. cit.*, 35-41.

<sup>39</sup> Ortega, *op. cit.*, pp.40-45.

<sup>40</sup> Ibid.

## I.2 FUNDACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA CORFO: 1939

### LA COYUNTURA: EL TERREMOTO DE CHILLAN.

Recién comenzado su mandato Pedro Aguirre Cerda debió enfrentar una catástrofe nacional. El 24 de enero de 1939, un terremoto arrasó el centro sur del país, que afectó a cinco provincias y destruyó por completo la ciudad de Chillán, dejando un saldo de más de cinco mil muertos y cuantiosos daños materiales. La tragedia provocó la reacción del gobierno y de la opinión pública en general, surgiendo de inmediato ayuda para los damnificados. Al mismo tiempo, surgió la inquietud para promover la creación de instituciones que procedieran a la reconstrucción y auxilio de las provincias afectadas, como asimismo la reactivación económica mediante un organismo de fomento.

La idea de crear una corporación de fomento de la producción nacional venía siendo analizada por el presidente Aguirre Cerda con anterioridad, siendo la coyuntura del terremoto una instancia favorable para su implementación. Según recuerdos de Flavian Levine, durante su campaña presidencial Gustavo Ross Santa María le habría solicitado al ingeniero Desiderio García, subsecretario de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, que redactara un proyecto de corporación de fomento. Tras la llegada al poder de Aguirre Cerda, Flavian Levine comenzó a colaborar con el mandatario comentándole que:

“existía este proyecto de crear una corporación que se preocupara de la industrialización chilena, porque había mucho que hacer en Chile y el sector privado era muy débil para desarrollar esa tarea. Le comento que la idea era de Ross y que el proyecto lo había encabezado Desiderio García. Me dice que él tiene la admiración más grande por Desiderio García, que por eso no le ha pedido la renuncia a la subsecretaría ‘tráigame el proyecto’ me dice y cuando lo lee, se entusiasma al extremo. Entonces viene el terremoto del año 39 y se aprovecha de sacar la ley que crea la Corporación de Fomento junto a la Corporación de Reconstrucción y Auxilio”<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Flavian Levine, En *Historias Personales: Políticas Públicas*, Cieplan, 1993, p.21

## EL PROYECTO DE LEY.

El proyecto de ley N° 6.334 sobre la creación de una Corporación Auxilio y Reconstrucción y de Fomento a la Producción” fue presentada por el gobierno al Congreso Nacional en febrero de 1939 y la ley solo fue promulgada después de más de dos meses de negociaciones, en abril de 1939. En el mensaje que el Presidente Pedro Aguirre Cerda envió al Congreso Nacional proponiendo la creación de la CORFO, señaló que:

“la gravedad de los problemas derivados de la catástrofe que azotó al país a fines del mes pasado y de la situación económica y financiera general, imponen la necesidad de procurarle una solución armónica. Con este objeto el gobierno ha cambiado ideas con los órganos representativos de los diversos sectores de la opinión, y resultado de estas gestiones es el proyecto de ley que tengo el honor de someter a vuestra consideración...Se contemplan en él las ideas de crear nuevas fuentes de recursos; de autorizar la contratación de empréstitos para la realización de un Plan de Reconstrucción y Fomento; y de crear organismos que tendrán a su cargo la reconstrucción de las zonas devastadas y el auxilio a los damnificados, por un parte, y por la otra, el fomento de la producción nacional”<sup>42</sup>.

El proyecto fue defendido en el Congreso Nacional por el ministro de Hacienda Roberto Wachholtz, quien expuso la necesidad de elaborar un plan dirigido a elevar la producción nacional, el que debía estar en consonancia con un plan amplio, racional, científicamente estudiado, llevado a la práctica con métodos definidos y desarrollado a través de varios años. Las críticas apuntaron desde la derecha al financiamiento, específicamente los nuevos impuestos, como también a la excesiva autonomía de que gozaría la institución. Finalmente después de eliminar o modificar algunos impuestos, en vez de gravar solo al empresariado nacional se aumentarían también los impuestos de la gran minería del cobre estadounidense, y lograr mantener la autonomía de la Corporación, se obtuvo su aprobación en el Senado por un voto conservador, siendo promulgada por el ejecutivo el 29 de abril de 1939<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Luís Escobar Cerda, *CORFO, 25 años de labor*, inédito, 1964, biblioteca CORFO, p.42

<sup>43</sup> Ortega, op. cit.

Según el economista Oscar Muñoz el apoyo conservador al proyecto de ley estaría relacionado con antecedentes de negociaciones políticas entre sectores del Frente Popular y la derecha opositora relativos al retiro del proyecto de ley de sindicalización campesina del gobierno a cambio de la aprobación del proyecto de la CORFO<sup>44</sup>. En discordancia con esta tesis, el historiador Alfredo Joselyn-Holt señala que esta tesis se sustenta en el hecho que ambas decisiones se tomaron simultáneamente y, sobre todo, por la convicción de que algo estaba en juego para que la izquierda aceptase la decisión de no sindicalizar el agro. Sin embargo, argumenta el historiador liberal, la CORFO gozaba del entusiasmo empresarial razón por la cual la explicación estaría en la capacidad de la derecha para convencer a dirigentes radicales conservadores de la inconveniencia de la sindicalización campesina, porque ella redundaría en el fortalecimiento de la partidos de izquierda, en los problemas que traería para el proyecto industrializador un alza de los salarios agrícolas aumentando el precio de los alimentos en las ciudades y presionando los salarios industriales<sup>45</sup>.

#### LA LEY DE LA CORPORACION DE FOMENTO.

La Corporación de Fomento a la Producción fue creada por la Ley N° 6334 del 29 de abril de 1939. Después de algunas reformas de orden legal, hechas de conformidad con las leyes N° 6364 y 6610, que no alteraron sustancialmente su contenido, se fijó su texto definitivo con la ley N° 6640, del 10 de enero de 1941, conocida como su ley orgánica. También formaban parte de su marco legal de funcionamiento el reglamento general aprobado por el decreto supremo N° 2.610 del ministerio de Hacienda de julio de 1939. Sobre la base de estos textos legales se procedió a la fundación y organización de la CORFO<sup>46</sup>.

La institución fue creada como una persona jurídica de derecho público con el nombre de Corporación de Fomento de la Producción, encargada de un plan de

---

<sup>44</sup> citado por Ortega, op. cit, p.56

<sup>45</sup> Alfredo Joselyn-Holt y otros, *Historia del siglo XX chileno*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2001, p.145

<sup>46</sup> CORFO, *Cinco Años de labor: 1939-1943, correspondiente a las memoria de los años 1939, 1940, 1941, 1942, 1943*, Santiago, 1944, pp.27-34

fomento de la producción nacional. En este sentido, al constituirse como persona jurídica con finalidad propia, la Corporación fue revestida de autonomía suficiente para el mejor logro de su cometido, como era el coordinar a través de su plan de fomento de la producción nacional todas las actividades económicas, completar y aún orientar la iniciativa privada, relacionar las diversas intervenciones económicas de los organismos del Estado y, en suma, potenciar el crecimiento económico del país<sup>47</sup>.

Para realizar su misión fue dotada de un importante patrimonio propio. Para este efecto, la ley autorizó la contratación de empréstitos extranjeros hasta por 2 mil millones de pesos y un crédito bancario interno de 500 millones, a razón de 100 millones por año. Para servir estos créditos y obtener nuevos financiamientos se realizó un aumento general de los impuestos internos, además de aplicársele un impuesto adicional de un 10% a las utilidades de las empresas del cobre. También, en forma extraordinaria, se autorizó el empleo transitorio de los fondos asignados por ley al servicio de la deuda externa, en la reconstrucción de la zona devastada por el cataclismo, dejándose de servir la deuda externa hasta 1945<sup>48</sup>.

La administración y dirección de la Corporación le correspondía a un Consejo que sería presidido por el Ministro de Economía y Comercio, y en su ausencia por el Vicepresidente Ejecutivo, estaría integrado por 22 miembros, entre los que se contaban representantes del Presidente de la República, del Poder Legislativo, de las instituciones estatales relacionadas con la producción, de los gremios empresariales agrícolas, mineros, industriales y comerciales, del Instituto de Ingenieros de Chile y de la Confederación de Trabajadores de Chile, siendo su quórum para sesionar de once miembros a lo menos<sup>49</sup>.

Su atribución principal era la de:

“Formular un plan general de fomento de la producción, destinado a elevar el nivel de vida de la población mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país y la disminución de los costos de producción y a mejorar la situación de la balanza de pagos

---

<sup>47</sup> *Ibíd*, p.35

<sup>48</sup> *Ibíd*, pp.35-40

<sup>49</sup> *Ibíd*, p.28

internacionales, guardando al establecer el plan, la debida proporción en el desarrollo de las actividades de la Minería, la Agricultura, la Industria y el Comercio, procurando la satisfacción de las necesidades de las diferentes regiones del país”<sup>50</sup>.

Su funcionamiento era mediante sesiones ordinarias y extraordinarias. Sin embargo, la labor más relevante se desarrollaba a través de las Comisiones Permanentes que se dedicaban al estudio de plan de fomento de producción: minería, agricultura, industrias, energía y combustible, comercio y transporte, finanzas, control y habitación popular<sup>51</sup>.

Para cumplir la ejecución de su plan de fomento a la producción la Corporación podía proceder de la siguiente forma:

a.- Aporte directo por la CORFO del capital necesario para realizar la obra o fin correspondiente.

b.- Participación de la CORFO con aportes del capital total necesario para realizar la obra o fin correspondiente.

c.- En la forma de préstamos o créditos a terceros, lo cuales podía realizar en forma directa o indirectamente a través de la Caja de Crédito Hipotecario, de Crédito Agrario, de Crédito Minero, y de Colonización Agrícola, como asimismo a través de los Institutos de Fomento Minero e Industrial de Antofagasta y de Tarapacá, e Instituto de Crédito Industrial. En el caso de los créditos indirectos la CORFO se reservaba el derecho de fiscalizar las obras y los servicios del préstamo<sup>52</sup>.

Conforme a la estructura administrativa del Estado, correspondió a la Contraloría General de la República la fiscalización administrativa y financiera de la Corporación. De hecho, el Contralor de la República se incorporó al Consejo, pero solo con derecho a voz<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Ibid, p.29

<sup>51</sup> Ibid, p.60

<sup>52</sup> Ibid, pp.61-64.

<sup>53</sup> Ibid.

## ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN.

La estructura superior de CORFO contemplaba un Presidente del Consejo, un Vicepresidente Ejecutivo, un Gerente General, un Gerente Administrativo, un Fiscal y un Secretario General, quienes cumplían las siguientes funciones:

El Presidente del Consejo de CORFO sería el ministro de Economía y Comercio, si bien sus funciones se limitaban a presidir las sesiones del Consejo o de las comisiones a que perteneciera, su labor esencial era la de servir de orientador de la política económica del gobierno<sup>54</sup>.

El Vicepresidente Ejecutivo tenía la representación legal de la Corporación y era elegido por el Presidente de la República. Tenía la calidad de Consejero con derecho a voz y voto y era el encargado de ejecutar y hacer ejecutar los acuerdos del Consejo; imponerse de los negocios que se presentaran para someterlos al Consejo; suscribir todos los actos y ejecutar los contratos que tuvieran por objeto cumplir los acuerdos; tener a su cargo la dirección general de plan de fomento de producción, en fin, ejercer todas las facultades que el Consejo le confiriera<sup>55</sup>.

El Gerente General era el responsable directo de la administración de las oficinas de la Corporación con arreglo a las instrucciones que el Consejo y el Vicepresidente le impartían relativas al desarrollo de plan de fomento de la producción. Era nombrado por el Consejo a proposición del Vicepresidente Ejecutivo y tenía derecho a participar de las sesiones del Consejo pero solo con derecho a voz<sup>56</sup>.

El Gerente Administrativo tenía entre sus atribuciones principales reemplazar al Gerente General, impulsar la realización de los acuerdos del Consejo relativos a préstamos e inversiones: cuidar que el empleo de los fondos correspondiera exactamente a los fines que fueron acordados; velar por el cumplimiento de las normas generales establecidas y las condiciones especiales fijadas en cada caso; y controlar y vigilar el cobro u percepción de todas las entradas de la Corporación<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid.

El Fiscal era nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Consejo de la Corporación. Entre sus atribuciones estaban reemplazar al Vicepresidente Ejecutivo en ausencia momentánea de este; asistir a la sesiones del Consejo con derecho a voz; dar su dictamen e intervenir en todos los asuntos de carácter legal en que fuera requerido; y tener a su cargo la defensa de los juicios en que la Corporación sea parte o tuviera interés<sup>58</sup>.

El Secretario General era nombrado por el Consejo a propuesta del Vicepresidente Ejecutivo, siendo su misión de servir de ministro de fe del Consejo; en tal carácter debía firmar y autorizar las actas que contenían deliberaciones del organismo. Al mismo tiempo, debía atender todo lo relacionado con el funcionamiento normal de las comisiones permanentes: y proporcionar a los consejeros toda la información que necesitaran sobre las operaciones y actividades de la Corporación, llevando para tal efecto un archivo<sup>59</sup>.

En un piso inferior, la estructura contemplaba la existencia de Departamentos, los que se dividían entre realizadores y administrativos. Cada uno de ellos estaba cargo de un Jefe, que era el encargado de asesorar tanto al Consejo como a las Comisiones Permanentes, en los estudios que realizaran en función de plan de fomento de la producción. Entre los realizadores se contaban los de Minería, Agricultura, Industrias, Comercio y Transporte, Energía y Combustible, y los administrativos estaban: Contabilidad, Control y Fiscalía, además de las secciones de Finanzas, y Planificación y Estudios, los que más adelante también serían Departamentos<sup>60</sup>.

A esta estructura se agregó en noviembre de 1940 la Oficina en Nueva York para la gestión de los créditos externos y la adquisición de los insumos y tecnologías para el desarrollo de los proyectos de desarrollo económico de CORFO<sup>61</sup>.

En lo referido al personal de la Corporación, estos tenían la calidad de empleados de instituciones semifiscales y quedaron acogidos al régimen de

---

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid, p.89

previsión de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas. Asimismo, el Consejo estableció un Estatuto orgánico del Personal con el objeto de regular en forma clara y definida las relaciones entre la Corporación y sus empleados<sup>62</sup>.

#### LOS PRIMEROS PASOS. UNA NUEVA GENERACIÓN AL PODER.

En sus primeras sesiones en Consejo de CORFO procedió a realizar la designación de los ejecutivos de más alto nivel. Como Vicepresidente Ejecutivo fue nombrado el ingeniero Guillermo Del Pedregal Herrera, como Gerente General Desiderio García Ahumada, como Secretario General Manuel Fredes Pérez y como Fiscal Osvaldo Hiriart Corvalán. Un año más tarde se nombró al Administrativo y como jefe de la Oficina de Nueva York a Roberto Vergara Herrera<sup>63</sup>.

A nivel de Departamentos los nombramientos recayeron en Gustavo Vicuña, Jefe del Departamento de Industrias; Laín Diez Kaiser, Jefe del Departamento de Minería; Javier Olea, Jefe del Departamento de Agricultura; Guillermo Moore, Jefe del Departamento de Energía Combustible. Junto a ellos se encontraba un notable grupo de ingenieros y economistas, muchos de los cuales comenzaban su carrera profesional en la Corporación. Entre ellos destacaban Flavian Levine, Raúl Sáez, Álvaro Marfán, Eduardo Simian, Leopoldo Infante, Raúl Herrera, Reinaldo Harnecker, Pablo Pérez, Ernesto Ayala, Guillermo Hermann, Hernán Santa María. Enrique Elgueta, entre otros.

Según recuerdos de Flavian Levine el Presidente Pedro Aguirre Cerda tuvo una ingerencia directa en el nombramiento de la plana superior. El mismo se había comunicado con Guillermo de Pedregal, que se encontraba fuera del país, para que asumiera como Vicepresidente Ejecutivo. Ante de asumir este le habría puesto dos condiciones: una que el Gerente General fuera Desiderio García, su gran amigo y autor del proyecto, y que se le garantizara que no habría intervención política en los nombramientos del personal de CORFO. Don Pedro aceptó ambas condiciones, dándole un sello a la Corporación de un organismo por sobre las disputas políticas,

---

<sup>62</sup> Ibid, p.64

<sup>63</sup> Ibid, p.58

con una misión superior, donde serían llamados a servir los mejores profesionales sin distinciones de ninguna clase<sup>64</sup>.

En este sentido podemos señalar que Corporación de Fomento de la Producción fue el espacio donde una nueva generación de chilenos, hijos de la emergente clase media, profesionales universitarios, específicamente ingenieros, pudieron poner en práctica sus ideas de una política económica modernizadora, progresista y nacionalizadora. Este conjunto de profesionales sobresalientes, quienes se caracterizaron por ser los más destacados de su época, alternaban sus actividades en la Corporación con la docencia universitaria, logrando generar un vínculo que permitió captar para la Corporación los mejores profesionales del país. De esta forma surgió al interior de la CORFO una mística basada en la idea de formar parte de una institución con una misión superior: planificar y fomentar el desarrollo económico y social de Chile.

---

<sup>64</sup> Levine, op. cit, p.20

### I. 3 LOS PLANES DE ACCIÓN INMEDIATA DE LA CORFO: 1939-1945

#### LA ECONOMÍA Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.

En septiembre de 1939 comenzó la Segunda Guerra Mundial, la que se prolongó hasta la derrota de las potencias del Eje, en 1945, provocando un impacto de proporciones en nuestra economía por el cierre de mercados, las dificultades del comercio internacional, el difícil acceso al crédito internacional y las transferencias tecnológicas. Estas dificultades acrecentaron aún más las políticas de crecimiento hacia adentro y de sustitución de importaciones de la economía nacional, impulsadas por Pedro Aguirre Cerda.

Lamentablemente el mandatario falleció antes de terminar su mandato, en noviembre de 1941, víctima de una enfermedad pulmonar. Este hecho obligó a la realización de nuevas elecciones presidenciales, en febrero de 1942. En ellas se impuso el candidato radical Juan Antonio Ríos apoyado por la Alianza Democrática (radicales, comunistas, socialistas y algunos liberales) al derechista candidato Carlos Ibáñez del campo, con un apoyo del 55,7% de los electores. Su gobierno fue difícil, pues los socialistas rompieron su alianza en 1943, acusándolo de demasiado conservador<sup>65</sup>.

Juan Antonio Ríos utilizó como lema de gobierno "Gobernar es Producir", identificado a su mandato con el desarrollo del país y el crecimiento industrial, en otras palabras con CORFO. Su política económica adquirió un tinte más liberal, marcando los límites de la acción estatal y valorando la iniciativa privada, según se desprende del siguiente discurso: "la intervención del Estado habrá de mantenerse en los límites en que fuere menester para suplir la ausencia de iniciativas privadas para estimular y compensar la escasez de éstas, así como para ejercer una prudente y a la vez firme regulación". A su vez señalaba que la acción del Estado debía "encauzar su superior actividad de información, coordinación y de guía de la

---

<sup>65</sup> Collier Simon, Sater William, Historia de Chile, 1808-1994, Cambridge University Press, 1999.

economía nacional, dentro del concepto de libertad de la iniciativa individual que ninguna otra fuerza ha podido sustituir”<sup>66</sup>.

Como una manera de racionalizar el rol del Estado como coordinador y guía de la economía, el gobierno procedió a la creación del ministerio de Economía y Comercio, en julio de 1942, organismo que coordinaría las actividades de los organismos públicos que intervinieran en la economía, entre ellos CORFO, donde el ministro pasó a presidir el Consejo. De esta forma, el Presidente Ríos por un lado apoyaba la acción del Estado en la economía y, por otra, buscaba el desarrollo del sector privado con el apoyo de los gremios empresariales, en un ambiente de economía de emergencia frente a la crisis de la economía mundial por la Segunda Guerra Mundial.

Los efectos del conflicto bélico rápidamente se hicieron sentir. El financiamiento de los planes de fomento y reconstrucción tenían como supuesto un sostenido crecimiento de la economía que permitiría una recaudación tributaria positiva, pero estas expectativas de crecimiento se vieron frustradas, como observamos en el siguiente cuadro:

**Economía Chilena: 1940-1945**  
En millones de dólares de cada año

Años	Producto Interno Bruto (PIB) por habitante Variación anual	Inflación según IPC	Balanza comercial FOB	Balanza de Pagos	Exportaciones FOB	Total deuda externa	Ingreso fiscal menos gasto fiscal (Déficit) como % del PIB
1940	2.17	9.1	S.I.	S.I.	139.2	S.I.	2.65
1941	-1.61	23.1	S.I.	S.I.	157.3	S.I.	1.90
1942	1.46	25.5	S.I.	S.I.	176.8	S.I.	1.52
1943	1.25	7.8	S.I.	S.I.	176.2	359.1	0.81
1944	0.81	15.0	63.5	20.5	198.5	366.1	0.25
1945	5.79	7.7	63.6	4.6	212.6	351.1	0.73

Fuentes: Braun y otros, *Economía Chilena 1810-1995. Estadísticas históricas*. Santiago, Instituto de Economía Universidad Católica de Chile, 2000; Hernán Cortés y Sergio de la Cuadra, *Recesiones económicas, crisis cambiaria y ciclos inflacionarios. Chile 1926-1982*. Santiago, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, 1984.

<sup>66</sup> Antonia Echenique y Concepción Rodríguez. *Historia de la Compañía de Acero del Pacífico S.A.:1905-1950*. CAP, Santiago. 1983, p.73

Un análisis general de los principales sectores productivos permite establecer que en el sector minero el impacto fue con altos y bajos. Por un lado el salitre no tuvo un aumento de la demanda extraordinario, como en la Primera Guerra, disminuyendo su producción y la minería del hierro quedó prácticamente paralizada por falta de buques de transporte. En cambio, la minería del cobre aumentó su producción de 326 mil a 489 mil toneladas entre 1939 y 1944; sin embargo, el país no pudo disponer de una bonanza económica porque Estados Unidos intervino unilateralmente el mercado del cobre, fijando un precio bajo para el metal rojo, lo que significó pérdidas por 500 millones dólares para el país<sup>67</sup>. La agricultura se mantuvo estancada durante todo el conflicto. Solo la producción industrial tuvo un aumento en su índice de producción de un 26%, registrando sus aumentos más importantes en el ámbito de la energía, debido al impulso de la CORFO. Por último, la construcción se desarrolló en forma más o menos normal, registrando un leve aumento<sup>68</sup>.

En esta época el comercio exterior tuvo un desarrollo relativamente favorable. Si bien es cierto que se perdió totalmente la relación comercial con el mercado europeo, este fue reemplazado por un activo comercio con los Estados Unidos y los países latinoamericanos, en el ámbito de las exportaciones e importaciones. De hecho, entre 1939 y 1945, casi dos tercios de las exportaciones van dirigidas al país norteamericano y el resto a Latinoamérica; mientras que al nivel de las importaciones, la mitad proviene de los Estados Unidos y el resto de Latinoamérica. En términos de balanza de pagos, en los primeros años de la guerra ésta se mantuvo equilibrada. Pero, a partir de 1942 se volvió muy favorable por el aumento de las exportaciones de cobre, dejando un saldo positivo de alrededor de 80 millones de dólares, entre 1942 y 1945<sup>69</sup>.

El gobierno, a pesar del lento crecimiento de la economía y los ingresos tributarios, mantuvo sus planes económicos de reconstrucción y fomento productivo, como asimismo la agenda social del gobierno expresa en un fuerte crecimiento de los beneficios provisionales de los obreros y empleados, del sistema de salud y del

---

<sup>67</sup> Alexander Sutulov, *El Cobre Chileno*, Edic. Codelco, 1975.

<sup>68</sup> *Exposición del Directorio del Banco Central de Chile relacionada con la situación económica y financiera del país*, Memoria Anual del Banco Central de Chile 1955, Santiago, 1956, pp. 1-100

<sup>69</sup> *Ibid.*

educacional, expresión de un Estado bienestar en auge. Esta expansión del gasto público trajo como consecuencia un sostenido déficit presupuestario. Para cubrir su déficit fiscal y financiar sus planes de fomento o reconstrucción el gobierno recurrió al Banco Central a través de un aumento sostenido de las emisiones para suministrar créditos con tasas preferenciales al Fisco y sus instituciones de fomento y, en consecuencia, de la inflación según la crítica empresarial<sup>70</sup>.

Sin embargo, para el Banco Central de Chile los aumentos de precios se debían principalmente a causas ajenas a su política monetaria, sindicándose la responsabilidad de la inflación al alza general de precios en el extranjero y el incremento excesivo de los salarios. Sin duda, el último punto era el más relevante, porque la alianza gobernante, frente al fenómeno inflacionario en ascenso, respondió apoyando una legislación laboral que elevaba los sueldos salarios en un 20%, como un medio de defenderse de la inflación y estimular el consumo y, por ende, la industrialización. Además, en 1941, el gobierno dio un nuevo paso en pro de la inflación, al crear las “comisiones mixtas” autónomas, que aumentaban automáticamente los salarios para estar a la par con las alzas de costo de la vida<sup>71</sup>.

A fines de 1943 cuando se vislumbraba el final de la Segunda Guerra Mundial el gobierno y el empresariado se mostraban preocupados con la desventajosa situación en que quedaría la industria nacional durante la post guerra, en la que se esperaba una normalización del mercado internacional y la afluencia de productos extranjeros que darían fuerte competencia a la producción industrial chilena en alza, como señalaba en diciembre de 1943 el ministro de Economía Fernando Moller a la Sofofa:

“la guerra ha provocado en los países de mayores recursos económicos y humanos un notable adelanto de la técnica de la producción, situación que se ha traducido, entre otras cosas, en una disminución de los costos mediante mejores sistemas de trabajo o perfeccionamiento de la maquinaria industrial... se comprenderá que una vez que termine la guerra y se produzca la conversión a la industria civil de la actual

---

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid.

industria de guerra, la afluencia de mercaderías de bajo costo a los distintos mercados creará una situación difícil a nuestra industria”<sup>72</sup>.

Frente a esta incertidumbre el gobierno reacciono creando la “Comisión Nacional de Post Guerra”, como un organismo multisectorial que se abocaría a estudios económicos y técnicos, los que apuntaron a tomar medidas proteccionistas de la industria nacional para poder hacer frente a la competencia extranjera, mientras se introducían nuevas técnicas de producción para bajar los costos y aumentar la calidad de sus productos<sup>73</sup>.

Los países aliados también estaban atentos a la situación económica de post guerra y la formulación de un plan para restablecer la fluidez del comercio internacional. Estas acciones se materializarían en los “Acuerdos de Bretton Woods”, que fueron las resoluciones de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, realizada en el complejo hotelero de Bretton Woods, (Nuevo Hampshire), entre el 1 y el 22 de julio de 1944, donde se establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo. En él se decidió la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y el uso del dólar como moneda internacional. Estos acuerdos señalaron la nueva hegemonía de Estados Unidos en el mundo capitalista de la Guerra Fría, como asimismo la dependencia de las naciones tercermundistas, como Chile, las que para acceder a los créditos del Banco Mundial para su desarrollo económico, debían adquirir necesariamente tecnología estadounidense o de sus países aliados<sup>74</sup>.

#### CORFO Y LOS PLANES DE ACCION INMEDIATA.

Según la ley de creación de la CORFO su primera tarea sería la presentar un Plan General de Fomento de la Producción, sin embargo, se presentaron dos dificultades para esta tarea: por un parte la gran falta de los antecedentes sobre la realidad económica del país para formularlo con rapidez y, por otra, las dificultades ocasionadas por el comienzo de la Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>72</sup> Antonia Echenique y Concepción Rodríguez. *Historia de la Compañía de Acero del Pacífico S.A.:1905-1950*. CAP, Santiago. 1983, p.76

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*, p.86

Ambos puntos de vista fueron planteados por el Vicepresidente Ejecutivo Guillermo del Pedregal en la Asamblea de la Confederación de la Producción y Comercio, del 31 de agosto de 1942. Al respecto Del Pedregal señaló que:

“el primer trabajo que debía presentar la Corporación era un Plan General de Fomento de la Producción; pero este Plan General no era posible confeccionarlo en poco tiempo. Faltaban en el país muchos antecedentes indispensables. No existían censos industriales ni agropecuarios adecuados. No teníamos ninguna idea ordenada y completa sobre la riqueza de nuestro suelo ni, en general, de nuestras posibilidades. No conocíamos, tampoco, de manera más o menos cierta la utilización racional de los recursos de las distintas regiones del país. Las propias estadísticas eran y son deficientes. Todo esto impedía a la Corporación presentar con rapidez un Plan General de Fomento de la Producción.... Y entonces se preparó lo que el Consejo denominó los Planes de Acción Inmediata, es decir, de realizaciones tendientes a corregir las deficiencias notorias de la producción. Estos planes de acción se fueron desarrollando durante los primeros meses del segundo semestre de 1939, pero ya en el mes de septiembre apareció algo absolutamente imprevisto que comenzó a retardar no la realización de esos planes, sino la confección del Plan General: la guerra europea... Esto ha retardado nuevamente la posibilidad de una planificación general... la Corporación hace en estos momentos no lo que quiere hacer, sino lo que puede hacer”<sup>75</sup>.

Sin embargo, en la misma Asamblea el Gerente General de CORFO expuso porqué era necesario hacer un Plan General de Fomento de la Producción:

“Cuando estudiamos el desarrollo de cualquier industria vemos que se necesita un conjunto de recursos de diverso orden. Es indispensable contar con materias primas, energía, combustibles, transporte, personal técnico, financiamiento, etc. y en nuestro país, desgraciadamente, escasean casi todos estos recursos. Cuando observamos no ya una industria, sino un grupo de industrias o el aspecto general de las actividades productoras que deben satisfacer las necesidades del país, llegamos a la conclusión de que la ausencia o escasez de estos factores indispensables para el progreso industrial hace imperativa la coordinación de los esfuerzos tendientes al desarrollo de la producción, de manera que las diferentes labores se realicen armónicamente,

---

<sup>75</sup> CORFO, *Cinco Años de labor: 1939-1943, correspondiente a las memoria de los años 1939, 1940, 1941, 1942, 1943*, Santiago, 1944, p.31

aprovechando en la mejor forma todos los elementos y con vista a la satisfacción de los intereses nacionales”<sup>76</sup>.

En vista de lo anterior, y sin perder de vista la idea de un Plan General de Fomento de la Producción, el Consejo de CORFO después de numerosas sesiones celebradas en 1939, aprobó cinco planes de Acción Inmediata, que comprendían: a la minería, agricultura, industria, energía y combustible, y el comercio y los transporte. Estos planes en gran medida era la expresión de un conjunto de proyectos de desarrollo planteados durante la década del veinte y treinta por los gremios empresariales y los ingenieros nacionales, los que cristalizaron en CORFO como Planes de Acción Inmediata.

El contenido y las proyecciones de esta iniciativa fueron señalados por el presidente Pedro Aguirre Cerda en uno de sus mensajes al Congreso Nacional:

“En términos generales, estos planes tienen por objeto lograr un aumento de la producción en sus distintas ramas, de modo que éstas lleguen en un plazo relativamente breve, y en la medida de su capacidad, a satisfacer las necesidades de consumo interno y enviar al exterior el excedente que resulte. Se trata, por una parte, de reemplazar hasta donde es posible la importación de materias primas, especies o productos elaborados que podrían obtenerse en el país y, por otras, conquistar mercados en el exterior con bienes de producción de calidad”<sup>77</sup>.

#### EL PLAN DE ACCION INMEDIATA DE FOMENTO INDUSTRIAL.

El Plan de Acción Inmediata de Fomento Industrial fue elaborado por la Comisión Permanente de Industria del Consejo de CORFO, presidido por el ingeniero y representante de la SOFOFA Walter Muller, y el Departamento de Industrias de CORFO dirigido por el ingeniero Gustavo Vicuña. Fue aprobado por el Consejo de la Corporación el 22 de septiembre de 1939<sup>78</sup>.

Para sus redactores la industria tenía una influencia considerable no solo para el progreso material y económico del país, sino también para el mejoramiento social de la población, porque:

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, p.30

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 101

<sup>78</sup> CORFO, *Plan de Fomento Industrial: aprobado con fecha 22 de septiembre de 1939*. Santiago: Impr. Universo, 1939. 24 p.

“Ella concurre a la creación de la mayor riqueza, ya que realiza la transformación más avanzada de las materias primas, obteniendo así la valorización máxima de los productos naturales; contribuye a estabilizar la producción agrícola y minera, absorbiendo sus respectivos productos para transformarlos y destinarlos al mercado interno; procura la satisfacción del consumo nacional y eleva el standard de vida de los habitantes. Por otra parte, es un poderoso factor de mejoramiento de la balanza comercial y de pagos internacionales y estabiliza la renta nacional en general, procurando además una base segura para el Presupuesto Fiscal. Son también de gran importancia su influencia civilizadora y su aporte como fuente de recursos en caso de emergencia de carácter nacional”<sup>79</sup>.

El Plan de Fomento Industrial señalaba que la industria había tenido un lento desarrollo desde comienzos del siglo XX y que se había visto muy afectada por la Gran Depresión, pero que las medidas proteccionistas del gobierno para superar la crisis habían favorecido un resurgimiento de la actividad. Sin embargo, habían factores que dificultaban su desarrollo: carestía y falta oportuna de energía eléctrica, combustible y transporte; pequeña escala de producción y bajo factor de carga; dificultades en el dominio de la técnica de producción; individualismo excesivo de los industriales; y falta de continuidad de la ayuda estatal para su fomento.

En vista de lo anterior, el Plan de Fomento Industrial señalaba que los medios para apoyar la actividad industrial debían orientarse a la investigación y estudios científicos tecnológicos industriales y comerciales; a la racionalización industrial para obtener mayor productividad y calidad; y a una política general de apoyo a la producción industrial reforzando la política de protección de la industria nacional. Asimismo, que el fomento industrial debía operar a través de créditos para la adquisición de tecnología industrial y aportes de capital para formar nuevas industrias<sup>80</sup>.

Enseguida el Plan apuntaba a las medidas de acción inmediata, las que se basaban en un análisis de los productos industriales y manufacturados que el país importaba con miras a la sustitución de ellos por la producción nacional, entre ellos se contaba la importación de fierro y derivados, productos textiles y químicos, alimentos,

---

<sup>79</sup> Ibid., p.1

<sup>80</sup> Ibid., pp.4-7

bebidas y alcoholes, materiales de transporte y manufacturas diversas. Sin duda el más relevante era el relacionado con la industria del acero, materia prima fundamental para la industria, proponiéndose medidas para apoyar la producción nacional de acero. También se contemplaban recursos para el apoyo de la industria textil, química y afines, forestal, pesquera y la pequeña industria. Por último se contemplaban recursos para apoyar el fomento de la enseñanza técnica industrial. El costo de total de plan de fomento industrial se estimaba en 100.000.000 de pesos<sup>81</sup>.

#### EL PLAN DE ACCION INMEDIATA DE COMERCIO Y TRANSPORTE.

El Plan de Acción Inmediata presentado por la Comisión de Comercio y Transporte contemplaba un conjunto variado de iniciativas, sin embargo, la CORFO consideró aquellas que estaban dentro de su mandato, entre las que se contaban: el desarrollo de una red de Almacenes Frigoríficos en el país; mejoramiento del almacenaje y del sistema de crédito de warrants mediante el establecimiento de una empresa de Almacenes Generales de Depósito; créditos e inversiones en empresas nacionales, destinados a aumentar su participación en operaciones comerciales, y creación de una Sección Comercial que tomara a su cargo las operaciones mercantiles necesarias para el mejor desarrollo de los planes de fomento de CORFO; el desarrollo de la marina mercante nacional; el mejoramiento de las vías de comunicación y elementos de transporte; y el fomento del turismo. Las inversiones propuestas alcanzaban a los 70.000.000 pesos<sup>82</sup>.

#### EL PLAN DE ACCION INMEDIATA PARA LA AGRICULTURA Y EXPLOTACIONES AFINES.

El Plan de Acción Inmediata para la Agricultura y Explotaciones Afines fue desarrollado por la Comisión permanente de Agricultura de CORFO, presidida por Emiliano Bustos, y el Departamento de Agricultura de la Corporación dirigido por Javier Olea. El Plan señalaba que la producción agrícola y ganadera del país tenía claramente una serie de factores desfavorables de las que se derivaba un hecho trascendental “que la agricultura no proporciona al país lo que este debe esperar de

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, pp. 12-24.

<sup>82</sup> CORFO, *Plan de Acción Inmediata de Comercio y Transporte: aprobado por el Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción en Sesiones de 8 y 29 de noviembre de 1939*. Santiago: Imp. y Lito. Universo, 1940. 12 p.

ella", es decir, que una falta de aprovechamiento de los recursos naturales y los bajos rendimientos obtenidos en las explotaciones no permitían abastecer las necesidades de alimentación de población y de materias agrícolas para la industria y, que cuando lo lograba, sus costos y precios finales eran relativamente altos<sup>83</sup>.

Las causas fundamentales de esta situación se estimaban en dos aspectos: la falta de aplicación generalizada de la técnica moderna en la explotación agrícola; y la escasez de recursos económicos para aumentar la producción. Según el documento algunos de estos factores podían evitarse por la sola acción individual de los productores, pero otra, la más importante, requería la acción coordinada del sector privado, el Estado y las instituciones de fomento agrícola<sup>84</sup>.

En este sentido la Corporación, a través, de su Plan de Acción Inmediata, encararía el fomento agrícola mediante las siguientes acciones: enseñanza técnica y experimentación, con la traída de técnicos extranjeros y el envío de agrónomos al extranjero para su perfeccionamiento; con el mejoramiento de la semillas y plantas, con estudios genéticos y selección mecánica; con la mecanización de las labores agrícolas, importando maquinaria y fabricación nacional; el uso intensivo de fertilizantes; el mejoramiento del regadío; el desarrollo de nuevos cultivos y plantaciones, como oleaginosas, forrajes, sacarina, fruticultura, viticultura y forestación; el aumento de la producción animal, como carnes, leches y huevos, etc.; sanidad animal y vegetal; el aprovechamiento integral de la producción; y el mejoramiento del almacenaje y transportes<sup>85</sup>. Las inversiones se estimaban en 90.0000.000 de pesos<sup>86</sup>.

#### EL PLAN DE FOMENTO DE LA PRODUCCION DE ENERGÍA ELECTRICA.

El Plan de Fomento de la producción de Energía Eléctrica fue preparado por la Comisión Permanente de Energía y Combustible de CORFO, presidida por Raúl Simón, representante del Instituto de Ingenieros, y el Departamento de Energía y Combustible de la Corporación, dirigido por Guillermo Moore. En vista de la

---

<sup>83</sup> CORFO, *Plan de Acción Inmediata para la Agricultura y Explotaciones Afines*. Santiago: Imp. y Enc. Letelier, 1940. 16 p.

<sup>84</sup> *Ibíd.*

<sup>85</sup> *Ibíd.*

<sup>86</sup> *Ibíd.*

premura de estos planes estos grupos de trabajo solo pudieron presentar el plan de fomento eléctrico, dejando para más adelante el de combustible<sup>87</sup>.

El plan señalaba que existía un problema de suministro eléctrico en el país, porque la demanda de energía sobrepasaba la capacidad de las empresas eléctricas privadas para satisfacerla. Esta escasez de energía eléctrica provocaba graves consecuencias para la economía nacional:

“hay industrias que no pueden funcionar debidamente, a causa del servicio deficiente que se les proporciona; otras no se instalan por la imposibilidad de adquirir la energía motriz que necesitan; el standard de vida de los centros poblados se mantiene estacionario en lo que se refiere al alumbrado y consumo residenciales por las tarifas restrictivas impuestas por las empresas eléctricas como consecuencia de su falta de potencia... el país sufre, en cantidades difíciles de expresar en un guarismo, la estagnación que se observa en las actividades industriales, mineras y particulares como consecuencia de la imposibilidad en que se encuentra hoy en día las compañías eléctricas del país para abastecer la demanda de energía eléctrica”<sup>88</sup>.

Para superar esta situación el plan proyectado contemplaba la formación de empresas eléctricas, con capital mayoritario de la Corporación donde podría agregarse el capital privado, destinadas exclusivamente a la generación de energía, sin intervención en el campo de la distribución, reservado para la empresa privada. Estas empresas levantarían nueve plantas hidroeléctricas en la zona centro sur del país, las cuales tendrían una potencia de 109.000 kW, lo que permitiría aumentar en un 53% la potencia instalada de energía. El costo de las nueve plantas era de 223.000.000 de pesos, a los que se sumaban 10.000.000 pesos para dar créditos para mejorar sus instalaciones o a los municipios para adquirir o mejorar empresa eléctricas de distribución, también se incluían prestamos para construir pequeñas centrales y líneas de transmisión en el Norte de Chile<sup>89</sup>.

## EL PLAN DE ACCION INMEDIATA DE LA MINERIA.

---

<sup>87</sup> CORFO, *Fomento de la Producción de Energía Eléctrica*. Santiago: Ed. Nascimento, 1939. 16 p.

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

El Plan de Acción Inmediata de Fomento de la Minería preparado por la Comisión Permanente de Minería y por el Departamento de Minería de CORFO, dirigido por el ingeniero Laín Diez Kaiser, contemplaba inversiones por 55.200.000 pesos. Este plan señalaba que su plan se realizaría mediante cuatro modalidades. La primera, realizable mediante préstamos a particulares o a la Caja de Crédito Minero, o por asociaciones de la Corporación con otras personas, destinadas a desarrollar un programa de inversiones en minas en Atacama que aseguraran el abastecimiento de una proyectada fundición estatal de cobre y oro en Copiapó; desarrollar otro programa en minas para abastecer las plantas de concentrados de la Caja de Crédito Minero en las provincias de Atacama y Coquimbo; y apoyar actividades de sondaje de minas de carbón en la provincia de Arauco. Segundo, realizable mediante préstamos a la Caja de Crédito Minero para obras de infraestructura y mejoramiento del sector minero de las provincias de Atacama y Coquimbo. Tercero, realizable a través de un anticipo al Instituto de Fomento Minero e Industrial de Antofagasta con el fin de fortalecer sus actividades de fomento minero en la zona. Cuarto, con cargo al Fondo de Fomento otras inversiones de infraestructura minera en las provincias de Atacama y Coquimbo<sup>90</sup>.

#### LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE ACCION INMEDIATA.

Para la implementación de sus planes de fomento CORFO debió enfrentar como primera prioridad la obtención de créditos externos y transferencia de tecnología. Los estudios señalaron que se necesitarían alrededor de 50 millones de dólares para adquirir en el exterior los equipos y maquinarias necesarias para los distintos planes de fomento. La solución al problema fue la obtención de financiamiento externo con el Export And Import Bank of Washington (EXIMBANK) de Estados Unidos, agencia crediticia creada en 1935 por Roosevelt, en el marco del "New Deal", para el otorgamiento de créditos a los exportadores e importadores norteamericanos<sup>91</sup>.

Efectivamente, recién iniciadas las actividades de la Corporación, el ministro de Hacienda Roberto Wachholtz inició conversaciones con el Departamento de Estado

---

<sup>90</sup> CORFO, *Plan de acción inmediata para la Minería*. Santiago: Impr. Universo, 1939. 15 p.

<sup>91</sup> CORFO, *Cinco Años de labor: 1939-1943, correspondiente a las memoria de los años 1939, 1940, 1941, 1942, 1943*, Santiago, 1944, pp. 77-87

norteamericano para gestionar un crédito para CORFO de 5 millones de dólares con el EXIMBANK. Las gestiones fueron materializadas por el Vicepresidente Ejecutivo de CORFO Guillermo del Pedregal, quien viajó en 1940 a Estados Unidos, específicamente a tramitar el crédito. Después de exponer los planes de CORFO obtuvo la aprobación de un crédito por 12 millones de dólares, los cuales solo se podían utilizar para importar tecnología estadounidense. Dos años después, el crédito se amplió a 17 millones de dólares y, al año siguiente, a 22 millones de dólares. Era el comienzo de una relación con el EXIMBANK que se prolongaría por largo tiempo, pero que a su vez marcaría la preeminencia de la tecnología estadounidense en el país, desplazando a la inglesa y alemana que había prevalecido en las tres primeras décadas del siglo XX<sup>92</sup>.

Con financiamiento externo y transferencia tecnológica la Corporación pudo avanzar en el desarrollo de sus planes de fomento, a pesar de las dificultades planteadas por la Segunda Guerra Mundial.

En el ámbito de fomento eléctrico se desarrolló el "Plan de Electrificación Nacional"(1941) que contemplaba la construcción de centrales de generación y líneas de distribución primarias destinadas a producir y entregar la energía eléctrica en grandes bloques a empresas distribuidoras, industrias y otros grandes consumidores, cooperativas de electrificación rural e instalaciones de riego mecánico, siendo implementado a través la formación de una sociedad anónima, controlada por CORFO, la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA) en 1943<sup>93</sup>. El desarrollo de fuentes de energía para el desarrollo nacional también se extendió a la búsqueda de petróleo. En este sentido la Corporación llevó a cabo exploraciones geológicas y geofísicas en zona de Magallanes. Estos esfuerzos se vieron coronados en diciembre de 1945, cuando la perforación de un pozo en Springhill, Tierra del Fuego, dio por resultado el descubrimiento del yacimiento de petróleo de Manantiales<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> *Ibíd.*

<sup>93</sup> *Ibíd.*

<sup>94</sup> CORFO. *Esquema de diez años de labor*. Santiago de Chile: Zig-Zag, 1949.

El Plan de de Fomento Industrial consideró como máxima prioridad la construcción de una usina siderúrgica que permitiera generar un mercado interno para los minerales de hierro y carbón nacional, a la vez que cubrir los requerimientos internos de acero. En una primera etapa CORFO entregó asistencia financiera y técnica a la usina de Corral, perteneciente a la Compañía Electro-Siderúrgica de Valdivia (ESVAL). Sin embargo, nuevos estudio de CORFO resaltaron la necesidad de que el país contase con una gran empresa siderúrgica nacional en la zona de Huachipato<sup>95</sup>.

Con acero y energía disponible la CORFO avanzó en la industrialización nacional aportando capital o prestando asistencia técnica y crediticia a decenas de industrias que se desarrollaban en un marco de proteccionismo económico y fomento industrial, como fue el caso de Madeco S.A., Immar S.A., Mademsa S.A., Exportadora de maderas de Chile S.A., Laboratorio Chile S.A., Química-Farmacéutica CORFO S.A., Radios de Chile S.A., Chile Films S.A., Electromac S.A., Siam Di Tella S.A., Industria Nacional de Neumáticos S.A., Sociedad Industrial Pesquera Tarapacá S.A., entre otras<sup>96</sup>.

El Plan de Fomento de la Minería, avanzó en el desarrollo de un proyecto para la construcción de una fundición estatal de cobre, oro y plata en Paipoté, al sur de Copiapó para que actuara como un poder comprador y exportador de la producción de los mineros del Norte Chico. Asimismo, participó activamente en acciones de fomento para modernizar la industria carbonífera. Para desarrollar la explotación de manganeso participó en la formación de Manganeso Atacama S.A. (1941) y para facilitar la explotación minera aportó capitales para la formación de la Sociedad Abastecedora de la Minería S.A. (1941), como también en el desarrollo de una industria de fertilizantes<sup>97</sup>.

El Plan de Fomento de la Agricultura se proponía como prioridad la modernización de la producción agrícola. En este sentido, se hicieron acciones destinadas a implementar el regadía mecánico para aumentar la superficie cultivable

---

<sup>95</sup> *Ibíd.*

<sup>96</sup> *Ibíd.*

<sup>97</sup> *Ibíd.*

y la mecanización de las faenas agrícolas a través de créditos y asistencia técnica para aumentar la productividad. También se realizaron acciones para el mejoramiento de la masa ganadera y la introducción de nuevos cultivos, como las oleaginosas para producir aceite vegetal. También se contribuyó al financiamiento de criaderos de árboles frutales en el valle Central para el desarrollo de una industria exportadora de frutas y se avanzó en las plantaciones forestales de pino insigne y eucaliptos<sup>98</sup>.

El Plan de fomento del comercio, el transporte y el turismo buscaba incentivar la actividad económica interna. En el ámbito comercial se estableció a lo largo del país una red de frigoríficos para facilitar el transporte de productos alimenticios, se implementó un sistema de crédito warrants y el mejoramiento de la disponibilidad de almacenaje y organizó una flota de motonaves para abastecer el Norte Grande. Asimismo, la CORFO desarrolló un interesante plan hotelero propiciando la creación del Consorcio Hotelero de Chile (1944) el que financió la construcción de hoteles en el norte y sur de Chile<sup>99</sup>.

Mientras se desarrollaban estos planes de desarrollo económico y social la CORFO a través de su departamento de Estudios y Planificación comenzó una serie de estudios e investigaciones científicas destinados a reconocer la realidad nacional desde diferentes perspectivas con el objetivo de contar con la información necesaria para la implementación de sus planes de fomento del desarrollo nacional. Los primeros estudios apuntaron a establecer las condiciones económicas existentes los que fructificarían en importantes publicaciones, como fue La Renta Nacional (1946).<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> *Ibíd.*

<sup>99</sup> *Ibíd.*

<sup>100</sup> *Ibíd.*

## **II**

# **LA REALIZACION DE LOS PLANES MODERNIZADORES DE CORFO: 1946-1958.**

## II.1 POPULISMO E INFLACIÓN EN LA ECONOMÍA NACIONAL. 1946-1958.

La muerte del Presidente Juan Antonio Ríos durante su mandato en 1946 obligó a la realización de una nueva elección presidencial ese mismo año. El Frente Popular, esta vez solo de radicales y comunistas, llevó como candidato al radical Gabriel González Videla. Las sucesivas diferencias en la alianza gobernante llevaron al alejamiento de los socialistas y al levantamiento de una candidatura propia, la de Bernardo Ibáñez. Por su parte la derecha también se dividió en dos candidaturas, la del liberal Fernando Alessandri y del conservador Eduardo Cruz-Coke, apoyada por la Falange. La primera mayoría la obtuvo González Videla con el 40,1%, seguido de Cruz Coke con el 29,7% y Alessandri con el 27,4%. Ante esta mayoría relativa González Videla obtuvo el apoyo liberal para ser ratificado por el Congreso Nacional, sumando a esta colectividad a su primer gabinete, conjuntamente con radicales y comunistas.

Sin embargo, al poco tiempo se hicieron sentir en Chile los efectos de la Guerra Fría. González Videla alejó al Partido Comunista del gobierno, razón por cual éstos promovieron disturbios sociales y huelgas, lo cual llevó al Presidente a romper con sus aliados de otrora y luego, en 1948, obtener la aprobación de la Ley de Defensa de la Democracia, conocida como "ley maldita", la que declaraba la ilegalidad del comunismo y su persecución. El Presidente pasó a gobernar con una combinación de radicales, liberales, conservadores, democráticos y parte del socialismo, llamada de Concentración Nacional. Dos años después el Partido Radical resolvió romper con la Derecha, lo que llevó al Presidente a formar un nuevo gabinete llamado de "Sensibilidad Social", integrado por radicales, falangistas, demócratas y socialcristianos<sup>101</sup>.

Lo anterior reflejaba una profunda crisis del sistema político chileno marcado por un pluripartidismo ideológico y populista que se expresaba en la existencia de más de dieciocho partidos políticos con representación parlamentaria, desde la derecha a la izquierda. Se estaba en presencia de una fragmentación de los partidos históricos

---

<sup>101</sup> *Ibíd.*; María Cecilia Cáceres Navarrete, *Gabriel González Videla y las relaciones con su partido*. Memoria de prueba. Facultad de Derecho. Universidad de Chile, Santiago, 1989, 99-105.

de derecha, el centro político era ocupado por agrupaciones de corte populista y la izquierda, mostraba dividido al socialismo en fracciones rivales, mientras el comunismo estaba proscrito en el nuevo mundo de la Guerra Fría. Se estaba en presencia de un escenario de inestabilidad política caracterizado por la efímera duración de los gabinetes ministeriales y el predominio de caudillos políticos populistas asentados en el Congreso Nacional.

Esta crisis del sistema político reflejaba la inestabilidad económica y social que el país venía padeciendo desde el término de la Segunda Guerra Mundial. Efectivamente, entre 1945 y 1958, el país observó como la economía nacional entró en una sostenida crisis caracterizada por el agotamiento del modelo de "industrialización por sustitución de importaciones", un estancamiento del sector exportador cuprífero y una inflación galopante. Como consecuencia de lo anterior, un fuerte movimiento sindical protestó con huelgas y paros nacionales por aumentos de salarios ante las sostenidas alzas de precios; al mismo tiempo, aparecieron en las grandes ciudades cordones marginales de miseria, producto del aumento demográfico de la población y de la migración campesina que no encontraba oportunidades de progreso.

Esta migración fue principalmente a Santiago, la que sumada al crecimiento natural de su población, tuvo como efecto una explosión demográfica en la ciudad y una extensión de su superficie. Junto con la urbanización de los sectores periféricos, especialmente hacia el oriente de la capital, que conformaron el "Barrio Alto", aparecieron extensos asentamientos marginales, las llamadas "poblaciones callampas", sobre terrenos que no contaban con infraestructura ni equipamiento, y que eran ocupados debido a las necesidades de vivienda. Para los habitantes de las zonas rurales, las ciudades, y en particular Santiago, ofrecían mayores oportunidades de trabajo y mejores condiciones de vida pese a todas las dificultades<sup>102</sup>.

En efecto, los gobiernos de este período tendieron a privilegiar a los sectores urbanos en detrimento del mundo rural. La política de fomento industrial a través de medidas proteccionistas contrastaba con las fijaciones de precios a los productos

---

<sup>102</sup> Armando de Ramón, "*Santiago de Chile: (1541-1991)...*" citada, 289-300.

agrícolas destinados a favorecer al electorado de las ciudades, pero que deprimieron la rentabilidad y los salarios del campo. Al mismo tiempo, el desarrollo del sector público y el crecimiento del aparato estatal, con las consiguientes oportunidades de empleo, aumentaba el atractivo de la capital y los centros industriales<sup>103</sup>.

En materia económica, se intensificaron las medidas proteccionistas y la intervención estatal en la economía en el marco de las políticas de sustitución de importaciones<sup>104</sup>. El propósito de promover el desarrollo industrial y al mismo tiempo evitar el alza de los precios de los productos importados de primera necesidad dio origen a un régimen de comercio exterior sumamente complejo. Los aranceles de importación eran altamente diferenciados; la compra y venta de divisas estaba controlada y operaba un sistema de cambios múltiples en que el valor de la divisa dependía de la naturaleza de la operación<sup>105</sup>. La protección aduanera brindada a la industria sumada a las facilidades de crédito y subsidios permitieron que este sector creciera a un promedio del 7,5% anual entre 1940 y 1953, y aumentara su participación en el Producto Interno Bruto de 13,1% a un 20,5% en el mismo período<sup>106</sup>.

Sin embargo, término de la Segunda Guerra Mundial cambió muchas de las condiciones que habían favorecido la sustitución de importaciones; pero también, permitió la transferencia de tecnologías que, a través de la CORFO permitió la creación de una industria pesada. Entre sus logros más importantes se cuentan el plan de electrificación nacional, mediante la organización de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA); la usina siderúrgica de Huachipato, con la formación de la Compañía de Acero del Pacífico (CAP); la prospección petrolífera y las plantas de refinación, a través de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), la construcción de la Fundación Nacional de Paipote para atender a los pequeños mineros, realizada a

---

<sup>103</sup> Sobre el sector agrícola véase Markos Mamalakis, *The Growth and Structure of the Chilean Economy from independence to Allende*, New Haven, Yale University Press, 1976, 120–143, especialmente 136.

<sup>104</sup> Ortega y otros, *Corporación de Fomento*, *op. cit.*, 33–69.

<sup>105</sup> Hernán Cortes y Andrea Butelman. "Proteccionismo en Chile: una visión retrospectiva". *Cuadernos de Economía*, Universidad Católica de Chile, N<sup>os</sup> 54–55, agosto–diciembre 1981, 142–157.

<sup>106</sup> Braun y otros, *op. cit.*, 34.

través de la Caja de Crédito Minero y la formación de Industria Azucarera Nacional S.A. (IANSA) para el cultivo y procesamiento de la remolacha<sup>107</sup>.

Sin embargo, el desarrollo del sector industrial no logró el ritmo de crecimiento económico esperado, como se aprecia en el cuadro siguiente.

**Economía Chilena: 1947–1952**  
En millones de dólares de cada año

Años	Producto Interno Bruto (PIB) por habitante %Variación anual	Inflación según IPC %	Balanza comercial FOB	Balanza de pagos	Exportaciones FOB	Total deuda externa	Ingreso fiscal menos gasto fiscal (Déficit) como % del PIB
1947	-12,3	23,1	43,7	-10,2	282,8	349,1	-0,20
1948	14,6	16,8	99,6	2,6	344,6	331,1	2,56
1949	-4,5	20,6	4,5	-11,5	276,5	382,1	1,71
1950	3,6	16,5	80,3	7,3	308,3	393,1	-0,93
1951	2,1	23,4	61,8	12,8	383,8	443,1	-0,71
1952	4,1	12,0	123,3	24,3	469,3	450,1	-1,82

Fuentes: Braun y otros, *Economía Chilena 1810–1995. Estadísticas históricas*. Santiago, Instituto de economía Universidad Católica de Chile, 2000; Hernán Cortés y Sergio de la Cuadra, *Recesiones Económicas, crisis cambiaria y ciclos inflacionarios. Chile 1926–1982*. Santiago, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, 1984.

El crecimiento del producto por habitante entre 1940 y 1952 fue apenas superior al 1 por ciento anual. Mientras duró la Segunda Guerra Mundial la tasa de crecimiento fue relativamente estable pero sufrió fuertes fluctuaciones en los años siguientes hasta 1950.

Una vez finalizada la guerra, la industria nacional debió haber modernizado sus operaciones para mejorar la calidad y costos de sus productos y competir con las manufacturas extranjeras, como asimismo avanzar hacia una industria exportadora. Sin embargo, no se avanzó al ritmo esperado, por falta de capitales y de incentivos. Más aun, la industria nacional no lograba generar los suficientes puestos de trabajo para cubrir la demanda de empleos, frustrando muchas de las esperanzas depositadas en la industrialización como motor del desarrollo.

No marchaban mejor los otros sectores de la economía. El tipo de cambio artificialmente bajo desalentaba la actividad exportadora y la producción agrícola local. Los principales productos enviados al extranjero eran el cobre y, en menor

<sup>107</sup> Ortega y otros, *Corporación de Fomento, op. cit.*, 69–129.

grado, el salitre, ambos en manos de capitales norteamericanos, que representaban alrededor del 80% de las exportaciones entre 1940 y 1952. Esta dependencia del cobre se refleja claramente en los vaivenes de la balanza comercial y de pagos. Para obligar a las compañías mineras norteamericanas a retornar una mayor proporción del producto de sus ventas de cobre y así aumentar la disponibilidad de divisas del país, el Gobierno había fijado para ellas un tipo de cambio especial que implicaba un impuesto disfrazado. Este recargo, junto con los aumentos en la tributación de la industria, terminaron por hacer a la minería chilena menos competitiva y las exportaciones de cobre fueron decayendo, pese a la sostenida alza del precio internacional del metal en esta época<sup>108</sup>.

A pesar del lento crecimiento económico y el estancamiento de la minería del cobre, los gobiernos radicales mantuvieron sus planes de desarrollo y la expansión desmedida del aparato estatal, lo que trajo como consecuencia permanentes déficits fiscales. Para financiarlos, el Gobierno recurrió en forma sostenida a emisiones de dinero del Banco Central de Chile. El alza de precios provocados por estas emisiones inorgánicas y la consiguiente presión social obligó a otorgar reajustes automáticos de los salarios a la par con el alza del costo de la vida, lo que activó una espiral inflacionaria que agudizó el problema<sup>109</sup>.

Al mal momento de la economía se sumaban las deficiencias del sistema político chileno que se manifestaban en la fragmentación de los partidos, la corta duración de los ministerios y el predominio de los caudillos en el Congreso. La elección presidencial de 1952 reflejó el rechazo del electorado a los partidos tradicionales y en especial al Partido Radical, dando el triunfo al ex Presidente Carlos Ibáñez del Campo. El nuevo mandatario, "el general de la esperanza", se presentaba como un líder carismático y autoritario que controlaría a los partidos y pondría orden en el

---

<sup>108</sup> Andrés Zauschquevich y Alexander Sutulov (eds.), *El Cobre Chileno*, Santiago, Corporación del Cobre, 1975, 1-115; Clark Winton Reynolds, "Development Problems of an Export Economy: the case of Chile and copper", En Markos Mamalakis y Clark Winton Reynolds, *Essays on the Chilean Economy* Homewood, Ill, Richard D. Irwin, 1965, pp. 203-292.

<sup>109</sup> Banco Central de Chile. "Exposición del Directorio del Banco Central de Chile relacionada con la situación económica y financiera del país". Anexo del Boletín del Banco Central de Chile N°. 327-328, mayo junio de 1955, 1-16.

país. Sin embargo, su administración no elevó el prestigio de la política y su manejo de la economía agravó la ya difícil situación<sup>110</sup>.

Efectivamente, una vez en el poder, Ibáñez mantuvo las prácticas populistas de los gobiernos anteriores. Continuaron los reajustes automáticos de sueldos y el aumento del gasto fiscal para financiar las empresas públicas y la burocracia estatal. Lo anterior provocaba altos déficits fiscales, los que fueron cubiertos con emisiones del Banco Central de Chile. Rápidamente la inflación aumentó a tasas exorbitantes y la economía perdió dinamismo, como se observa en el siguiente cuadro:

**Economía Chilena: 1953–1958.**  
En millones de dólares de cada año

Años	Producto Interno Bruto (PIB) por habitante Variación anual%	Inflación según IPC %	Balanza comercial (FOB)	Balanza de pagos	Exportaciones FOB	Total deuda externa	Ingreso fiscal menos gasto fiscal (Déficit) como % del PIB
1953	5,3	56,1	50,9	-0,1	368,9	480,1	-4,05
1954	-5,3	71,1	73,4	4,4	383,4	502,1	-2,84
1955	1,5	83,8	138,4	15,4	489,4	506,1	-2,80
1956	-0,6	37,7	159,9	30,9	497,9	531,1	-1,30
1957	7,6	17,2	-12,2	-40,2	396,8	603,1	-0,71
1958	3,1	32,5	-25,0	-56,0	354,0	634,1	-0,10

Fuentes: Braun y otros, *Economía Chilena 1810–1995. Estadísticas históricas*. Santiago, Instituto de Economía Universidad Católica de Chile, 2000; Hernán Cortés y Sergio de la Cuadra, *Recesiones económicas, crisis cambiaria y ciclos inflacionarios. Chile 1926–1982*. Santiago, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, 1984.

La caída en el precio del cobre en 1954 obligó al fisco a recurrir al Banco Central al mismo tiempo que el sector privado aumentaba la demanda de crédito. Ante la consiguiente alza en la tasa de inflación, el gobierno de Ibáñez contrató los servicios de una consultora norteamericana, la firma Klein & Saks, que recetó un programa de estabilización monetaria, basado en una disminución de la emisión y la reducción del déficit fiscal mediante nuevos impuestos y recortes presupuestarios; recomendó, asimismo, limitar los reajustes de sueldos y fomentar las exportaciones mediante

<sup>110</sup> Sergio Molina, *El proceso de cambio en Chile: la experiencia 1965–1970*. Santiago, Editorial Universitaria, 1972, 27.

políticas cambiarias adecuadas<sup>111</sup>. En otro frente, y ante el estancamiento de la Gran Minería del Cobre, el gobierno sostuvo negociaciones con las empresas propietarias para aumentar las inversiones a cambio de estímulos tributarios, acuerdo que se materializó en la denominada “Ley del Nuevo Trato”<sup>112</sup>.

El programa de estabilización redujo efectivamente la inflación, pero a costa de una caída de la producción y un aumento del desempleo, sobre todo en el Gran Santiago. Esta situación motivó el descontento de los círculos asalariados, a los que se sumó el de los sectores empresariales, golpeados por la contracción del crédito y el ajuste. El descontento social, expresado en una jornada de protestas con heridos y muertos en el centro de Santiago (abril de 1957), obligó a imponer el estado de emergencia y dejar atrás el programa estabilizador. Efectivamente, tras los disturbios, el Congreso Nacional aprobó un reajuste de salarios superior al propuesto por el Ejecutivo y la “Misión Klein&Saks”, sucediéndose asimismo mayores facilidades para el otorgamiento de créditos, lo que produjo el natural aumento de la inflación que se elevó a un 32,5% en 1958<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Roberto Zahler y otros, *Chile 1940–1975. Treinta y cinco años de discontinuidad económica*. Santiago, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, s.f. 45–47; Ricardo Ffrench–Davis, *Políticas económicas en Chile: 1952–1970*. Santiago, Centro de Estudios de Planificación Nacional, Ediciones Nueva Universidad, 1973, 23–40.

<sup>112</sup> Reynolds, *op. cit.*, 247–252; Zausquevich y Sutulov, *op. cit.*, 39–40.

<sup>113</sup> Ricardo Ffrench-Davis Muñoz, *Políticas económicas en Chile 1952-1970*, Santiago, Centro de Estudios de Planificación Nacional: Eds. Nueva Universidad, 1973.117–128.

## II.2 CONSOLIDACION DE CORFO

En esta época la Corporación mantuvo su estructura interna, sin embargo, se produjeron cambios en sus mandos superiores. En la Vicepresidencia Ejecutiva, Guillermo del Pedregal se mantuvo hasta agosto de 1944, siendo reemplazado por Oscar Fajardo Villarroel quien se mantuvo en el cargo hasta noviembre de 1946. Asumió entonces Germán Pico Cañas, quien durante un largo periodo fue sustituido, en carácter de suplente, por Julio Ruiz Bourgeois. En 1952 fue designado Carlos Frodden Lorenzer, quien renunció en septiembre de 1953, volviendo al cargo Guillermo del Pedregal, sin embargo, al poco tiempo fue nombrado ministro de Hacienda y de Economía, asumiendo en forma suplente la titularidad Mario Sarquis Yasigi. Dos años después, asumió el cargo Benjamín Videla Lira hasta el terminó del mandato de Ibáñez<sup>114</sup>.

En la Gerencia General Desiderio García permaneció en el cargo hasta abril de 1946. En su reemplazo asumió el ingeniero Gustavo Vicuña por algunos meses, hasta la llegada de Javier Olea, ambos ingenieros de la planta CORFO, quien se mantuvo en el cargo hasta diciembre de 1953. Tras su renuncia asumió Luís Adduard Corvalan, quien ejerció la gerencia general hasta febrero de 1959. En la fiscalía, el fiscal Osvaldo Hiriart fue reemplazado por Raúl Obrecht quien permaneció en el cargo hasta su muerte en 1976<sup>115</sup>. Por esta época, 1954, se desempeñaban en otros cargos Ciro Álvarez, como Gerente Administrativo, Álvaro Marfán, Jefe del Departamento de Planificación, Sergio Fajardo Jefe del Departamento de Finanzas, Guillermo Jul Jefe del Departamento de Agricultura, Guido Vucetich Jefe del Departamento de Industrias, Raúl Zorrilla Jefe del Departamento de Minería, entre otros<sup>116</sup>.

La administración general de CORFO se había instalado a fines de los cuarenta en un edificio ubicado en el centro de Santiago, en calle Ramón Nieto 920. Se trataba de una construcción de ocho pisos, donde la Corporación arrendaba varios pisos, los

---

<sup>114</sup> Panorama Económico, número especial, *CORFO, 15 años de labor*, 2 junio 1954.

<sup>115</sup> *Ibíd.*

<sup>116</sup> *Ibíd.*

que por un tiempo compartiría con sus filiales ENDESA y ENAP. Una década más tarde, el edificio se ampliaría ocupando el cuadrante de Estado con Moneda y Ramón Nieto, surgiendo otra entrada por la calle Moneda. Recién en 1966 la Corporación se haría propietaria del edificio, con la sola excepción de los locales comerciales del primer piso<sup>117</sup>.

Tras el término de la Segunda Guerra Mundial CORFO avanzó más rápido en sus planes de fomento, por mayor acceso a préstamos y tecnología externa, concentrando sus esfuerzos en los sectores de energía y combustible, industrial y silvoagropecuario y, en mucho menor medida en minería, donde se apoyo la acción de la Caja de Crédito Minero, comercio, transporte y turismo. El éxito de sus planes fue dando origen a grandes empresas, como ENDESA S.A., CAP S.A., ENAP S.A., y IANSA S.A.; como también a otras de menor tamaño, como la hotelera nacional HONSA S.A., y la de Servicios de Equipos Agrícolas Mecanizados SEAM. Todas pasaron a ser empresas filiales de CORFO, asumiendo su dirección destacados ingenieros de CORFO<sup>118</sup>.

En estos años el financiamiento de la Corporación enfrentó una fuerte disminución de sus ingresos tributarios consignados en la ley N°.6.640, situación que se hizo crítica en 1947. En vista de lo anterior, el gobierno de Gabriel González Videla logró la aprobación de un proyecto de ley que estableció un aporte fiscal directo consignado en el presupuesto general de la nación, como una manera de garantizar la continuidad de los planes de desarrollo de la Corporación. Al mismo tiempo, la Corporación continuó contando con la colaboración crediticia del EXIMBANK para la importación de las maquinarias y tecnología necesarias para el desarrollo de los planes eléctricos, siderúrgicos e industriales. También, tras los acuerdos de *Bretón Woods*, la Corporación fue la primera institución latinoamericana en acceder a créditos de fomento del Banco Mundial por un total de 16 millones de dólares, destinados al plan de electrificación y maquinaria agrícola. Otros créditos eran entregados directamente por los proveedores internacionales de maquinarias. Por último, las entradas propias, provenientes de amortizaciones e

---

<sup>117</sup> Entrevista al ex Fiscal Ramón Ibarra.

<sup>118</sup> *Ibíd.*

intereses producidos por sus créditos de fomento, o dividendos de las empresas donde tenía participación, o de la venta de activos que realizaba periódicamente, permitían a la Corporación otra fuente de financiamiento<sup>119</sup>.

Un balance del desarrollo financiero de la Corporación realizado por el Jefe del Departamento de Finanzas Sergio Fajardo, en 1954, permitía analizar el desarrollo de sus principales fuentes de ingresos entre 1939 y 1953:

- Aporte Fiscales, 1939-1953: 127,5 millones de dólares.
- Entradas propias, 1939-1953: 66,5 millones de dólares.
- Créditos externos, 1939-1953: 198,6 millones de dólares.

Como podemos observar los créditos externos constituían la mitad de los ingresos de la Corporación, los que en este periodo estuvieron destinados principalmente a financiar la industria siderúrgica (63,4 millones de dólares), maquinaria agrícola (35,8 millones de dólares), plantas eléctricas (28,5 millones de dólares), planta de celulosa y papel de diario (20 millones de dólares), el resto estuvo destinado a diversos rubros como maquinarias, elementos de transporte, medianas industrias, etc. Respecto de los egresos, una parte considerable estaba destinada a la amortización de los créditos tomados por CORFO. De hecho, entre 1939 y 1953, se habían destinados 66,6 millones de dólares para este efecto, el resto como se desprende de la utilización de los créditos externos, estuvo destinado al financiamiento de los planes de fomento de la Corporación, específicamente para poner en marcha las grandes empresas filiales<sup>120</sup>.

En 1954 la Corporación celebró 15 años de existencia y la revista "Panorama Económico" publicó un número especial donde recogió opiniones de altos funcionarios de CORFO y personalidades del quehacer nacional, coincidiendo todos en destacar la consolidación e importancia que la Corporación había adquirido para el desarrollo económico y social de Chile. Al respecto, el Vicepresidente Ejecutivo Mario Sarquis, señaló que la importancia de la Corporación había sido reconocida por la propia CEPAL, al señalar que era:

---

<sup>119</sup> CORFO. *Esquema de diez años de labor*. Santiago de Chile: Zig-Zag, 1949, p.

<sup>120</sup> *Panorama Económico*, número especial, *CORFO, 15 años de labor*, 2 junio 1954.

“el primer organismo de su genero en América Latina y ha servido a otros países para fundar organismos similares”, en consecuencia, argumentó “no podría haber testimonio más elocuente del acierto de la idea que llevó a la creación de la CORFO que el hecho que en muchos países subdesarrollados se haya tomando como modelo a su organización y funciones”<sup>121</sup>.

Por su parte el senador Eduardo Frei Montalva, líder de la emergente Democracia Cristiana, señaló que:

“la Corporación marca una época en la historia de Chile. Ha contribuido de una manera decisiva al desarrollo de nuestra economía y el proceso de industrialización; ha significado la formación de un organismo que representa una fórmula feliz para abordar el problema de nuestro desarrollo económico, es lo más positivo que puede mostrar Chile en los últimos quince años. No es necesario enumerar las obras emprendidas, sin duda ellas constituyen el fundamento de nuestro progreso industrial en aquellas esferas donde la iniciativa privada habría sido incapaz de emprenderla, por su naturaleza y por el volumen de capitales que exige”<sup>122</sup>.

Por último el joven empresario industrial Ernesto Ayala señaló que:

“Su labor, en general, ha sido altamente beneficiosa para nuestro desarrollo económico, al realizar esta institución estudios tan importantes como los de la Renta Nacional y otros, y efectuar trabajos sistemáticos de catastros de los recursos hidroeléctricos y madereros y estudios sobre las condiciones de la pesca y otras investigaciones similares en el campo de la industria, minería y agricultura del país. Los estudios anteriores han permitido obtener una visión más exacta de nuestra realidad económico-social y han señalado objetivos claros y precisos que el país debe abordar”<sup>123</sup>.

Esta consolidación y prestigio de la Corporación se vería también afectado, como toda la economía nacional, por los desaciertos de la política económica del segundo periodo de Ibáñez. El impulso de los grandes planes de desarrollo de CORFO, originados en los “planes de acción inmediata”, se había consolidado en las grandes empresas públicas, como ENDESA, ENAP, CAP y IANSA, sin que se logaran

---

<sup>121</sup> *Ibíd.*

<sup>122</sup> *Ibíd.*

<sup>123</sup> *Ibíd.*

levantar nuevos proyectos exitosos durante la administración Ibañista. Además, los resultados financieros de las empresas públicas ofrecían luces y sombras. Mientras ENAP y CAP se autofinanciaban, IANSA y ENDESA tenían pérdidas<sup>124</sup>.

En el caso de estas dos últimas empresa. En IANSA la dura competencia del azúcar de caña importada obligó muchas veces a producir y vender por debajo de los costos, para poder mantener un poder comprador para los campesinos asociados a su producción, lo que por lo menos permitía una rentabilidad social. Sin embargo, en el caso de ENDESA hubo dificultades por cuanto las tarifas fijadas, como una manera de combatir la inflación, no permitían cubrir los gastos de la inversión, obligando a ENDESA a financiarse con aportes fiscales y créditos externos<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Ortega, op. cit., pp.160-165

<sup>125</sup> *Ibíd.*

## II.3 CORFO: PLANIFICACIÓN Y ESTUDIOS DE LA ECONOMÍA NACIONAL

“La planificación también puede entenderse como una estrategia de cambio, una estrategia de coordinación. Esto significa que no importa tanto el plan mismo, sino las grandes decisiones políticas y las instituciones que se desarrollarán para coordinar las acciones públicas y privadas. Lo que importa es que haya una estrategia orientada a inducir los cambios favorables al desarrollo. La planificación no debe situarse “por encima” de la realidad social; debe operar “dentro” de ese complejo y permitir el máximo posible de libertad y autodeterminación de las esferas operacionales”.

Flavián Levine Bowden

La noción de “planificación” era una novedad relativamente reciente, para los chilenos de las primeras décadas del siglo XX. Antes de la crisis de 1929, las políticas económicas eran entendidas en forma sectorial. El gobierno, se pensaba, debía limitar su esfera de acción, en el campo económico, al impulso de áreas muy específicas: obras públicas e industria, sin mirar estos temas con un enfoque holístico. Luego del gran cataclismo económico vivido a partir de 1930, comenzó a instalarse una actitud distinta, de la que se hizo parte la clase política y los distintos grupos que componían la sociedad latinoamericana. Para que el país progresara, comenzó a pensarse, era necesario que todos los sectores de la economía, y no solo algunos, experimentaran el crecimiento. La condición para lograr esa meta era sencilla. Las naciones debían desarrollar la ciencia económica. Luego de lograr la madurez del paradigma económico, dando vida a una perspectiva macroeconómica, complementaria a la microeconómica, era necesario transformar el conocimiento especializado, en políticas públicas integrales, que debían programar el desarrollo, planteando fases y objetivos muy claros.

Esta actitud distinta hacia la economía tuvo su mejor momento en el mundo de la postguerra. Los países comprometidos en la tarea de la reconstrucción, dieron vida a los primeros planes de fomento de la producción. Luego esta moda comenzó a propagarse a las naciones de desarrollo limitado, especialmente a Chile:

“Chile fue uno de los primeros países latinoamericanos que reconoció, explícitamente, y en su acepción moderna, la necesidad de abordar en forma sistemática el problema del desarrollo económico; creó para ello la Corporación de Fomento de la Producción...”<sup>126</sup>.

El compromiso de la CORFO con las prioridades del nuevo tiempo quedó reflejado, desde el principio, en el ADN de su matriz institucional. La ley que creó el organismo dispuso como uno de sus objetivos fundamentales la formulación de un Plan General de Fomento de la Producción Nacional, destinado a elevar el nivel de vida de la población.

¿Cómo debía ser ese plan?

Los técnicos que dieron sustancia al proyecto CORFO no optaron, como pudiera pensarse, por una fórmula clásica de izquierda. En esos años Stalin había constituido un verdadero despotismo centralizado, que intentaba estatizar cada ámbito de la vida soviética, mermando la posibilidad de la democracia. La fórmula chilena, adoptada por el gobierno Pedro Aguirre Cerda, siguió por un camino muy distinto, recuerda Álvaro Marfán Jaramillo: se optó por un estilo de planificación similar al seguido en Europa occidental, que dejaba un gran espacio a la participación del sector privado y “que no era compulsivo ni estatista”<sup>127</sup>.

El carácter flexible de la política económica del régimen se explicaba por las peculiaridades que presentaba una democracia que estaba bien asentada. También por el origen mismo del proyecto CORFO:

“Antes de las elecciones la gente de Ross, entre ellos, Desiderio García [subsecretario del nuevo Ministerio de Economía del presidente Arturo Alessandri], había elaborado un programa que pretendía sustituir importaciones con el objeto de que en el futuro el país quedase en condiciones de exportar productos. Entre otras cosas, proponía la creación de un organismo destinado a incentivar el desarrollo industrial del país. Cuando ganó Aguirre Cerda, este equipo le llevó su plan y el Presidente lo revisó y adoptó. O sea, algo que fue elaborado por derechistas para ser implementado en un

---

<sup>126</sup> “Planificación a escala nacional”, CORFO, *20 años de labor: 1939-1959*, Santiago, CORFO, 1960, p.92.

<sup>127</sup> Entrevista a Alvaro Marfán Jaramillo, en Margarita Serrano y Marcia Scantlebury (entrevistadoras), *Historias personales. Políticas públicas*, Santiago, Cieplan, 1993, p.55.

gobierno de derecha, terminó siendo desarrollado por un equipo de centro-izquierda”<sup>128</sup>.

El pragmatismo del mandatario y el firme apoyo que dieron a la institución los radicales permitió que la institución pudiera desarrollar el trabajo de estudio y planificación al margen de la efervescencia política que se vivía en esos años. La propia composición de la institución garantizaba ese equilibrio. El presidente del directorio, Guillermo del Pedregal, era hombre del régimen. Pero antes de aceptar la designación impuso dos condiciones: el gerente general debía ser Desiderio García, hombre de derecha, y se debía garantizar que el gobierno no intervendría, en lo sucesivo, ni en los nombramientos, ni en la conducción de la institución. El presidente Aguirre Cerda y sus sucesores cumplieron con su compromiso. La CORFO se transformó, como resultado de eso, en un ente autónomo, que era administrado por una casta de ingenieros y economistas, que lograban imponer líneas de largo plazo, pasando de una administración a otra, sin que eso se reflejara en la orientación de las políticas impulsadas por el organismo. En esa elite de tecnócratas, se incluía, por cierto, simpatizantes de izquierda, como Flavián Levine<sup>129</sup>, pero eso no era decisivo. Lo fundamental, para ser parte de la corporación, era demostrar suficiencia técnica, no el apego a una línea ideológica determinado<sup>130</sup>.

La tarea de dar forma al Plan General de Fomento, que serviría para articular las iniciativas específicas, planteó desafíos arduos a los directivos de la época. Para hacerse cargo de este propósito institucional era necesario realizar un trabajo preparatorio en distintos ámbitos, según se indica en la Memoria de 1943:

---

<sup>128</sup> Entrevista a Eduardo Simián Gallet, en Margarita Serrano y Marcia Scantlebury (entrevistadoras), *Historias personales. Políticas públicas*, Santiago, Cieplan, 1993, p.68.

<sup>129</sup> Levine se ubicaba en el lado izquierdo del espectro político, pero no por su cercanía a los socialistas, comunistas o anarquistas, sino su ligazón conceptual con el pensamiento de Keynes.

<sup>130</sup> Todos los gobiernos radicales, recuerda Favián Levine, respetaron el compromiso de no transformar a la CORFO en un ente político. Las cosas comenzaron a cambiar recién durante la segunda administración de Carlos Ibañez (Entrevista a Flavián Levine Bowden, en Margarita Serrano y Marcia Scantlebury, *Historias personales. Políticas públicas*, Santiago, Cieplan, 1993, p.20).

- Había que evaluar los resultados de las medidas y acciones adoptadas por el estado y los particulares para satisfacer las necesidades del mercado interno, en el difícil periodo que vivió el mundo al término de la Primera Guerra Mundial.
- Había que iniciar estudios que permitieran dimensionar los alcances de cada una de las disposiciones contenidas en la Ley 6640, de creación de la CORFO y hacer una evaluación de los resultados prácticos asociados a su puesta en uso.
- Había que emprender estudios sobre los distintos factores o condicionantes del desarrollo material del país: recursos naturales y humanos con que contaba cada región del país; equipos mecánicos, medios de transporte, recursos financieros disponibles; infraestructura jurídica, régimen tributario y todos los condicionantes institucionales del desarrollo, etc.
- Era necesario definir con más precisión el marco que sujetaría el trabajo planificador, cómo sería la relación entre lo público y lo privado<sup>131</sup>.

Chile no contaba, a la sazón, con nada de esto.

Había carencias graves en la parte de arriba de la pirámide. La economía todavía no se había desarrollado como ciencia. Eran contados los especialistas, con formación sólida en este ámbito, que detentaran posiciones de poder en los puestos más importantes<sup>132</sup>. No sólo faltaban conocimientos acerca de cómo funcionaban las políticas públicas, en general, o de cómo lo habían hecho, de manera más concreta, en los últimos años, en el país. También se enfrentaba una carencia más grave todavía, en la parte de abajo de la pirámide: no se disponía estadísticas nacionales ni de investigaciones especializadas que permitieran tener un conocimiento exacto del estado de la economía chilena, no se contaba con conocimientos que permitieran establecer prioridades razonables para los distintos proyectos, dimensionar el impacto real de las medidas adoptadas por el gobierno o los privados, dar asidero,

---

<sup>131</sup> CORFO: *Labor realizada durante el segundo semestre de 1943*. Santiago, Mimeo, p.8

<sup>132</sup> Los puestos técnicos, en el área técnica, eran desempeñados por ingenieros y abogados. Rara vez por profesionales que tuvieran formación en economía o en administración.

en definitiva, a las políticas económicas que debía ser estructuradas y puestas en sintonía por el Plan General.

Sin esas cifras y estudios, las autoridades no estaban en condiciones de diseñar planes para hacer efectivos los objetivos que se habían trazados. Estaban condenadas, como comenta Flavián Levine, a tomar decisiones “al lote”, basadas en la intuición mucho más que en el conocimiento técnico<sup>133</sup>.

Había un segundo factor limitante. La CORFO inició su trayectoria institucional cuando comenzaba la Segunda Guerra Mundial. Se trataba de una conflagración a gran escala, que había involucrado a las grandes potencias, que pronto había propagado sus efectos a todos los rincones del planeta, transformados en escenario para los enfrentamientos, en centros abastecedores de materias primas o en aliados. Los procesos políticos y sociales tomaron, como resultado de esto, un curso distinto, en el plano político, lo mismo que en el económico: se interrumpieron los circuitos normales de funcionamiento de la economía mundial.

La economía abierta de Chile recibió casi de inmediato el impacto. Lo mismo sucedió con la CORFO, que tuvo que posponer las políticas de largo plazo, concentrándose en la emergencia. El mercado interno había dejado de recibir capitales extranjeros, además de numerosos productos que eran esenciales para los consumidores y para las empresas. ¿Cuánto iba a durar el conflicto? Los beligerantes no eran naciones pobres, enredadas en viejas disputas territoriales o étnicas. Se trataba de las civilizaciones más pujantes, que estaban usando toda su capacidad tecnológica e industrial para provocar devastaciones sin precedentes. ¿Qué iba a pasar con el mundo después de eso?. El horizonte futuro se veía incierto. Pero el corto plazo era muy claro. Chile enfrentaba fantasma cierto del desabastecimiento. Para combatirlo la institución debió aplicar todo su “potencial financiero a la adquisición de materias primas esenciales para afrontar las contingencias derivadas del conflicto, cuyas repercusiones fueron sensibles en materia de abastecimiento de productos vitales para el normal desenvolvimiento económico del país”<sup>134</sup>. Había

---

<sup>133</sup> Entrevista a Flavián Levine Bowden, en Margarita Serrano y Marcia Scantlebury (entrevistadoras), *Historias personales. Políticas públicas*, Santiago, Cieplan, 1993, p.24.

<sup>134</sup> Realizaciones 1950, p.10.

quedado en evidencia cuán vulnerable era la pequeña economía chilena, lo mucho que ella dependía, para su subsistencia, de recursos, productos y servicios que provenían de un mundo que se veía inseguro e incivilizado. Para atenuar esta debilidad, era urgente lograr mayor autonomía. No bastaba con usar el aparato estatal para contar con un poder comprador o negociador, que fuera capaz de encontrar solución a los temas más urgentes de abastecimiento. Era importante impulsar una política de más largo plazo, que permitiera desarrollar *dentro*, lo que debía ser obtenido, entonces, de *fuera*. Se comenzó a llamar a este imperativo, surgido en un clima de emergencia, la “sustitución de importaciones”. ¿Quién debía hacerse cargo de encausar el desarrollo en la dirección necesaria para mitigar los efectos de esta vulnerabilidad? La CORFO debió cargar con el peso de esta misión, apartándose de sus propósitos iniciales: debía estimular el surgimiento de una capacidad manufacturera destinada a reemplazar importaciones, en todos los frentes que fueran posibles.

El efecto de esta reorientación coyuntural fue claro. La institución tuvo que emplear su enorme capital para estimular sectores o servicios que eran secundarios respecto de sus objetivos iniciales. Se crearon todo de industrias. La política crediticia se diversificó, adquiriendo un carácter un poco fragmentario.

¿Cómo pensar en avanzar hacia la definición de un Plan General, bajo un escenario como el descrito? La CORFO descubrió que no bastaba con tener una idea clara sobre lo que había que hacer. Si no se contaba con un capital humano, institucional y de conocimientos, era imposible realizar los diagnósticos iniciales, y menos todavía, decidir el curso que debía darse a la economía nacional, en los años venideros, luego de que pudiera ser remontada la coyuntura provocada por la guerra.

En lo inmediato, el único camino viable era el aplazamiento de la entrada en operaciones del Plan General:

“Diversas consideraciones motivaron el aplazamiento del estudio del referido Plan General, pero seguramente no fue ajena a ellas la carencia de una serie de investigaciones económicas básicas, absolutamente indispensables para iniciar una labor de la

envergadura que implica la programación del desarrollo de la producción total de un país”<sup>135</sup>.

¿Qué hacer en el intertanto? La solución transitoria, que terminó volviéndose definitiva, fue desarrollar planes de acción directa, los llamados “planes de acción inmediata”, descritos en otro apartado de este texto. Estos planes de emergencia se prolongaron, en los planes sectoriales, que operaron dentro de la lógica de los proyectos.

La Corporación no ejercía una tutela o control muy estrecho sobre estos proyectos. Lo que podía hacer, en esta etapa, era movilizar su enorme potencial financiero en una u otra dirección, y exigir el cumplimiento de las metas fijadas. Se pensaba que estas formas de planificación más sencillas servirían como base para poder ir evolucionando a “formas cada vez más elaboradas para preparar y presentar sus planes”<sup>136</sup>.

Mientras se operaba dentro de esta lógica, se desarrollaba el trabajo estadístico y científico que debía aportar los insumos para la constitución de una unidad de planificación y luego de eso, para la conformación del Plan General.

En 1943 un equipo técnico de la CORFO, encabezado por Flavián Levine y Álvaro Marfán, inició los estudios del ingreso nacional, ingresos y egresos gubernativos, formación de capitales y comercio exterior, en la denominada Sección de Planificación y Estudios de CORFO. Este estudio se enfrentó con limitaciones importantes. Había pocos modelos que seguir. Las técnicas de programación y análisis estadístico de la época todavía no estaban afinadas para emprender estudios de esta envergadura. Con ingenio local, los técnicos de la institución lograron sortear estas limitaciones.

La primera fase de su trabajo comprendió un trabajo estadístico muy fino, industria por industria, que permitió, en su fase final, contar por primera vez con cifras agregadas, que explicaban el origen de la renta en cada sector del país: cuál es el

---

<sup>135</sup> “Planificación”, en CORFO, *15 años de labor (1939- 1954)*, Santiago, CORFO, 1955, p.60.

<sup>136</sup> “Planificación a escala nacional”, CORFO, *20 años de labor: 1939-1959*, Santiago, CORFO, 1960, p.92.

volumen que se produce en términos reales, cómo se distribuye. Este trabajo fue publicado en 1946, en dos macizos volúmenes<sup>137</sup>.

Luego de la publicación de las Cuentas Nacionales, se creó el Instituto de Economía de la Universidad de Chile, donde comenzaron a realizarse diverso tipo de estudios a partir de estas cifras, y poco después el Departamento de Estudios del Ministerio de Hacienda. Se había constituido un equipo competente en el manejo de cifras, que realizaba un seguimiento detallado de la economía chilena, que se plasmaba en un informe anual, presentado ante el Ministerio de Hacienda, que se transformó en el barómetro de la economía chilena:

“Con estos informes, el Ministro de Hacienda se formaba un criterio de qué hacer con los impuestos; ver si el país está o no capitalizado; qué pasa con la balanza de pagos, y en fin. Sobre esa base, él hacía su discurso para presentar a Presupuestos. Conocer estas cuentas era esencial para cualquier cambio de política económica. Nosotros seguimos haciéndolas hasta que las tomó la CORFO y luego la Oficina de Planificación Nacional”<sup>138</sup>.

Los estudios iniciados por la CORFO en 1943 fueron coronados en 1950, cuando fue posible establecer, sobre bases rigurosas, el Ingreso Nacional y el Producto Nacional Bruto. Estas investigaciones fueron integradas, dos años después, en un sistema de Cuentas Nacionales, que comenzaron a ser publicadas, por primera vez, a partir de 1957<sup>139</sup>. Se trataba de cifras de alta calidad, que cubrían el periodo comprendido entre 1940 y 1954, que por primera vez hacían posible dar un paso más allá de la lógica de los planes sectoriales<sup>140</sup>.

Mientras se avanzaba en el trabajo estadístico, la institución emprendió dos iniciativas que fueron fundamentales: la creación de un Departamento de

---

<sup>137</sup> CORFO: *Renta nacional: 1940-1945*. Santiago, Chile: Impr. Universitaria, 2 vols., 1946.

<sup>138</sup> Entrevista a Flavián Levine Bowden, en Margarita Serrano y Marcia Scantlebury (entrevistadoras), *Historias personales. Políticas públicas*, Santiago, Cieplan, 1993, p.25.

<sup>139</sup> CORFO. Sección de Investigaciones Económicas: *Cuentas nacionales de Chile: 1940-1954*. Santiago: Del Pacífico, 1957.

<sup>140</sup> Los estudios técnicos de la CORFO gozaron de reconocimiento internacional: “Sólo las Cuentas Nacionales de Estados Unidos y Canadá superan en exactitud y amplitud a las chilenas, en América. Por lo tanto, Chile es la nación latinoamericana que dispone de los mejores instrumentos de análisis y programación del desarrollo económico” (“Estudios económicos”, en CORFO, *20 años de labor: 1939-1959*, Santiago, CORFO, 1960, p.9).

Planificación y Estudios, responsable de proponer fórmulas racionales para conducir el desarrollo chileno, y la Fundación Pedro Aguirre Cerda, encargada de realizar un estudio general de los recursos con que contaba cada región del país.

A fines de 1950 la sección de Planificación y Estudios fue transformada en Departamento CORFO. El mandato principal de esta nueva unidad era iniciar la integración de las iniciativas de planificación que estaban siendo impulsadas por distintas instancias de la institución, en forma bastante dispersa. El nuevo departamento debía superar la casuística que imperaba, iniciando “el estudio de planes generales de producción”<sup>141</sup>.

Esta nueva unidad concentró sus esfuerzos en el impulso del sector agropecuario con apoyo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y de la FAO. Se buscaba, con ello, modernizar a un sector de baja productividad, profundamente anti-moderno, para dar al desarrollo chileno un carácter más armónico.

El primer fruto de la acción del departamento fue el desarrollo del proyecto que dio origen a la IANSA. Luego se profundizó este trabajo, con la definición de un primer Plan General de Desarrollo Agrícola y de Transportes, que fue aprobado hacia fines de 1954. Este plan hacía una proyección a 8 años plazo (hasta 1961). Su objetivo era incrementar el total de producción agrícola en un 40%, lo que implicaba multiplicar por tres la tasa de aumento bruto acumulativo. Para generar este cambio no bastaba operar dentro de la lógica sectorial. Era necesario generar un cambio a gran escala, que sobrepasara las fronteras que circunscribían al mundo agrícola. El plan definía 4 metas básicas: elevar el nivel dietético medio de la población; equilibrar la balanza de pagos, a través de la sustitución de importaciones; elevar el nivel de vida del campesinado; crear una mayor demanda de bienes y servicios, en el campo, para beneficio de las otras ramas de la economía<sup>142</sup>. Para satisfacer esos objetivos, contemplaba la realización de extensas obras de ingeniería (obras de regadío, caminos, etc.) y de mejoramiento tecnológico, que demandaban una inversión proyectada de 370 millones de dólares. Esta inversión debía ser prorrateada entre el

---

<sup>141</sup> “Planificación”, en CORFO, *15 años de labor (1939- 1954)*, Santiago, CORFO, 1955, p.60.

<sup>142</sup> Luis Ortega (et al): *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones 1939-1989*. Santiago: Universidad de Santiago, Facultad de Humanidades, Departamento de Historia, 1989, p.159-60.

sector público y el privado. La idea central del plan era potenciar el aporte este último. El papel del Estado debía reducirse a aportar la infraestructura mínima que necesitaba la economía agrícola para desenvolver todo su potencial. Las intervenciones directas sólo habían sido contempladas en el caso de áreas muy calificadas (rubros que eran importantes para el país, pero que no resultaban interesantes a los privados).

No se dieron las condiciones para el éxito de este plan. La crisis económica que vivía el país, a mediados de la década de los 50's, impidió que pudieran ser movilizados los recursos suficientes. Los bancos extranjeros aceptaron ceder los créditos, pero exigieron a las autoridades, como condición, que se equilibrara el presupuesto y se pusiera atajo a la inflación. La administración de Carlos Ibañez no pudo cumplir con las condiciones impuestas, lo que se reflejó en los montos de los créditos efectivamente recibidos, que sumaron 40 millones de dólares, que se agregaban a una cantidad similar aportada por el Estado. No había fondos para dar asidero al gran cambio prometido. El Plan debió ser abandonado, a medio camino<sup>143</sup>.

El trabajo realizado con las cuentas nacionales fue complementado por un esfuerzo paralelo, desarrollado por la fundación "Pedro Aguirre Cerda", que era un brazo institucional de la CORFO.

Desde los tiempos de Pedro Valdivia se había construido la imagen de Chile como un territorio rico en recursos naturales, que permanecían sin explotar. Esta visión optimista acerca de las riquezas con que contaba el país no era inexacta, pero sí muy imprecisa. El país, efectivamente, tenía un gran potencial productivo en distintos frentes, pero no existía información que permitiera dimensionar esas posibilidades y aprovecharlas para realizar emprendimientos concretos.

La misión de la Fundación fue realizar el primer catastro nacional de recursos naturales, bajo el liderazgo de Humberto Fuenzalida Villegas. En 1950 se publicaron los primeros dos volúmenes (de un total de 4) de la *Geografía económica* de la CORFO. En las décadas siguientes esta obra fue reeditada varias veces, transformada

---

<sup>143</sup> Luis Ortega (et al): *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones 1939-1989*. Santiago: Universidad de Santiago, Facultad de Humanidades, Departamento de Historia, 1989, p.161.

en la fuente obligada para todos para académicos, empresarios y estudiantes de nuestro país<sup>144</sup>.

El trabajo desarrollado por la Fundación fue complementado por las investigaciones que desarrolló la CORFO en frentes más específicos. La CORFO realizó, en esos años, la primera investigación en profundidad sobre los recursos forestales existentes en el país, sobre las fórmulas existentes para proteger los bosques, los sistemas de explotación y transporte, con apoyo de técnicos alemanes altamente calificados. Llevó adelante un trabajo de experimentación, en los suelos del Norte Grande, destinado a establecer la factibilidad de la introducción del cultivo de la remolacha azucarera. Junto con ello, realizó estudios sistemáticos de las aguas subterráneas, de los recursos pesqueros, de los minerales radioactivos, las reservas de carbón, energía, pesca, entre otros rubros<sup>145</sup>.

Para dar más sistematicidad a sus estudios de los recursos naturales, fue necesario crear una serie de centros especializados: Instituto de Investigaciones Agropecuarias, Instituto de Investigaciones en Recursos Naturales, Programa Chile-California, Instituto de Investigaciones Geológicas, Instituto Forestal, Instituto de Fomento Pesquero.

La institución se había transformado en el centro de investigación más importante del país en el área tecnológica. Hacia fines de 1960, además, había logrado afinar un nuevo cálculo de las cuentas nacionales, siguiendo una metodología de trabajo propuesta por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas. A este estudio se sumó, pronto, una tercera estimación, que permitió cubrir el periodo comprendido entre 1940 y 1963. Se había logrado recopilar toda la información necesaria para poder ir más allá de la lógica del plan sectorial.

---

<sup>144</sup> Fundación "Pedro Aguirre Cerda" de la Corporación de Fomento de la Producción: *Geografía económica de Chile*. Santiago: CORFO, 1950-1962, 4 vols.

<sup>145</sup> CORFO: *20 años de labor: 1939-1959*. Santiago: CORFO, 1960, pp.93-94.

## II.4 ENDESA Y LA ELECTRIFICACIÓN NACIONAL.

“la energía eléctrica ha dejado de ser un simple producto industrial, para convertirse en un factor de extraordinaria influencia en el desarrollo y en la vida de la colectividad. Reconocida esta condición, es deber del Estado Moderno, suplir las deficiencias de la iniciativa particular, considerando que, antes que el interés inmediato comercial, debe primar el interés del país”

Ingeniero Arturo Aldunate.

### ORIGENES.

Los orígenes del Plan de Electrificación Nacional se encuentran en un estudio elaborado por un grupo de ingenieros eléctricos chilenos, liderados por Reinaldo Harnecker, titulado *Política Eléctrica Chilena* de 1936. En sus conclusiones estos ingenieros consideraban que la energía eléctrica era un elemento fundamental para el desarrollo de los países, un servicio de extrema necesidad pública, que debía ser un medio de fomento antes que un objeto de comercio. Se estimaba que el consumo de energía era muy bajo y que el desarrollo de la capacidad de generación estaba estancado, siendo necesario que la oferta de energía en todo momento precediera a la demanda. El país poseía recursos hídricos y térmicos abundantes que debían ser aprovechados conforme un plan general de electrificación del país, financiado con fondos públicos y desarrollado por un organismo estatal autónomo.

El Instituto de Ingenieros de Chile dio su pleno respaldo a la propuesta y, en la misma publicación, recomendaba a los poderes públicos que el Estado asumiera decididamente una política de desarrollo de las fuentes generadoras de energía mediante un plan nacional de electrificación, sobre la base de que la electricidad era “un medio de fomento de la riqueza nacional y de mejoramiento del estándar de vida de sus habitantes y no una finalidad de lucro a favor de los capitales invertidos”. Asimismo, respaldaba la idea de una entidad estatal “autónoma, centralizada, preponderantemente técnica” que, conforme al plan de electrificación, “limitaría su acción a la generación, interconexión, transmisión y distribución primaria de energía eléctrica, y dejaría en manos de entidades particulares o

municipales, controladas y con tarifas reguladas por el Estado, la distribución o reventa de la energía eléctrica a los particulares”<sup>146</sup>.

El Plan de Electrificación no pasó desapercibido para las empresas eléctricas privadas, quienes se manifestaron contrarias a la intervención estatal, alegando que las dificultades por la que atravesaban para aumentar el servicio eléctrico estaban relacionadas con el impacto de la Gran Depresión y las bajas tarifas eléctricas dictadas por el gobierno<sup>147</sup>. Asimismo, se argumentaron que las empresas tropezaban con serias dificultades para conseguir los capitales que constantemente necesitaban para abastecer las demandas. La solución era crear “un organismo técnico y a la vez comercial semejante al Consejo creado por la antigua ley de servicios eléctricos”; con el sólo funcionamiento de este organismo, “inspirado en razones técnicas y comerciales más que políticas, contribuiría el Estado al fomento de la industria eléctrica, sin que esto le significara una carga para él, porque introduciría la confianza en estos negocios, que es la única garantía que exigen los capitales que esta industria requiere”<sup>148</sup>.

Al mes siguiente de publicar esta conferencia, el Instituto de Ingenieros de Chile publicó otra del ingeniero Arturo Aldunate, quien ponía de manifiesto las ideas dominantes en el mundo de los ingenieros: “Soy un convencido de que el liberalismo cumplió ya su época y de que si queremos resolver los arduos problemas de la hora presente, debemos encararlos virilmente, sin pretender desconocer la evolución constante que se opera en todos los campos de las actividades y las ideas humanas”. Enseguida agregaba que: “la energía eléctrica ha dejado de ser un simple producto industrial, para convertirse en un factor de extraordinaria influencia en el desarrollo y en la vida de la colectividad. Reconocida esta condición, es deber del

---

<sup>146</sup> Instituto de ingenieros de Chile, *Política eléctrica chilena*, Santiago, Nascimento, 1936, publicación hecha en los Anales del Instituto de Ingenieros de Chile. *passim*

<sup>147</sup> Agustín Huneeus. “Política Eléctrica Chilena”, *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, año 36, N°3, marzo 1936, 139-141

<sup>148</sup> Guillermo Cox Lira. “Comentarios a los estudios de política Eléctrica Chilena”. *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, año 37, N°1, enero 1937, 3-10

Estado Moderno, suplir las deficiencias de la iniciativa particular, considerando que, antes que el interés inmediato comercial, debe primar el interés del país”<sup>149</sup>.

A mediados de 1937, en las mismas páginas de los *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, Reinaldo Harnecker hizo frente a las observaciones antes citadas. En su artículo defendió las ideas expuestas en la *Política Eléctrica Chilena* y se manifestó contrario a las afirmaciones de las empresas eléctricas privadas, manifestando que estaba convencido que en Chile como en otros países, “la iniciativa privada ha cumplido una etapa honrosa en el pasado, pero que es incapaz de afrontar el problema futuro en la forma y amplitud que el progreso nacional lo requiere, y que nuestro problema eléctrico para ser resuelto necesita algo más que meros paliativos, necesita una acción a fondo del Estado”<sup>150</sup>.

#### CORFO Y LA ELECTRIFICACION NACIONAL.

Las propuestas para el desarrollo de la generación eléctrica promovida en los años treinta, encontraron su cauce de acción con la creación de la Corporación de Fomento y Producción en 1939. Este organismo público pronto puso en marcha una política orientada a promover el desarrollo productivo del país, mediante la implementación de “planes de acción inmediata”. El Plan de Fomento de Producción de Energía Eléctrico fue elaborado por el Departamento de Energía y Combustibles de CORFO, bajo la dirección del ingeniero Guillermo Moore, específicamente por su Oficina Técnica, Sección Eléctrica, a cargo del ingeniero eléctrico Reinaldo Harnecker y la colaboración de los jóvenes ingenieros Raúl Sáez, Raúl Herrera y Pablo Pérez Zañartu<sup>151</sup>.

En conformidad con el Plan de Fomento las primeras medidas estuvieron destinadas a suministrar electricidad a zonas mal abastecidas como el norte de Chile, donde se fue en ayuda de las empresas eléctricas privadas apoyando la construcción de pequeñas centrales térmicas. Asimismo, se avanzó en el plan general de

---

<sup>149</sup> Arturo Aldunate. *Política Eléctrica Chilena. Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, año 37, N°2, marzo 1937, 43-63.

<sup>150</sup> Reinaldo Harnecker. "Política Eléctrica Chilena", *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, año 37, N°8-9, agosto-septiembre 1937, 329-341.

<sup>151</sup> CORFO, *Fomento de la producción de energía eléctrica*, Santiago, 1939.

establecer una red de centrales hidroeléctricas en colaboración con el sector privado. Así, desde Osorno al sur, se iniciaron las obras de la central hidroeléctrica Pilmaiquén para la distribución de la energía entre Valdivia y Puerto Montt. Asimismo, y previendo una falta de energía en el futuro por el fuerte incremento de la demanda, se hicieron planes para la construcción de las centrales hidroeléctricas de Abanico en el río Laja, que proporcionaría energía a Concepción y las localidades aledañas, y la de Sauzal sobre el río Cachapoal, para atender a Santiago<sup>152</sup>.

En marzo de 1943 el Consejo de la CORFO aprobó el “Plan de Electrificación Primaria”, que reemplazó al de Acción Inmediata, y que debía ejecutarse en tres etapas de seis años cada una. El plan contemplaba la construcción de centrales de generación y líneas de distribución primarias destinadas a “producir y entregar la energía eléctrica en grandes bloques a empresas distribuidoras, industrias y otros grandes consumidores, cooperativas de electrificación rural e instalaciones de riego mecánico”<sup>153</sup>. Para su aplicación, el plan dividió a Chile en siete regiones conforme a las características de sus recursos hidroeléctricos, los regímenes de sus ríos y sus posibilidades de desarrollo.

En esta primera etapa, se formarían sistemas regionales aislados, que desarrollarían su potencial de generación para abastecer el consumo local, y se instalarían líneas de transmisión de energía eléctrica en alta tensión, sin entrar a distribuir la misma. En la segunda etapa, se debía interconectar los sistemas eléctricos regionales, con el objetivo de transmitir los excedentes de energía eléctrica de una región a otra. La tercera etapa consideraba la interconexión entre la segunda y la quinta región geográfica –de La Serena a Puerto Montt- mediante el despacho de grandes bloques de energía, lo que requeriría de grandes potencias instaladas y líneas de transmisión y distribución de gran capacidad<sup>154</sup>.

Como programas complementarios se consideraban un “Plan de Regadío Mecánico” y un “Plan de Electrificación Rural”. El primero debía promover el

---

<sup>152</sup> Instituto de Ingenieros de Chile. *Política eléctrica*. Santiago, Universitaria, 1988, 63; ENDESA, 50 años, *op. cit.*, 47-48.

<sup>153</sup> CORFO, *Fomento de la producción de energía eléctrica*, Santiago, 1939, 16, citado por Ortega y otros, *Corporación de Fomento*, *cit.*, 85.

<sup>154</sup> CORFO. *Plan de electrificación del país de la Corporación de Fomento*. Santiago, Imprenta Universo 1942, 53-67

regadío en pequeña y mediana escala mediante bombas eléctricas. El segundo estaba orientado a proporcionar apoyo técnico y financiero para la organización de cooperativas que distribuyeran electricidad a los predios, aldeas y pequeñas comunidades rurales que no contaran con este servicio. En términos generales, la distribución de energía seguía a cargo de las concesionarias privadas que serían los canales normales de distribución, sin perjuicio de la ayuda técnica y financiera que se les brindaría. Sólo en el caso que no existieran concesionarios interesados o idóneos contemplaba el Plan la posibilidad de entrar a distribuir energía en forma directa<sup>155</sup>.

#### ENDESA.

Con el fin de desarrollar y administrar las obras contempladas sin las limitaciones burocráticas de un organismo estatal, se acordó la formación de una sociedad anónima, controlada por la Corporación. Así se constituyó como filial CORFO la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA) el 1° de diciembre de 1943, con un capital de 500 millones de pesos. La Gerencia General la asumió Guillermo Moore y la Gerencia Técnica Reinaldo Harnecker<sup>156</sup>. La nueva empresa tuvo dificultades para ejecutar el Plan de Electrificación debido a los problemas para la importación de los equipos y materiales requeridos para las nuevas centrales hidroeléctricas, derivados de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, una vez finalizado el conflicto se pudo avanzar rápidamente en la construcción de las centrales y los sistemas de transmisión. A la vez, ENDESA participó activamente en el desarrollo de la electrificación rural y en la distribución de energía a través de empresas eléctricas propias, filiales y asociadas<sup>157</sup>.

En cuanto al avance en la construcción de las centrales hidroeléctricas, la de Pilmaiquén entró en funcionamiento en 1944 sirviendo a Osorno y Puerto Montt; dos años más tarde las líneas se extendieron desde Osorno a La Unión y Valdivia. Las obras en esta central quedaron definitivamente terminadas en 1951, contando

---

<sup>155</sup> *Ibíd.*

<sup>156</sup> ENDESA. *50 años.. op.cit.*, 37.

<sup>157</sup> *Ibíd.*, 44-51

entonces con una potencia instalada de 24.240 kW. La central hidroeléctrica Sauzal comenzó a generar electricidad en 1948 y quedó concluida en julio de 1955 con una potencia de 76.800 kW. Fue unida a Santiago mediante líneas de 110 kV y hasta Curicó con líneas de 66 kV. Las cuatro unidades de la central hidroeléctrica Abanico comenzaron a operar entre 1948 y 1952. Su potencia instalada era de 86.000 kW, y la energía era transmitida a la zona de Concepción con líneas de 154 kV y con otras de menor tensión hacia Coronel y Tomé Posteriormente las líneas se prolongaron a Chillán (1950), Los Ángeles (1951) y Victoria (1954). Por último, se construyó en la región de Coquimbo la central hidroeléctrica Los Molles, con una potencia de 16.000 kW y sus respectivas líneas de transmisión a las principales ciudades de la región, entrando en servicio en diciembre de 1952<sup>158</sup>.

Para la electrificación rural ENDESA desarrolló una política destinada a organizar cooperativas de electrificación, mediante instalaciones de distribución de bajo costo que debían ser explotadas y conservadas por los propios consumidores. De este modo, entre 1940 y 1955, surgieron las cooperativas de Curicó, Talca, San Carlos, Chillán, Yumbel, Los Ángeles, Paillaco, Río Bueno, Osorno y Llanquihue. Para la distribución de energía en los sectores urbanos, la Corporación de Fomento primero y luego ENDESA, organizaron empresas eléctricas en sociedad con los municipios locales o bien haciéndose cargo de empresas en falencia técnica o financiera. A fines de 1954 se habían organizado empresas de distribución en Vallenar, Serena-Coquimbo, Ovalle, Melipilla, Colchagua, Mataquito, y La Frontera, a la vez que absorbía otras compañías existentes como las empresas de distribución de Tocopilla, Copiapó, San José de Lanco y la Compañía de Electricidad Austral (Saesa)<sup>159</sup>. Esta última había tenido que recurrir a la CORFO para financiar las instalaciones necesarias para recibir y distribuir la energía proveniente de Pilmaiquén, y en 1944 pasó a ser filial de esta institución y, más tarde de ENDESA<sup>160</sup>.

A pesar de las inversiones y el aumento en la generación de electricidad, desde mediados de la década de 1940 se produjo un déficit de energía para cubrir la

---

<sup>158</sup> ENDESA, *Plan de electrificación del país*. Santiago, Empresa Nacional de Electricidad, S.A. ENDESA, Corporación de Fomento de la Producción, 1956, 127-187

<sup>159</sup> *Ibíd.*

<sup>160</sup> *Ibíd.*, 127-129

explosiva demanda resultado de la expansión urbana, la industrialización y la modernización de la vida cotidiana que implicaba un creciente empleo de artefactos eléctricos en el hogar. Esta situación afectó gravemente a Santiago, donde fue necesario recurrir a racionamientos eléctricos durante los inviernos entre 1946 y 1955, un problema que sólo fue solucionado parcialmente con la puesta en servicio de la central hidroeléctrica Cipreses de ENDESA<sup>161</sup>. En el fondo, el déficit era el resultado de la falta de inversiones en nuevas plantas generadoras. La desvalorización de la moneda por efecto de la inflación significaba un aumento de los costos, mientras que las tarifas eran reajustadas con atraso y en una proporción inferior. Dicho estado de cosas hacía muy difícil para las compañías privadas obtener los recursos financieros para invertir en el sector eléctrico. No era mucho mejor la situación de ENDESA que también debía recurrir a préstamos externos para financiar sus obras, aunque la empresa estatal contaba con el respaldo del Estado que, en último término, se hacía cargo de las pérdidas.

## EL SISTEMA INTERCONECTADO

El Sistema Interconectado Central -entendido como el conjunto de generadoras, líneas de transmisión y centros de consumos unidos entre sí, de modo que la energía eléctrica pueda transmitirse de un punto a otro- comprendía en un comienzo sólo el sistema de Compañía Chilena de Electricidad. Sin embargo, a medida que ENDESA fue construyendo nuevas centrales y líneas de transmisión el sistema se fue extendiendo su cobertura. En 1949 se agregó la zona entre Rancagua y Talca, en 1955 se incorporaron los sectores entre Chillán y Los Ángeles, de Melón a la Ligua y de Los Ángeles a Victoria, y en 1957, las líneas llegaron hasta Temuco. Así el sistema llegó a cubrir desde La Ligua a esta última ciudad<sup>162</sup>.

Para reforzar la capacidad del Sistema Interconectado Central, en 1959 ENDESA amplió la central Abanico a 135.000 kW y puso en servicio la central hidroeléctrica Sauzalito de 9.000 kW, situada aguas abajo de Sauzal<sup>163</sup>. Sin embargo, el déficit de

---

<sup>161</sup> Instituto de Ingenieros de Chile. *Política eléctrica* 1988, 64.

<sup>162</sup> ENDESA. *Producción y Consumo de energía en Chile 1957*. Santiago, ENDESA, 1958, 71.

<sup>163</sup> Instituto de Ingenieros de Chile. *Política* 1988. 64-65.

energía eléctrica continuaba, lo que obligó a establecer restricciones al consumo ante un inminente racionamiento de no realizarse nuevas construcciones por parte del sector privado. Estas no se efectuaban por cuanto las tarifas fijadas por el gobierno populista de Ibáñez no permitían cubrir los gastos de la inversión, tanto para las empresas públicas, como ENDESA, como para las privadas.

#### ENDESA Y EL ÉXITO DE SU PLANIFICACION.

El exitoso desarrollo de la ENDESA, tanto en la generación como en la distribución de energía, la llevó a tener una posición preponderante en la generación de energía eléctrica hasta alcanzar el 56,7% de la potencia eléctrica instalada del país, y el 79,7% de la de servicio público en 1975. Incluso alejándose de su misión original, participó en la distribución creando empresas subsidiarias, y filiales de norte a sur de Chile. Asimismo, fomentó el desarrollo de cooperativas eléctricas en sectores rurales y el regadío mecánico con bombas eléctricas en la agricultura. Por su capacidad de generación y su red de distribuidoras, había pasado a ser el principal actor en el sector eléctrico chileno, logrando cumplir el desafío que representaba un aumento de la demanda eléctrica del 10 por ciento anual, lo que la obligó a su capacidad de generación cada diez años.

El impacto de la electricidad en el siglo XX chileno fue extraordinario; las luces de la ciudad atrajeron a miles de campesinos, la industria y el comercio se desarrollaron, la radio y la televisión tuvieron un impacto cultural notable, los electrodomésticos facilitaron la vida de las dueñas de casa. Igual cosa cuando la electricidad llegó a campo dejando atrás estilos de vida coloniales. En fin la electrificación de la gran mayoría del país, efectivamente, cambiaría el estándar de vida de los chilenos como lo soñaron los ingenieros de la CORFO en 1939.

## II.5 ENAP Y LA EPOPEYA DEL PETRÓLEO.

“El 20 de diciembre de 1945 el país recibió el mejor obsequio de fines de año: había surgido petróleo en el yacimiento de Springhill, hoy Manantiales, en la Isla de Tierra del Fuego, al sur de Magallanes. Aquel fue el resultado de una larga y sacrificada búsqueda. Significaba el fin de una larga etapa de presunciones petrolíferas y abría el horizonte de otra etapa de grandes realizaciones nacionales”<sup>164</sup>.

Efectivamente, para llegar a aquel momento sublime y extraordinario se requirió un largo y constante esfuerzo. A comienzos de siglo XX se iniciaron las inspecciones petrolíferas en Chile. Al amparo del Código de Minería de 1888, varias empresas particulares organizaron trabajos de reconocimiento en la zona de Magallanes. Hacia 1917 se habían completado diez pozos cuyas profundidades oscilaban entre los 200 y 800 metros. Una ley de ese mismo año (1917) suspendió las prospecciones en terrenos estatales. En adelante, sucesivas leyes reforzaron el dominio del Estado sobre las riquezas petroleras. A fines de la década de 1920 el general Ibáñez había reservado para el Estado la exploración y explotación de las reservas petrolíferas nacionales. En la década siguiente la acción del Estado se fortaleció al imponer un estanco para la internación, refinación, distribución y venta de petróleo y sus derivados en el territorio chileno. En la década de 1930, también se iniciaron las prospecciones petrolíferas del Servicio de Exploraciones Petroleras del Departamento de Minas y Petróleos dependiente del Ministerio de Fomento. En aquellos años ingenieros y técnicos reactivaron los sondajes de Punta Prat en Magallanes siguiendo la planificación elaborada años antes por el geólogo alemán Augusto Hemmer, siendo la parte focal de las actividades la península de Brunswick. No obstante, a inicios de la década de 1940, la existencia de petróleo en Chile seguía siendo una incógnita<sup>165</sup>.

En enero y febrero de 1942 el Gobierno entregó a CORFO la ejecución de las prospecciones petroleras en la zona de Magallanes. La Corporación decidió establecer un convenio con la firma estadounidense United Geophysical Co. para el

---

<sup>164</sup> CORFO, 20 años, p. 19.

<sup>165</sup> ENAP, *Síntesis de la historia y la legislación petrolera chilena*. Santiago. 1967.

desarrollo de exploraciones geológicas y geofísicas con el objetivo de hallar el preciado oro negro. Al mismo tiempo, para mantener una relación con la firma norteamericana y coordinar los trabajos de exploración se creó el Servicio de Petróleos, dependiente del Departamento de Energía y Combustible de CORFO<sup>166</sup>.

En marzo de 1942 arribaron al país los primeros geólogos estadounidenses encabezados por Glenn Ruby. Un año después llegó a Punta Arenas el resto de la delegación, compuesta por catorce técnicos a cargo del geólogo Lawrence Morris. Junto a ellos se hallaban los ingenieros chilenos Carlos Mordojovich y Bernardo Grossling, quienes actuaron como observadores de las actividades norteamericanas. El ingeniero de minas Eduardo Simian asumió la jefatura de la Sección Exploraciones del Servicio de Petróleos de la CORFO, radicada en Punta Arenas.

Por otra parte, el Consejo de la Corporación autorizó la inversión de 500 mil dólares para adquirir en los Estados Unidos equipos de perforación. La compra y arriendo de sondas de percusión y rotatorias capaces de operar hasta 1.500 metros las primeras, y 3.000 las segundas, obligó a contratar los servicios de la compañía tejana The Livermore Corporation pues no existía en el país personal capacitado para operar estos equipos<sup>167</sup>.

Después de realizar prospecciones y estudios preliminares en costa norte y sur del seno Skyring, en el extremo oriental de la isla Riesco, en la costa sur del seno Otway, en la costa sur de la Península de Brunswick y en la región de Peckett se obtuvo éxito en Manantiales, al poniente del estrecho y cerca de la frontera con Argentina. El grito ¡¡petróleo!!... resonó en Magallanes y en el país. Que visión o anticipación o bien fortuna de quienes fijaron los límites con Argentina cuando el petróleo aún no era un recurso. ¿Qué pensarían más de medio siglo después?.

No obstante, pese a este descubrimiento esencial, la “batalla del petróleo” recién comenzaba pues era enorme la tarea de hacer rentable este recurso natural.

En febrero de 1946, el gobierno dictaminó instrumentos legales para entregar a la CORFO la explotación del petróleo. Se formó el personal técnico, se trazaron planes y se intensificó la perforación. Al cabo de cuatro años la Corporación de Fomento

---

<sup>166</sup> Javier Jofré, *Homenaje a los forjadores de la minería del petróleo en Chile*, I.I.M.CH., 1993.

<sup>167</sup> *Ibíd.*

creó una empresa con personalidad jurídica, que tuviese suficiente flexibilidad para atender las operaciones de exploración, explotación, refinación y venta de petróleo. Así, el 19 de junio de 1950, la ley 9618 creó la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP). Esta empresa estaba estrechamente ligada a la CORFO, a cuyo directorio debía someter anualmente la memoria y el balance de actividades<sup>168</sup>.

En 1948, se habían logrado avances en la perforación y descubrimiento de petróleo. La ENAP había perforado 13 pozos de los cuales siete eran productores de petróleo, cuatro de gas rico en gasolina y sólo dos improductivos. Ese año ENAP consideraba que “la economía de divisas que provocará la explotación y refinamiento de este combustible se estima, sobre la base de los precios actuales en más de 8 millones de dólares anuales, o sea, sólo las reservas de Cerro Manantiales representan una economía de divisas de más o menos US\$ 70.000.000”<sup>169</sup>.

No obstante, quedaba una enorme tarea por realizar pues era necesario planear y continuar con nuevas exploraciones como también generar los mecanismos e instrumentos necesarios para el aprovechamiento comercial del petróleo descubierto. La primera acción en este sentido fue la instalación de la Planta de Gasolina de Manantiales, industria inaugurada en 1952.

Desde 1942 a 1953 las inversiones del Estado en la industria petrolera totalizaban 38.292.000 dólares. La mitad de esta cifra correspondía a ingresos obtenidos por la ENAP por ventas de petróleo, a lo que se debe agregar que durante esos años CORFO continuó haciendo importantes aportes para seguir capitalizando a la entidad<sup>170</sup>.

La labor desarrollada por los equipos de perforación hasta diciembre de 1955 alcanzaba un total de 220 pozos (118.778 metros perforados), de los cuales resultaron 93 pozos productores de petróleo, 35 pozos productores de gas y 92 pozos improductivos. Para el mismo año ya existían once yacimientos en explotación: Manantiales, Sombrero, Victoria Norte, Victoria Sur, Victoria Este, Chañarcillo Sur, Chillán, Cullén, Flamenco, Sombrero Norte y Manantiales Sur.

---

<sup>168</sup> Mateo Martinic, *Historia del petróleo en Magallanes*, Santiago, 1983.

<sup>169</sup> *Desenvolvimiento*, 1948, p. 45.

<sup>170</sup> ENAP, *Memoria Anual* 1953.

Sin embargo, la industria petrolífera requería de otras obras tales como caminos, oleoductos, gasoductos, almacenamiento, estanques y otras instalaciones como lo fueron, finalmente, el Terminal Marítimo de Quintero y la refinería de Concón. Respecto de ésta última el 14 de septiembre de 1951 fue aceptada la propuesta de construcción presentada por la empresa norteamericana "The M. W. Kellogg Co". Esta firma hizo el diseño de la refinería, el suministro de materiales para las unidades de proceso y planta de fuerza, recomendó las condiciones que debían cumplir las unidades anexas, supervigiló la construcción y garantía de funcionamiento en cuanto a la eficiencia de la planta.

En julio de 1952 se inició la construcción de la refinería de Concón, la que se inauguró el 12 de noviembre de 1955. En la construcción de la refinería se invirtieron 11 millones de dólares y unos 900 millones de pesos, para lo cual no se contó con ningún empréstito extranjero. En consecuencia, una de las principales obras de CORFO era consecuencia de "un esfuerzo netamente nacional al cual han contribuido todos los chilenos". Desde marzo de 1956, la refinería era dirigida y operada únicamente por personal técnico chileno. Fue diseñada para refinar 20.000 barriles diarios de petróleo crudo pero en la práctica llegó a procesar hasta 25.000 barriles, o sea, un 25% sobre su capacidad de diseño. Entre el Terminal Quintero, donde se recibía el petróleo crudo procedente de Magallanes, y la refinería de Concón, se tendió un oleoducto de 17 kilómetros de longitud y 8" de diámetro, con cañerías fabricadas en Huachipato por la CAP, que permitía el transporte de la materia prima para luego ser almacenada en tres estanques de 8.500 metros cúbicos de capacidad. Los productos refinados llegaban al Terminal de Las Salinas. La distribución del combustible se entregó a la empresa privada a través de las estaciones de Copec, Shell, Unión Oil y Esso. En 1957 la ENAP resolvió asociarse a las distribuidoras privadas para formar la Sociedad Nacional de Oleoductos Ltda. (Sonacol Ltda.), con el objetivo de construir un oleoducto entre Concón y Maipú. Las obras se iniciaron el segundo semestre de 1958 y concluyeron a fines de 1959<sup>171</sup>.

La producción de petróleo crudo en la década de 1950 fue en notable ascenso, lo cual tendió a consolidar ésta "industria básica nacional". Desde 1950 hasta 1960, la

---

<sup>171</sup> ENAP, Memorias Anuales 1955-1960

extracción de petróleo crudo se elevó de 100.200 metros cúbicos anuales a 1.150.000 metros cúbicos anuales y a 2.176.010 en 1964. Producir primer millón de metros cúbicos significó a la ENAP 68 meses de trabajo; el segundo millón lo completó en 22 meses, el tercero en 15 meses, y el cuarto en doce meses, lo cual muestra un notable ritmo e incremento de la productividad de la planta y de sus trabajadores.

Respecto de las perforaciones, entre 1955 y 1964, mantuvieron un ritmo creciente de un promedio de sesenta pozos anuales a un promedio de 100 pozos perforados al año, aumentándose de 118.800 metros perforados en 1955 a 209.100 en 1964, con un promedio de 79 pozos y 165.280 metros perforados anualmente. Al concluir ese año la cifra total llegaba a 961 pozos y de ellos 387 eran productores de petróleo, 166 de gas y 408 improductivos<sup>172</sup>.

Al finalizar la década de 1950, la empresa estaba abasteciendo el consumo de combustible líquido del país, con excepción del petróleo combustible (fuel oil) que empleaba la gran minería. Con ello se cumplía con una de las principales metas de la empresa: "el abastecimiento total del país en este combustible". Llegado 1964, la producción combinada de Manantiales y Concón ya había alcanzado las siguientes proporciones de abastecimiento a nivel nacional: gasolina de autos, gasolina de aviación y gas licuado, 100%; petróleo diesel y kerosene, 85%<sup>173</sup>.

No obstante, el aumento continuo de las necesidades de productos refinados, así como la mayor producción de crudo, determinó la realización de diversas obras como la ampliación de la Refinería de Concón, la construcción de la planta de gasolina de Cullen, la ampliación de la Planta de Manantiales, nuevas instalaciones en el Terminal Clarenia, la construcción de un nuevo Terminal en Puerto Sara y la extensión de oleoductos y gasoductos. Asimismo, ante el fuerte y explosivo aumento de la demanda en 1962 se decidió la construcción de una nueva refinería en Concepción a un costo de 30 millones de dólares.

Junto con el trabajo de exploración y explotación en Magallanes, la ENAP emprendió en 1956 un plan de exploraciones en la región norte, al que se unió en 1961 otro destinado a las regiones del centro - sur, todo ello financiado con fondos

---

<sup>172</sup> *Ibíd.*

<sup>173</sup> ENAP, Memoria Anual 1964.

provenientes de la Ley del Cobre. En 1960 se inició un plan de sondajes en aquellas zonas que aparecían como las más atractivas: Pintados en la Pampa del Tamarugal y Pedernales en Atacama. Los contratos de perforación fueron asignados a las firmas norteamericanas Loffland Brothers Co. y Santa Fe Drilling Co. También se hicieron estudios en la zona centro sur determinándose en 1964 la perforación de algunas estructuras encontradas entre Osorno y Puerto Montt, específicamente en las cercanías de Lebu, y también en un lugar ubicado a seis kilómetros de Puerto Montt. No obstante, las inversiones ambos intentos no dieron resultados satisfactorios<sup>174</sup>.

En el plano ejecutivo, parte del equipo de ingenieros que había participado en la puesta en marcha de la empresa continuó ejerciendo su dirección, contándose entre ellos el Gerente General Fernando Salas Valdés, el Gerente de Producción Jorge Pacheco Espinoza, Fernando Reich Kehl a cargo de las refinerías y Osvaldo Wenzel Grube en las exploraciones.

A pesar de los constantes desafíos y proyectos que la empresa debía emprender, en 1955 la ENAP dejó de recibir aportes fiscales a través del presupuesto nacional, debiendo hacer frente a sus inversiones y gastos con recursos propios. La ley que constituyó ENAP determinó que las utilidades y beneficios pasarían directamente a incrementar su patrimonio "hasta que la industria petrolera en Chile alcance su completo desarrollo", para sólo después canalizarse hacia las rentas generales de la nación. Adicionalmente, y con el mismo fin, las utilidades quedaron exentas de pagar el impuesto a la renta. Gracias a tales concesiones y a la gestión de la empresa, durante el período 1955-1964, ENAP logró autofinanciarse y obtener créditos externos e internos para acometer un importante proceso de expansión, desligando al Estado de toda responsabilidad financiera directa y de paso evitándole, en un período de relativa estrechez fiscal, el tener que cubrir déficits.

Entre 1965 y 1970 la Empresa Nacional del Petróleo mantuvo su monopolio sobre la explotación y refinación del petróleo. En este período, entre sus miembros más destacados se halla Eduardo Simián Gallet, primero como Presidente del Directorio, y en su calidad de Ministro de Minería. En el período 1965 – 1970 los equipos de la ENAP perforaron un promedio anual de 61 pozos y 132 mil metros. Sin embargo,

---

<sup>174</sup> ENAP, Memorias Anuales 1960.-1965.

este notable desempeño apenas alcanzó para reemplazar los pozos que dejaban de producir, lo cual produjo un estancamiento de la producción petrolífera en torno a los dos millones de metros cúbicos anuales. El éxito relativo de las explotaciones de Magallanes y el fracaso de los sondeos realizados en el resto del país obligaron a que hacia 1968 poco más del 50% del petróleo consumido en el país fuera de origen extranjero<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> ENAP, Memorias Anuales 1965-1970.

## II.6 CAP, ACERO E INDUSTRIALIZACIÓN NACIONAL.

“Chile contemporáneo puede clasificarse en dos eras: antes de Huachipato y después de Huachipato. Porque antes de que se construyese la usina de Huachipato, los abastecimientos de productos de fierro y acero para la industria nacional provenían del exterior, lo cual significaba enormes egresos de divisas. Después de Huachipato, no sólo se ha abastecido el consumo nacional, sino que se han logrado grandes entradas de divisas por exportaciones de la usina”<sup>176</sup>.

La Compañía de Aceros del Pacífico fue, desde el principio, el proyecto emblemático de CORFO. Se transformó, luego de concretarse, en uno de sus mayores logros: la CAP llegó a ser una de las empresas públicas más exitosas en su gestión y en sus resultados económicos. Pero este escenario no se venía muy claro al principio. Antes de que se instalara la usina de Huachipato el país consumía un promedio anual de 141 mil toneladas de acero, de las cuales, 17 mil eran generadas por la Compañía Electro-Siderúrgica de Valdivia (ESVAL), empresa en operaciones desde 1933, y otras 30 mil eran aportadas por las funciones de las propias mineras. Había, pues, un margen alto que debía ser importado, lo que le significaba al fisco experimentar una pérdida importante de divisas, año tras año. La dependencia de un bien esencial para el desarrollo nacional, que debía ser importado, no solo ocasionaba un problema con la balanza de pago. También ponía a los chilenos en una situación de máxima vulnerabilidad:

“El abastecimiento de acero importado estaba sometido a una serie de contingencias derivadas de las situaciones internacionales, como guerras o escasez en los mercados proveedores y, por último, dependía de las posibilidades de divisas disponibles.

En cada ocasión en que se producía alteraciones como las analizadas, aumentaba la producción nacional de alto costo [usina de Corral], la que disminuía nuevamente al normalizarse la situación de importación”<sup>177</sup>.

---

<sup>176</sup> “La industria siderúrgica”, en CORFO, *20 años de labor: 1939-1959*, Santiago, CORFO, 1960, p.25.

<sup>177</sup> Eduardo Figueroa: “La siderurgia: cimiento del progreso nacional”, en CORFO, *15 años de labor: 1939-1954*, Santiago, CORFO, 1954 p.20.

El país necesitaba, para dar asidero a su desarrollo, en un escenario tan complejo, desarrollar una siderurgia integrada, con la fuerza suficiente para satisfacer las necesidades del mercado interno. Se confiaba en que este nuevo complejo, que debía ser creado por la CORFO, no solo lograría abastecer el mercado interno. También dispondría de excedentes suficientes para exportar acero a los países vecinos, con la consiguiente economía de divisas.

Esta visión tan optimista de los impulsores de la CORFO, no era compartida por el sector empresarial chileno. Se temía que el nuevo proyecto estatal resultara tan ineficiente como la usina de Corral, empresa nacida en el sector privado, a mediados de la década de 1920, que luego se había transformado en una empresa mixta. ESVAL contaba con un horno Siemens-Martín con una capacidad productiva de 15 toneladas por colada, al que luego se agregó un nuevo laminador y otros adelantos. Pero nunca había logrado ser una empresa rentable, experimentando pérdidas durante toda la década de 1930.

Los empresarios chilenos estaban convencidos de que la empresa pública correría la misma suerte de ESVAL, transformándose en un gran elefante blanco, que significaría pérdidas continuas para los chilenos. Estos temores florecían bajo un clima general de desconfianza hacia el estado que florecía dentro del mundo empresarial, que abrigaba temores sobre la situación del país, bajo una administración de izquierda, como la de Aguirre Cerda. Para hacer viable el proyecto, recuerda Fabián Levine, se pensó en organizar CAP como una empresa mixta, con una presencia predominante de privados. Pero esta invitación a los privados “no fue suficiente para superar todas las animosidades”. Esto quedó de manifiesto por las enormes dificultades que hubo que enfrentar para convencer a los inversionistas privados de que se sumaran al proyecto. El gobierno tuvo que motivar a las empresas ofreciéndoles ventajas especiales (contratos de abastecimiento, contratos de transporte, contratos de distribución, etc.) que eran sumamente gravosas para la empresa. Como eso no bastó, debió utilizar todo el peso de su influencia para obligarlas a suscribir una parte del capital social de CAP. Fue fundamental la decisión de generar un directorio en que los privados tuvieron gran

presencia. Este conjunto de medidas permitieron superar la coyuntura, aunque nunca llegó a disiparse, del todo, la desconfianza:

“La integración del directorio de CAP por representantes muy prestigiosos del sector empresarial... atenuó la animadversión hacia un proyecto industrial de gran envergadura, iniciado y propiciado por el Estado; pero no desapareció nunca. Se temía la gravitación que la siderurgia integrada iba a tener en la economía regional y nacional. En plena operación, el valor agregado neto al producto geográfico nacional era equivalente al aporte neto de toda la producción de trigo. A pesar de ser una empresa mixta los recelos continuaron”<sup>178</sup>.

La historia de este emprendimiento tuvo su origen en los esfuerzos desarrollados por la Comisión de Industrias de la institución, creada en 1939. Las primeras acciones desarrolladas para abordar el tema siderúrgico habían sido parte del Plan de Acción Inmediata de Fomento Industrial, que contemplaba la entrega de asistencia financiera y técnica a la usina de Corral.

Inicialmente, esta voluntad se tradujo solamente en la concesión de un préstamo para realizar adelantos y ampliaciones en Corral. Luego de dar estos primeros pasos, hacia abril de 1942, la CORFO se comprometió a participar como accionista mayoritario en la compañía ESVAL, aportando 48 millones de pesos en un período de cinco años. Hacia 1945, gran parte de este capital se había invertido en adelantos técnicos y nuevas instalaciones (hornos y laminadores), que no lograron, sin embargo, mejorar sustancialmente la situación financiera de la empresa. Esta constatación motivó a la Comisión de Industrias de la CORFO a iniciar el estudio de una solución más permanente para el problema. Esto sucedía al mismo tiempo que el presidente Juan Antonio Ríos constituía, en 1942, una Comisión Gubernativa con iguales propósitos, integrada por los ministros de Fomento y Defensa Nacional, representantes de ESVAL, del Instituto de Ingenieros de Chile, del Instituto de Ingenieros de Minas de Chile y de la industria privada. Ambos estudios coincidieron en resaltar la necesidad de que el país contase con una gran empresa

---

<sup>178</sup> Entrevista a Flavián Levine Bowden, en Margarita Serrano y Marcia Scantlebury (entrevistadoras), *Historias personales. Políticas públicas*, Santiago, Cieplan, 1993, pp.29-30.

siderúrgica nacional, capacitada para producir un mínimo de 155 mil toneladas anuales<sup>179</sup>.

Estas conclusiones y recomendaciones preliminares sirvieron al gobierno como argumento para encomendar a la CORFO la misión de incluir el tema siderúrgico como un capítulo principal en el programa general de fomento que dicha entidad venía elaborando desde su fundación. Así, en abril de 1943 el Consejo de la Corporación resolvió formar una sociedad anónima para la construcción y explotación de una usina siderúrgica.

Paralelamente, y por una decisión especial del gobierno, se constituyó una comisión denominada Comité del Acero para hacerse cargo de sentar las bases legales y financieras de la mencionada compañía, trabajando ambos cuerpos conjuntamente en pro del proyecto.

Los estudios técnicos y comerciales del proyecto fueron encomendados al Departamento de Energía y Combustible, que tenía a su cargo los proyectos de ENDESA y ENAP, y que era el que reunía el mayor número de ingenieros y experiencia. Al mismo tiempo se organizó en la oficina de Nueva York el Departamento del Acero, encargado de coordinar la asesoría técnica extranjera que se requería. A tal efecto, Roberto Vergara, responsable de esa oficina, llamó al ingeniero Eduardo Figueroa para organizar un equipo técnico que debía encargarse de coordinar el trabajo de ingenieros chilenos y norteamericanos, estos últimos en calidad de consultores. Para estudiar en terreno la ubicación de la planta, este equipo viajó a Chile en 1944 bajo la presidencia de Roberto Vergara.

Por su parte, en enero del mismo año había entrado en funciones el Comité del Acero bajo la presidencia del ministro de Hacienda, Arturo Matte. En este organismo participaban algunos miembros de la desaparecida Comisión Gubernativa, del Instituto de Ingenieros, de la CORFO, además de empresarios y personalidades del mundo financiero nacional. Su primera labor fue la redacción de la ley 7.896, que entregaba diversas franquicias y garantías a las empresas que

---

<sup>179</sup> Antonia Echenique y Concepción Rodríguez describen en forma detallada los esfuerzos realizados por la CORFO para enfrentar el desafío siderúrgico nacional, revitalizando a ESVAL. Ver *Historia de la Compañía de Acero del Pacífico S.A.* Santiago: CAP, 1990, pp.37-49.

produjeran hierro o lingotes de acero laminado a partir de materias primas nacionales.

Cumplidas esas labores previas, el 27 de abril de 1946 se legalizaba a través de escritura pública el nacimiento de la Compañía de Acero del Pacífico S.A. Los estatutos de la empresa, aprobados en 3 de mayo del mismo año, le fijaban un marco de operaciones sumamente amplio, que le permitía diversificarse en distintas direcciones, transformando a la siderurgia estatal en un complejo industrial integrado, que resultara competitivo:

- a) Reconocer, adquirir y explotar yacimientos de hierro y de otros minerales necesarios para la industria siderúrgica o industrias derivadas;
- b) Adquirir, construir y explotar, a cualquier título, usinas siderúrgicas y metalúrgicas, en general;
- c) Adquirir, instalar y explotar industrias complementarias derivadas, transformadoras, secundarias o relacionadas en cualquier forma con la siderurgia o la metalurgia;
- d) Servir de agente comisionista, representante o intermediario en toda clase de negocios relacionados con los fines de la compañía...<sup>180</sup>.

Su organización era la de una sociedad anónima. Su capital social, de 15 millones de dólares, se distribuía entre inversionistas privados y públicos, correspondiéndole a la CORFO un aporte de cinco millones de dólares, a la Caja Autónoma de Amortización uno de dos millones, y a accionistas particulares los restantes ocho millones. A pesar de que la empresa privada participaba con el 67% del capital social de la empresa, la acción del Estado se ejercía a través de los representantes que mantenía la CORFO en el Directorio, lo que se veía facilitado por la existencia de una cláusula especial, que era parte de los estatutos, que indicaba que no podría introducirse cambios en la estructura de la empresa y en la destinación de sus utilidades, sin contar con el voto conforme de los accionistas de la serie A (de propiedad de CORFO).

El primer Directorio, constituido en 1947, quedó integrado por Arturo Matte Larraín, como presidente, Germán Picó Cañas, como vice-presidente, y cinco representantes de la serie A y diez de la serie B (procedentes del sector privado)

---

<sup>180</sup> Estatutos de 3 mayo 1946, citados por Antonia Echenique y Concepción Rodríguez, *Historia de la Compañía de Acero del Pacífico S.A*, Santiago, CAP, 1990, nota 35, en página 96..

como directores. En la gerencia general fue designado Desiderio García Ahumada, el padre intelectual del proyecto CORFO.

Mientras se avanzaba en lo institucional el Comité del Acero, coordinado por la oficina de la CORFO en Nueva York, daba forma al proyecto siderúrgico propiamente tal. El primer factor analizado en ese contexto fue la ubicación física de la planta, determinándose como la más conveniente la bahía de San Vicente, al sur de Talcahuano. A pesar de estar alejado de las minas de fierro del Norte Chico, diversos elementos obraban a favor de este emplazamiento:

“La ubicación elegida era conveniente por estar en las cercanías de la cuenca carbonífera más importante del país; por su fácil acceso marítimo; por contar con agua dulce en abundancia del río Bío Bío y con suficiente energía eléctrica del Sistema Abanico y por encontrarse cercana a ciudades como Concepción y Talcahuano, dentro de una zona industrial de importancia, lo que permitía obtener mano de obra suficiente. Además se obtenía la ventaja de descentralizar la industria nacional”<sup>181</sup>.

La segunda prioridad estratégica del Comité fue de arreglar el tema de los insumos. Una industria siderúrgica moderna necesita contar con un abastecimiento seguro de materias primas clave. La principal es el hierro. El Comité decidió mantener el contrato ya existente con la Bethlehem Chile Iron Mines Co. para la entrega de 347 mil toneladas anuales de fierro del mineral El Tofo. Pero comenzó a proyectar la opción de contar con una fuente propia, para asegurar el abastecimiento futuro, a través una inversión en los minerales de El Tofo o El Romeral. El carbón requerido para la producción de coke metalúrgico, fue estimado en 321 mil toneladas anuales. Estos recursos serían obtenidos de de la región. La piedra caliza, que servía como fundente, sería obtenida de la isla Guarello, en el archipiélago Madre de Dios. Por uno y otro concepto, el monto mínimo de materias primas para proveer a la planta se calculó en 500 mil toneladas anuales.

Hubo que resolver, junto con el tema de la ubicación y los insumos, la cuestión del tamaño y capacidad iniciales de la usina. Esta se proyectó para una producción de 203 mil toneladas de fierro anuales, siendo sus unidades fundamentales un alto

---

<sup>181</sup> Eduardo Figueroa: “La siderurgia: cimientó del progreso nacional”, en CORFO, *15 años de labor: 1939-1954*, Santiago, CORFO, 1954, p.20.

horno con capacidad para generar 565 toneladas diarias de lingotes de hierro; una acería con todos sus hornos trabajando a plena capacidad y con abastecimiento suficiente de hierro y acero viejo (chatarra) para completar la producción de arrabio de alto horno, con una capacidad productora anual de 235 mil toneladas de lingotes de acero; y una unidad de laminación capaz de laminar en tres turnos hasta 275 mil toneladas anuales, trabajando inicialmente con tres trenes laminadores. Se programaron además instalaciones para estirado de alambre, cañerías de acero soldado, fundición de hierro y acero, planta para producir ferroaleaciones, y una planta de sinter para aglomerar los finos de mineral de hierro.

Una vez aprobado el estudio, la CORFO debió conseguir financiamiento. La banca chilena no tenía capacidad para hacerse cargo de un proyecto de esta magnitud, con recursos propios. Como no era habitual para los banqueros chilenos realizar operaciones directas con bancos extranjeros, que pudieran haberles dado el respaldo necesario, la institución decidió saltarse los intermediarios: una de las funciones fundamentales de la Oficina de Nueva York fue gestionar “directamente ante las autoridades del Export-Import Bank of Washington y del Banco Internacional la obtención de créditos a largo plazo”<sup>182</sup>.

En 1945 Roberto Vergara solicitó al Eximbank un crédito por 28 millones de dólares, con lo que se cubriría aproximadamente el 50% del costo estimado total de 59 millones de dólares. El Banco estudió detenidamente el proyecto y lo aprobó en septiembre del mismo año, lo que fue ratificado en 1947 por el Ministro de Hacienda de Chile al autorizar la suscripción del crédito con garantía estatal. Al ir a hacerse efectivo el crédito, sin embargo, el presupuesto original había sido sobrepasado ampliamente, por lo que fue necesario solicitar un suplemento de 20 millones de dólares. Finalmente, en febrero de 1949 se firmaron los contratos definitivos por un monto de 48 millones de dólares, los que sumados a los 15 millones de capital suscrito, 10 millones procedentes de un crédito del Banco Central, otros 10 millones de un crédito CORFO, y créditos menores otorgados por los proveedores, totalizaban los aproximadamente 87 millones de dólares que había terminado costando la usina.

---

<sup>182</sup> “Oficina de Nueva Cork”, en 10 años, sin número de página.

Los créditos norteamericanos estuvieron condicionados al cumplimiento de dos puntos. La CAP se comprometía a comprar exclusivamente en Estados Unidos la maquinaria, equipos, materiales y suministros necesarios para la construcción de la planta. Al mismo tiempo, se debía firmar un convenio de contrato de administración con alguna firma norteamericana, productora de fierro y acero, para que proporcionara apoyo técnico en las operaciones. La CORFO intentó un acuerdo con la Bethlehem Steel Corporation. Luego del fracaso de la gestión, por negativa de la empresa, se contrató los servicios Koppers Co. Incorporated. El acuerdo involucraba una fórmula "Participación en la Administración", que aseguró a Koppers control en el plano operacional, que garantizara que la producción de Huachipato pudiera alcanzar un nivel de competitividad similar al de las siderúrgicas norteamericanas<sup>183</sup>.

La construcción de la planta de Huachipato se materializó entre 1947 y 1950, en un programa escalonado por etapas. El primer año se dedicó a labores preliminares como la preparación del terreno, instalaciones provisionales, establecimiento de la red de comunicaciones, edificación del muelle y otras. Durante el segundo año se construyó el total de las fundaciones y algunos edificios de las distintas unidades, los campamentos provisionales y los servicios de bienestar. El tercer año, por último, quedaron instalados todos los equipos y maquinarias. La organización de la construcción estuvo bajo la responsabilidad de la firma Koppers Co., con la participación conjunta de ingenieros chilenos. Finalmente, el 1º de junio de 1950 se procedió a encender el alto horno, inaugurándose el período de puesta en marcha de la planta. Dos días después, en la madrugada del 3 de junio se obtenía la primera colada de arrabio, con lo que pudo entrar en funcionamiento la acería con su convertidor Bessemer y los hornos Siemens-Martin, así como la máquina lingotera,

---

<sup>183</sup> Las gestiones del Comité ante la banca internacional fueron exitosas, pese a que el país tenía poco que ofrecer para dar garantías a los banqueros. Flavián Levine atribuye este resultado a la decisión de utilizar el dólar como unidad de cuenta dentro de la empresa, en sus estados financieros. Eso permitió que los inversores se sintieran resguardados del tema de la inflación, que se había vuelto preocupante desde 1946. Sentencia Levine: "Atribuyo a este hecho –que pudiera parecer poco significativo– gran parte del éxito que logró CAP en financiar una proporción importante de sus inversiones con créditos externos provenientes del Eximbanc" (Entrevista a Flavián Levine Bowden, en Margarita Serrano y Marcia Scantlebury (entrevistadoras), *Historias personales. Políticas públicas*, Santiago, Cieplan, 1993, p.28).

en un proceso que no se ha detenido hasta el presente. La planta se inauguró oficialmente el 25 de noviembre de 1950, con la ciudad de Concepción vestida de fiesta. Allí se dieron cita las máximas autoridades de la República, encabezadas por el Presidente Gabriel González Videla. En su discurso, el primer mandatario destacó que "con la inauguración de esta gran industria nacional del acero [...] queda atrás un siglo de coloniaje y dependencia económica"<sup>184</sup>.

La Compañía de Acero del Pacífico (CAP) se había forjado, desde los inicios, con perfil distinto a las demás empresas CORFO. La CAP fue la que empresa pública que tuvo menor subordinación efectiva respecto del Estado. Eso le permitió salir al mercado a competir con la solvencia que mostraban las empresas privadas.

En el primer periodo de su existencia, la conducción de la empresa estuvo en manos de un directorio compuesto por 15 miembros que representaban al sector público y privado, destacándose por su permanencia hombres como Ramón Salinas, Presidente durante todo el período, Eduardo Figueroa, Benjamín Videla y Eugenio Heiremans, todos vicepresidentes, y los directores Fernando Mardones, Walter Muller, Rodolfo Michels, Vicente Izquierdo, Agustín Edwards y Germán Picó. En el plano ejecutivo, en 1958 Eduardo Figueroa dejó la gerencia general para ocupar la vicepresidencia de la empresa, asumiendo en su reemplazo Flavián Levine. En otras gerencias destacadas puede mencionarse a Jorge Vial, a cargo de finanzas, y Renato Orellana, en operaciones.

Una de las principales tareas que debió enfrentar ese directorio, aprovechando la excelente situación financiera de la empresa, fue la de emprender un programa de capitalización que permitiera sustentar un programa de expansión y modernización. Las condiciones del mercado hicieron necesario plantearse objetivos más ambiciosos. Huachipato no estaba aprovechando todo su potencial: "Tan pronto comenzó la operación de Huachipato, la Compañía proyectó un plan de ampliación de las instalaciones con el objeto aprovechar íntegramente la mayor producción lograda en alto horno"<sup>185</sup>. Este Primer Plan de Ampliación dio lugar a obras que se ejecutaron entre 1952 y 1955. En esos tres años se construyeron las instalaciones

---

<sup>184</sup> Hernán Danus V.: *Crónicas mineras de medio siglo: 1950-2000*. Santiago: RIL Editores, 2007, p.128.

<sup>185</sup> "La industria siderúrgica", en CORFO, *20 años de labor: 1939-1959*, Santiago, CORFO, 1960, p.27.

adicionales necesarias para adquirir la capacidad para transformar en acero la totalidad del hierro producido por el alto horno. El proyecto demandó una inversión de 10 millones de dólares, aportados por el Eximbank<sup>186</sup>, y 271 millones de pesos chilenos<sup>187</sup>.

El proceso de expansión no terminó con este esfuerzo inicial. Hacia 1956 fue necesario dar inicio a un segundo Plan de Expansión y Modernización, que era necesario para satisfacer la demanda creciente en la fabricación de productos planos. El programa, cuya implementación se extendería entre 1956 y 1959, comprendía el reemplazo de las instalaciones de laminación de productos planos, que ya estaban anticuadas, por unidades modernas que permitieran aumentar el rendimiento y eficiencia de la planta y mejorar la calidad de sus productos, como asimismo la instalación de un nuevo horno Siemens-Martín (el cuarto) para incrementar la producción de lingotes de acero.

El programa se fue cumpliendo con algunos retrasos respecto a su cronograma original: en agosto de 1958 entró en funciones un nuevo laminador desbastador; en diciembre de 1958 hizo lo propio el laminador de planchas gruesas y el cuarto horno Siemens-Martín, seguido en abril de 1959 por el laminador revestible y en marzo de 1960, ya con algún atraso, un laminador en frío. La inversión total por este concepto entre 1956 y 1959 fue de 44.334.215 dólares, de los cuales 26.555.707 procedían del Eximbank y el Banco Central, y los restantes 17.778.507 dólares se habían enterado en moneda corriente, expresada en dólares, de los propios recursos de la empresa.

Una vez concluido este segundo plan de expansión y modernización, la CAP inició inmediatamente los estudios para un tercer plan orientado fundamentalmente a mejorar la productividad. Esta nueva iniciativa se proponía, en forma sintetizada, aumentar la producción del alto horno de 1.000 a 1.300 toneladas de arrabio diario, aumentar la producción de la acería de 460 a 600 mil toneladas, y aumentar la oferta de productos para la venta de 330 a 450 mil toneladas anuales, aproximadamente.

---

<sup>186</sup> El aporte de este banco extranjero se hacía cada vez más significativo. En 1957 se informaba que los créditos concedidos por esta institución para la instalación inicial de Huachipato, el desarrollo del yacimiento de El Algarrobo y el primer plan de expansión de la planta, gracias al cual ésta quedó en condiciones de aprovechar la totalidad del hierro producido por el alto horno, ya alcanzaba a los 60.750.000 dólares.

<sup>187</sup> "La industria siderúrgica", en CORFO, *20 años de labor: 1939-1959*, Santiago, CORFO, 1960, p.27.

Luego de su aprobación en 1962, levemente modificado a consecuencia de ciertas observaciones formuladas por el Eximbank, el plan pasó a denominarse "Programa de Aumento de la Productividad 1962-1965 revisado".

La expansión en la capacidad productiva de la planta debió ser complementada por segundo curso de acción. CAP debía lograr mayor autonomía con relación al abastecimiento de sus insumos, si quería proyectar nuevos aumentos en su capacidad de producción. Huachipato se abasteció en sus primeros años exclusivamente con el hierro que le aportaba el mineral El Tofo, propiedad de Bethlehem Chile Iron Mines Co., ubicado al norte de La Serena, que era la única mina relevante explotada en esos años. En 1947 CAP quiso asegurar su abastecimiento suscribiendo un contrato con Bethlehem, mediante el cual esta firma se comprometía a entregarle todo el mineral de hierro que demandara Huachipato. Como las reservas de El Tofo solo alcanzaban hasta 1958, la empresa norteamericana decidió iniciar la explotación de un segundo yacimiento, El Romeral, que debía estar en operaciones antes de que hubiera problemas de aprovisionamiento. La CAP decidió dar un paso más allá, proyectando la entrada en operaciones de un mineral propio, El Algarrobo, ubicada cerca de Vallenar<sup>188</sup>. Se esperaba garantizar, con esta mina, un abastecimiento normal de mineral de hierro para los próximos cincuenta años. Recurriendo una vez más a la ayuda del Eximbank, ascendente en este caso a 15.574.000 dólares, en 1961 se pudo comenzar la explotación del mineral. Para 1964, los despachos totales de mineral de hierro procedentes de El Algarrobo ya sumaban 2.598.584 toneladas largas, remitiéndose embarques con destino a Japón y Estados Unidos, más una pequeña proporción a Europa. Los ingresos originados en este concepto alcanzaron en el ejercicio 1963-1964 un total de 6.552.666 dólares.

Los planes de expansión desarrollados en la década de 1950 tuvieron un impacto importante la cadena elaboradora de Huachipato. Entre 1956 y 1964 tuvo un aumento general promedio de su producción de un 33%. Los productos semiterminados y terminados eran el resultado de cuatro secciones laminadoras: laminador debastador, laminadores frío y reversible, laminador de planchas y

---

<sup>188</sup> La primera etapa en este esfuerzo directo, en la producción de mineral de hierro, consideró la realización de un detallado inventario de todos los yacimientos de hierro del país. Ver en Hernán Danus V. *Crónicas mineras de medio siglo: 1950-2000*. Santiago: RIL Editores, 2007, pp.130-31.

hojalata, y laminador de barras; y consistían principalmente en llantones, planchas delgadas y chapas, planchas cincadas, hojalata, rollos laminados en frío, planchas laminadas en caliente, barras rectas, alambrón, flejes y perfiles.

El siguiente cuadro resume las ventas de estos productos, sus mercados de consumo, su valor y la utilidad que dejaban a la empresa:

Ventas de Huachipato: 1956-1964  
(En T.M. y miles de dólares)

Años	Mercado	%	Mercado	%	Total	Ventas	Utilidad	%
	Interno		Externo			netas	ventas	
1955	176.026	80%	42.880	20%	218.906	47.032	5.195	11,05
1956(1ºS)	90.634	77%	26.570	23%	117.204	29.249	3.015	10,31
1956-7	147.747	58%	107.490	42%	255.237	53.401	5.464	10,23
1957-8	114.934	46%	135.310	54%	250.253	47.751	1.663	3,48
1958-9	181.696	69%	82.731	31%	264.427	56.247	4.076	7,25
1959-60	172.295	64%	97.392	36%	269.687	57.021	4.552	7,98
1960-1	197.322	66%	99.708	34%	297.030	64.848	4.216	6,50
1961-2	-	-	-	-	316.642	69.836	5.178	7,47
1962-3	-	-	-	-	-	72.835	5.097	7,00
1963-4	362.225	94%	22.459	6%	384.684	74.761	6.091	8,15

Fuente memoria de CAP 1956-1964.

Como se puede observar, la demanda del mercado interno comenzó a declinar a partir de 1955 hasta alcanzar su punto más bajo en el ejercicio 1957-1958, cuando la demanda externa superó a la interna, con graves perjuicios económicos para la empresa. Durante este ejercicio, la demanda interna absorbió menos del 50% de la producción, generando ingresos por 30.473.000 dólares. Obligada la empresa a continuar trabajando a plena faena, debió exportar sus excedentes por un monto que sólo alcanzó los 17.274.000 dólares. En los años siguientes la situación tendió a revertirse, pero las exportaciones continuaron generando ingresos, aunque menores que las ventas internas. En la memoria correspondiente al ejercicio 1958-1959, la empresa justificaba esta política señalando que: "si CAP no exportaba sus excedentes, no tendría otra alternativa que reducir su producción, lo que traería como consecuencia inmediata un alza considerable de sus costos al tener que

distribuir sus costos fijos en un tonelaje menor y, lo que es más grave, no podría mantener en trabajo a todo su personal"<sup>189</sup>.

A partir de la década de 1960 la situación del mercado interno mejoró considerablemente. Esta mejoría se había logrado debido al importante aumento que se produjo en la demanda de productos planos. Se había producido un incremento en el consumo de productos siderúrgicos superior a lo esperado. Pero también fue importante el esfuerzo desarrollado por la propia empresa, que había comenzado a tomar un rol más activo en la gestión comercial, utilizando estudios de mercado, para orientar las decisiones estratégicas, desarrollando un esfuerzo activo encaminado a estrechar las relaciones de la empresa con los consumidores de sus productos, ofreciéndoles un servicio más integral.

A esta altura la Compañía de Acero de Pacífico era el mejor ejemplo que podía ofrecer CORFO de cooperación entre sector privado y público para desarrollar con éxito un proyecto de vital importancia para la economía nacional.

---

<sup>189</sup> Compañía de Acero del Pacífico: *Memoria 1958-59*. Santiago: CAP.

## II.7 FOMENTO AGRÍCOLA: IANSA Y EL AZÚCAR.

En la década de 1930, los analistas del país consideraban que el desarrollo agrícola nacional había comenzado un período de crisis estructural debido a los problemas que presentaba la explotación del latifundio tanto a nivel de pérdida de los mercados y decrecimiento de la producción, como también por la falta de rentabilidad de las explotaciones agrícolas que no habían logrado una innovación competitiva en sus procesos productivos.

Después de innumerables deliberaciones y redacciones, el 6 de septiembre de 1939, el Departamento de Agricultura de CORFO aprobó un Plan de Acción Inmediata Agrícola, que previamente había realizado una evaluación y un plan de mejoramiento de la agricultura nacional planteando que “la falta de aprovechamiento de los recursos naturales y los bajos rendimientos obtenidos en las explotaciones hacen que no se abastezcan las necesidades de alimentación y de materias agrícolas para la industria, y, por otra parte, que cuando esa producción es suficiente, sus costos alcanzan, en muchos casos, valores relativamente altos”<sup>190</sup>.

En este contexto, CORFO propuso un Plan de Acción Inmediata que, en pocas palabras, consideró la llegada de técnicos extranjeros y el envío de agrónomos al exterior, el mejoramiento de semillas y plantas, la mecanización de las labores agrícolas, el uso intensivo de fertilizantes, el mejoramiento de los sistemas de regadío, el desarrollo de nuevos cultivos tales como textiles, oleaginosas, forrajes, sacarinas, fruticultura, vinicultura y del incremento de la forestación, además del aumento de la producción animal, sus condiciones sanitarias y del mejoramiento del almacenaje y de los transportes.

Un aspecto importante abordado por CORFO fue la mecanización agrícola. En este sentido, el Departamento de Agricultura se abocó a la importación y distribución de equipos. En 1949 se habían importado 3.275 tractores y 1.348 cosechadoras y al cabo de quince años se había invertido unos 40 millones de dólares y se había logrado mecanizar unas 700.000 hectáreas. En 1959 se importó 11.878 tractores, 8.425 arados para tractores, además de una serie de otra maquinaria agrícola tal como rastras,

---

<sup>190</sup> CORFO. Plan de Agricultura. 1939, p.3.

sembradoras, trilladoras, cosechadoras, segadoras, cultivadoras, enfardadoras, ensiladoras, ordeñadoras y carros de arrastre.

Complementando la acción anterior, desde 1942, CORFO mantuvo un convenio con el ejército por medio del cual se realizaban Cursos de Tractoristas adiestrando a los ciudadanos conscriptos especialmente en aspectos mecánicos, de conducción y manutención. Hasta marzo de 1967, se habían capacitado 243 instructores y 5.472 alumnos conscriptos y en 1968 egresarían otros 200 alumnos adiestrados en Arica, Quillota, Santiago, Chillán, Angol, Temuco, Puerto Montt y Punta Arenas.

En 1943 se creó la Sección Regadío con el fin de atender las necesidades de riego de la agricultura nacional como, por ejemplo, la elevación mecánica de las aguas, la ubicación y afloramiento de las aguas subterráneas, las obras de riego como almacenamiento, bocatomas, canales, divisiones de agua y desecación de pantanos. Para realizar un catastro de los recursos acuíferos disponibles en el país, CORFO contrató una misión geológica norteamericana para reconocer los recursos del subsuelo perforándose aproximadamente 113 pozos entre Arica y Talca, algunos de los cuales beneficiaron 39 propiedades y más de 2.333 hectáreas situadas principalmente en Colina, Santiago y Casablanca. Por otra parte, por medio de \$ 25.697.330,72 prestados a particulares que presentaron proyectos hasta 1949, se había logrado regar 20.808 nuevas hectáreas y se había mejorado el riego de 72.950 hectáreas<sup>191</sup>.

En 1969, se habían construido 337 pozos ocupando más de 23.617 metros de cañería y obteniendo un caudal de 17.574 litros por segundo, de los cuales había 69 pozos industriales, 27 de agua potable, 55 de reconocimiento y 186 agrícolas los que habían permitido regar 13 mil hectáreas nuevas y mejorar las condiciones de riego en 18 mil hectáreas<sup>192</sup>. El incremento del regadío, especialmente de aguas subterráneas fue una preocupación prioritaria para la CORFO. En 1967 se aprobaron cuantiosos recursos que permitieron perforar sólo en ese año 78 pozos profundos con 24 maquinas totalizando 8.847,74 metros perforados y 1636,80 litros / segundos aforados. Desde 1948 en adelante había construido 692 pozos profundos con más de

---

<sup>191</sup> CORFO. 10 años de labor, p.30.

<sup>192</sup> CORFO. 10 años de labor, p.68.

62.229,92 metros perforados y con un caudal de 30.781,75 litros / segundos aflorados<sup>193</sup>.

En otro ámbito, el plan de realizaciones en materia ganadera comprendió una política de introducción de reproductores finos y de mejoramiento y modernización de las instalaciones, además de la introducción en el país de la inseminación artificial, el otorgamiento de recursos para el estudio, adaptación y multiplicación de plantas forrajeras y el financiamiento de investigaciones y preparación de elementos de preservación y combate de las enfermedades infecto contagiosas.

En el caso del azúcar de remolacha, se trataba de un cultivo desconocido, completamente nuevo en el país. Después de muchas investigaciones se llegó a estimar que la producción de este cultivo podía ser rentable y que los productos finales podían competir con los mercados urbanos del centro y norte del país. Así, después de conocer los antecedentes técnicos y económicos arrojados por los diversos estudios encomendados, CORFO se convenció de la necesidad de emprender la tarea de introducir en el país el cultivo industrial de la remolacha con el objetivo de aumentar la producción agropecuaria y, en segundo término, asegurar el abastecimiento de azúcar del país<sup>194</sup>.

Los planificadores de CORFO estimaban que el agricultor podría disponer del forraje proveniente de la betarraga, el cual era de una calidad equivalente al mejor trébol, lo que permitiría paralelamente el desarrollo de la ganadería y de la lechería en las regiones involucradas. Al mismo tiempo, el alto valor de este cultivo permitiría al agricultor mecanizar las faenas, adquirir los abonos necesarios, mejorar las condiciones de trabajo además de implementar una serie de beneficios adicionales como, por ejemplo, el mejoramiento de los caminos. Se iniciaron así una serie de trabajos experimentales pues hasta entonces el cultivo de la remolacha era prácticamente desconocido en el país. Forzoso resultaba averiguar la época de siembra y cosecha, los suelos y el riego más adecuado, enfermedades y plagas entre otras variables. Así, entre los años 1947 y 1951 se realizaron 509 ensayos de siembras entre Santiago y Chiloé, quedando claro que la mejor zona del país era Los Ángeles.

---

<sup>193</sup> Memoria 1967 – 1968, p.7.

<sup>194</sup> CORFO. 15 años de labor. p.32.

En este contexto, CORFO emprendió el establecimiento de IANSA a partir de una primera planta industrial situada en la localidad de Los Ángeles debido a sus ventajas comparativas respecto de sus posibilidades de riego, rendimientos, mecanización, mano de obra, intercambio de bienes y condiciones de transporte. Así, el 29 de julio de 1952, el Consejo de CORFO aprobó la creación de la Industria Azucarera Nacional. En 1953 comenzó la construcción de la planta de Los Ángeles con capacidad para elaborar 800 toneladas diarias de remolacha durante la campaña normal de cien días de cosecha. La instalación de IANSA provocó un gran entusiasmo en los productores de la zona, por lo que, en 1955, se consideró que se había logrado la primera etapa y que sería necesario duplicar la planta de Los Ángeles con el objetivo de constituir la segunda parte del programa, luego construyó una planta en Llanquihue y también en Linares, ésta última en 1959.

En los primeros cinco años la contratación de siembras pasó de 2.469 hectáreas a 12.660 y el número de agricultores vinculado a la industria subió de 306 a 818 y en la provincia del Bio Bio hubo fuertes incrementos en la producción de los principales rubros pecuarios. Las 50.000 toneladas de azúcar producidas en 1959 representaban el consumo del 22% de los chilenos, lo cual significaba un importante ahorro de divisas para el país.

Esta industria se montó sobre bases más o menos precarias en la medida que en invierno por la falta de caminos transitables a través de los cuales fuese posible llegar a los cultivos y sacar las producciones en tiempos razonables y rentables. Mario Sarquis, quien ocupó diversos cargos de Estado, en CORFO y especialmente en IANSA, indicaba en una entrevista que “a veces me tocaba a mí recorrer la zona de los Ángeles y sus alrededores, Chillán, o cualquiera otra zona en invierno, y era poco menos que imposible llegar a los campos para ver a los agricultores. Nosotros teníamos que, además de darles salida a la producción, darle toda la asistencia técnica y que les llegaran todos los insumos que necesitaba la remolacha. En fin no era cosa sencilla”<sup>195</sup>.

La expansión industrial emprendida por IANSA tuvo una honda gravitación en las actividades agrícolas, sobrepasando, hacia 1967, las 300.000 hectáreas el área en que

---

<sup>195</sup> “Mario Sarquis Yazigi. El gerente del azúcar”. En: *Historias personales, políticas públicas*, p.126.

ejercía influencia de rotación el cultivo de la remolacha sacarina; en la ganadería aprovechando productos tales como hojas, coronas y cosetas, que constituyen un forraje de primerísima categoría para la alimentación de ganados productores de carne y leche; también en otras actividades industriales y en los proyectos de ampliación y construcción de nuevas plantas. Ese año de 1967, se alcanzaron los niveles más altos de producción, abasteciéndose de azúcar a más de un 53 % de la población nacional. Enfatizando los logros obtenidos, CORFO inició en la provincia de Valdivia la construcción de la planta Rapaco, que tendría una capacidad de mil toneladas diarias, y amplió las plantas de Los Ángeles, Llanquihue y Linares, inaugurando, al mismo tiempo, la planta de Cocharcas en Ñuble. Con estos proyectos los ingenieros y técnicos de CORFO esperaban elevar la capacidad de producción de 4.800 a 9.400 toneladas diarias<sup>196</sup>.

Para concluir cabe destacar que ha sido muy discutido el rol económico y social de IANSA puesto que debido a la dura competencia del azúcar de caña importada muchas veces la empresa debió producir y vender por debajo de los costos. En este contexto, Ernesto Fontaine, por ejemplo, publicó un libro donde aseguraba que ésta empresa no era rentable socialmente. Sin embargo, Mario Sarquis, uno de los artífices de la azucarera nacional señalaba que “lo que él hizo fue un estudio económico basado en un precio internacional de azúcar, sin considerar ninguna ventaja social. Calculó, tanto cuesta la remolacha, tanto el azúcar, el precio del mercado internacional es tanto y a este precio de venta IANSA pierde tanto. No consideró las grandes fluctuaciones del precio del azúcar en el mercado internacional”, ni tampoco, señala más adelante, que, fundado en su propia experiencia más allá de los números, IANSA “sí era rentable desde el punto de vista social”<sup>197</sup>.

---

<sup>196</sup> CORFO, Memoria 1967 – 1968, p.66.

<sup>197</sup> “Mario Sarquis Yazigi. El gerente del azúcar”. En: *Historias personales, políticas públicas*, p.128.

**III**  
**CORFO Y LOS CAMBIOS**  
**ESTRUCTURALES:**  
**1955-1973.**

### III.1 LA POLÍTICA DE LOS “TRES TERCIOS” Y LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES: 1959-1973.

A fines de la década de 1950 el sistema político chileno adquirió una nueva fisonomía, dejando atrás la fragmentación partidaria se reestructuró en torno a tres grandes bloques políticos y nuevos liderazgos, dando origen a los denominados “tres tercios” de la política chilena. La izquierda, socialistas y comunistas, se unieron en torno al liderazgo de Salvador Allende; la derecha, liberales y conservadores, en torno a Jorge Alessandri; y en el centro político la emergente Democracia Cristiana, liderada por Eduardo Frei, desplazaba al radicalismo.

Las nuevas alianzas se enfrentarían en un marco electoral muy competitivo y con alta participación de los ciudadanos. Esto era posible porque se habían consolidado una serie de reformas al sistema electoral (voto femenino, cedula electoral única confeccionada por el Estado y numerada, con lo cual el cohecho y fraude entró por fin en retirada) y un aumento significativo de la participación, con un mecanismo que hizo obligatoria la inscripción electoral, con lo cual millones de chilenos y chilenas comenzaron a participar activamente en los procesos electorales. Era la politización de la sociedad chilena.

Las nuevas alianzas políticas recogieron las nuevas ideas económicas que hicieron una diagnóstico negativo de la realidad nacional y se instaló la idea de que Chile vivía una crisis integral que debía ser superada con reformas profundas, las denominadas estructurales para superar el subdesarrollo. Estas ideas tenían como base los planteamientos estructuralistas de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina, con sede en Santiago desde 1948), donde se había elaborado una teoría donde se proponía que el subdesarrollo no constituía una etapa necesaria del proceso de formación de las economías capitalistas modernas, sino que en Latinoamérica era un proceso particular resultante de la penetración de las empresas capitalistas modernas en estructuras arcaicas, especialmente en la agricultura, siendo

necesario profundas reformas estructurales de la economía y la sociedad, en un acción planificada liderada por el Estado<sup>198</sup>.

Entre estos economistas de la CEPAL sobresalieron los chilenos Jorge Ahumada y Aníbal Pinto Santa Cruz, quienes aplicaron las teorías y paradigmas desarrollistas para analizar la estancada economía chilena, escribiendo dos ensayos que tuvieron enorme influencia en su época. En 1958, Jorge Ahumada publicó "En vez de la Miseria", donde señalaba que el país vivía una crisis integral que se expresaban en la baja producción agrícola, una alta inflación, la desigual distribución del ingreso y la excesiva centralización de la población y la producción, proponiendo reformas estructurales para superar esta situación de crisis integral de Chile. Al año siguiente, Aníbal Pinto Santa Cruz publicó "Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado", donde expuso su tesis sobre la pérdida de una oportunidad histórica del país para dar un salto al desarrollo durante el ciclo salitrero y las dificultades del modelo de sustitución de importaciones surgidos después de la gran depresión en Chile, proponiendo una serie de ideas y reformas estructurales para avanzar hacia el desarrollo económico y social de Chile. En ambos casos las propuestas de reformas estructurales para superar el subdesarrollo de Chile, apuntaban a una reforma agraria para dejar atrás el latifundio y modernizar el mundo agrario, un nuevo impulso hacia una industrialización exportadora, la nacionalización del cobre en manos de capital extranjero, el control de la inflación y el incremento de la participación social y política de la población chilena<sup>199</sup>.

En disonancia con estas ideas mayoritarias en la sociedad chilena, los sectores de la derecha política y el empresariado ligadas al pensamiento liberal atrincherado en la Escuela de Economía de la Universidad Católica, influenciada desde mediados del cincuenta por la Escuela de Chicago, señalaba que la crisis económica y social de Chile tenía su origen en la excesiva intervención del Estado en la economía desde los años cuarenta, lo cual había tenido como efecto un permanente déficit fiscal, una explosiva inflación, excesivas regulaciones y controles de precios que habían

---

<sup>198</sup> Celso. Furtado, *La economía latinoamericana: una síntesis desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*. 1a. ed., 1a. reimpr. Santiago: Universitaria, c1969, impresión de 1970

<sup>199</sup> Aníbal Pinto Santa Cruz, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Universitaria, 1959; , Jorge Ahumada, *En vez de la miseria*. 2ª edición. Santiago: Edit. Del Pacífico, 1958.

frenado el desarrollo de la empresa privada y la inversión extranjera. La solución era un cambio radical hacia una disminución de la intervención del Estado en la economía, asumiendo la dirección del desarrollo económico el sector privado<sup>200</sup>.

Estas nuevas ideas se expresaron en los denominados “tres tercios” de la política chilena, proponiendo cada sector una propuesta modernizadora que implicaba un proyecto propio de planificación global y transformadora de la economía y la sociedad chilena, teniendo cada uno de ellos la oportunidad de ser gobierno y llevar a cabo su proyecto modernizador en los años sesenta y setenta. En este sentido durante cada gobierno, de Alessandri a Pinochet, tuvo un carácter refundacional de la economía, donde primo más la ideología que el pragmatismo.

Todo comenzó en la elecciones presidenciales de 1958. Los partidos Conservador y Liberal apoyaron la candidatura presidencial del independiente Jorge Alessandri. El recién fundado Partido Demócrata Cristiano, integrado por la Falange Nacional, los conservadores socialcristianos y sectores del ibañismo, presentó la candidatura de Eduardo Frei Montalva. Los socialistas y comunistas, estos últimos reincorporados a la vida pública luego de la derogación de la Ley de Defensa de la Democracia, se unieron en torno a la candidatura de Salvador Allende. Por su parte, los radicales, que no habían logrado llegar a un acuerdo con la Izquierda, presentaron a Luis Bossay. Los resultados de la votación dieron la victoria a Alessandri quien superó por un estrecho margen al candidato de la Izquierda<sup>201</sup>.

Durante la primera mitad de su administración, Jorge Alessandri pudo formar su gabinete con personalidades ajenas a la política, pero la necesidad de tener apoyo en el Congreso lo obligó a incorporar a los radicales al gobierno. Su política económica, favorable a la libre empresa, se orientó a proporcionar incentivos al sector privado en un intento de revertir la creciente participación del Estado en la economía. El gobierno procedió a estabilizar la economía mediante la reducción del gasto fiscal y la fijación de un tipo de cambio único, medidas que permitieron frenar la inflación. A comienzos de 1960 se fijó una nueva unidad monetaria, el escudo, equivalente a

---

<sup>200</sup> Angel Soto, *El Mercurio y la difusión del pensamiento económico liberal:1955-1970*. Santiago, 1991.

<sup>201</sup> Collier y Sater, *op. cit.*, 226, Patricia Arancibia Clavel, Alvaro Góngora Escobedo y Gonzalo Vial Correa. *Jorge Alessandri 1896-1986: una biografía*, Santiago de Chile: Zig-Zag, 1996, 183-191.

mil pesos. Por otro lado, se liberalizó el comercio exterior y se fomentó la construcción de viviendas económicas a través de diversas franquicias tributarias<sup>202</sup>.

En un comienzo, estas políticas dieron resultados positivos. Pero ya en el segundo año de gobierno, los indicadores económicos comenzaron a tornarse preocupantes:

**Economía Chilena: 1959–1964**  
En millones de dólares de cada año

Años	Producto Interno Bruto (PIB) por hab. Variación anual %	Inflación (IPC) %	Balanza comercial (FOB)	Balanza de pagos	Exportaciones FOB	Total deuda externa	Ingreso fiscal menos gasto fiscal. Déficit como % del PIB
1959	-7,5	33,2	78,8	26,8	457,8	686,1	1,56
1960	5,4	5,4	-24,3	-88,3	469,7	622,1	-3,14
1961	2,3	9,6	-85,6	-62,6	465,4	795,2	-2,89
1962	2,3	27,6	-23,3	-17,3	500,7	989,2	-4,31
1963	3,8	45,3	1,0	-53,0	504,0	1.148,2	-3,29
1964	-0,2	38,4	49,0	18,0	594,0	1.299,2	-2,23

Fuentes: Braun y otros, *Economía Chilena 1810–1995. Estadísticas históricas*. Santiago, Instituto de economía Universidad Católica de Chile, 2000; Hernán Cortés y Sergio de la Cuadra, *Recesiones económicas, crisis cambiaria y ciclos inflacionarios. Chile 1926–1982*. Santiago, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, 1984.

Las autoridades habían logrado reducir la tasa de inflación a menos de dos dígitos. Sin embargo, el crecimiento considerable de las importaciones de bienes de consumo, producto de la liberalización del comercio exterior, no fue aparejado a un aumento de las exportaciones. El resultado fue un desequilibrio de la balanza comercial y de pagos y un fuerte aumento de la deuda externa<sup>203</sup>.

Esta difícil situación se vio agravada por un devastador terremoto en las provincias del sur, en particular Valdivia, en mayo de 1960. Ante la necesidad de reactivar la economía y reconstruir las zonas afectadas por el sismo, el Gobierno aumentó el gasto público. Esta política expansiva trajo un recrudecimiento de la inflación, al mismo tiempo que la rápida disminución de las reservas de divisas obligó a abandonar el cambio fijo en octubre de 1962<sup>204</sup>.

<sup>202</sup> Arancibia y otros, *op. cit.*, 196–199; Collier y Sater, *op. cit.*, 227–230.

<sup>203</sup> French–Davis, *Políticas económicas, op. cit.*, 41–50.

<sup>204</sup> *Ibíd.*

En este contexto se reactivaron rápidamente las demandas por aumentos de salarios; se volvió así a los reajustes de remuneraciones por el cien por ciento del alza del costo de la vida y a la consiguiente espiral inflacionaria. Por otra parte, para frenar las importaciones, que estaban socavando la producción interna y que consumían las reservas de divisas, se restablecieron las restricciones al comercio exterior. Por último, el Gobierno aumentó los impuestos a la Gran Minería del Cobre para allegar nuevos ingresos<sup>205</sup>.

La economía nacional estaba creciendo en forma mucho más lenta que las expectativas de la población, que aspiraba a una mejor calidad de vida. Las medidas adoptadas hasta entonces no parecían dar resultados. Se hablaba de una “crisis integral de Chile”, cuya solución requería de “reformas estructurales”. Frente a los naturales temores que despertaba la aplicación de un sistema socialista, que era la solución ofrecida por la Izquierda, la emergente Democracia Cristiana presentaba la alternativa de una “Revolución en Libertad”.

Estas eran las opciones presentadas al electorado en las elecciones presidenciales de 1964. En esa oportunidad se impuso Eduardo Frei Montalva, el abanderado de la Democracia Cristiana, que obtuvo el 56 por ciento de los votos, gracias al apoyo de los partidos de Derecha temerosos de una victoria marxista. El programa de gobierno expuesto por Frei durante su campaña, asignaba al Estado un rol central en la conducción del país. Definía cinco tareas específicas para su futura acción: el desarrollo económico, la educación y la enseñanza técnica, la solidaridad y justicia social, la participación política y la soberanía popular<sup>206</sup>.

En el ámbito económico el Gobierno se proponía profundizar la reforma agraria iniciada tíbiamente en la administración anterior; se intentaría, una vez más, una apertura a los mercados externos y el aumento de las exportaciones; se estimularía el crecimiento industrial a través de políticas de fomento para crear nuevas empresas; se desarrollaría un vasto programa habitacional que alentaría la construcción y se

---

<sup>205</sup> *Ibíd.*, 167–173.

<sup>206</sup> Eduardo Frei Montalva. *Programa de Gobierno, Discurso pronunciado en el teatro Caupolicán*, junio 1964.

aplicaría un plan de estabilización para contener la inflación<sup>207</sup>. Los recursos necesarios para este conjunto de iniciativas se obtendrían, en parte, de una reforma tributaria y un cambio en la propiedad de la Gran Minería del Cobre. Mientras la Izquierda abogaba por la nacionalización de la misma, Frei proponía su “chilenización”, mediante sociedades mixtas entre el Estado y las empresas extranjeras con el fin de elevar la producción y aumentar las entradas del fisco<sup>208</sup>.

El acuerdo logrado por el nuevo gobierno con las empresas de la Gran Minería para dar al Estado una participación en la propiedad de los yacimientos, coincidió con un alza mundial del precio del cobre, lo que se tradujo en un importante incremento de los ingresos fiscales. En cuanto a la Reforma Agraria destinada a modernizar la agricultura, se modificó la ley para intensificar su aplicación; se aceleró el ritmo de las expropiaciones y se potenció la formación de sindicatos campesinos<sup>209</sup>.

Dentro de su política de promover la redistribución de la riqueza, el Gobierno aprobó aumentos de remuneraciones y beneficios para los trabajadores, especialmente aquellos de bajos ingresos. Los mayores gastos consiguientes debían financiarse con las entradas adicionales generadas por alzas de impuestos y mejoras en los sistemas de recaudación.

El programa económico dio buenos resultados en los dos primeros años, no obstante la caída inicial en la producción minera. Sin embargo, a partir de 1967 estos logros se vieron frustrados por una baja en la tasa de crecimiento y un aumento de la inflación como se aprecia en el cuadro siguiente:

---

<sup>207</sup> Ffrench-Davis, *Políticas económicas, op. cit.*, 96–107.

<sup>208</sup> Zausquevich y Sutulov, *op. cit.*, 45.

<sup>209</sup> Mariana Aylwin Oyarzún y otros. *Chile en el siglo XX*. Santiago, Emisión, 1985, 261–265.

**Economía Chilena: 1965–1970**  
**En millones de dólares de cada año**

Años	Producto Interno Bruto (PIB) por habitante Variación anual %	Inflación (IPC) %	Balanza comercial (FOB)	Balanza de pagos	Exportaciones FOB	Total deuda externa	Ingreso fiscal menos gasto fiscal (Déficit) como % del PIB
1965	-1,57	25,8	136,2	3,2	684,2	1.469,3	-1,63
1966	8,89	16,9	176,3	42,3	866,3	1.597,3	-1,88
1967	1,16	21,8	190,3	-6,7	874,3	1.772,3	-0,65
1968	1,48	27,9	198,1	157,1	911,1	2.090,4	-0,79
1969	1,63	29,3	348,3	212,3	1.173,3	2.547,4	0,59
1970	-0,02	36,1	260,9	181,9	1.111,9	2.767,5	-1,22

Fuentes: Braun y otros, *Economía Chilena 1810–1995. Estadísticas históricas*. Santiago, Instituto de economía Universidad Católica de Chile, 2000; Hernán Cortés y Sergio de la Cuadra, *Recesiones económicas, crisis cambiaria y ciclos inflacionarios. Chile 1926–1982*. Santiago, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, 1984.

Las cada vez mayores expectativas de empleados y obreros y sus crecientes demandas salariales superaron las previsiones del Gobierno que se vio forzado a abandonar el plan de estabilización monetaria. Para hacer frente a estas exigencias se debieron reducir los fondos destinados a obras públicas y viviendas. Entretanto, el sector empresarial se retraía de nuevas inversiones ante el discurso revolucionario que provenía no sólo de la izquierda sino también desde la propia Democracia Cristiana. La gestión económica de la administración Frei Montalva terminó con una espiral inflacionaria y un ambiente social efervescente marcado por huelgas laborales y protestas políticas, alentadas por los sectores de Izquierda.<sup>210</sup>

La elección presidencial de 1970 se llevó a cabo en un ambiente político y social muy polarizado. El triunfo fue para Salvador Allende, el candidato de la llamada "Unidad Popular", la coalición de izquierda, con un 36,2% de los votos. Su programa de gobierno ofrecía una "vía chilena al socialismo" que comprendía la estatización de todas las grandes empresas del país, la nacionalización de las compañías mineras y la estatización de la banca y los servicios públicos, que en su conjunto, pasarían a conformar la llamada "área de propiedad social" A la vez se proponía la profundización de la Reforma Agraria y una fuerte redistribución de la riqueza<sup>211</sup>.

<sup>210</sup> Ffrench-Davis, *Políticas económicas, op. cit.*, 58–62 y 210–213

<sup>211</sup> Collier y Sater, *op. cit.*, 284–289; Gonzalo Martner, (compilador). *El pensamiento económico del gobierno de Allende*. Santiago, Editorial Universitaria, 1971, 23–31.

La nacionalización de la Gran Minería del Cobre fue aprobada por el Congreso con el apoyo de todos los sectores políticos. Más difícil resultó la estatización de los demás sectores de la economía. En lugar de presentar una ley para expropiar las empresas que debían conformar el área social, lo que habría exigido fijar un límite a la misma, el Gobierno prefirió usar medios indirectos. Por una parte, presionó a las compañías y a sus propietarios para que vendieran sus acciones a CORFO, que abrió un poder de compra para estos efectos. Por la otra, se buscó tomar el control de las empresas alentando las “tomas” de las fábricas por parte de sus trabajadores u otros grupos afines al gobierno, a la vez que se aprovecharon las posibilidades que ofrecía la legislación vigente –los llamados “resquicios legales”– para intervenir a las mismas. El procedimiento resultó bastante efectivo y, para septiembre de 1973, el Estado controlaba más de 500 empresas, incluyendo las grandes compañías mineras, la mayor parte de la banca y las principales industrias<sup>212</sup>.

En el campo, la Reforma Agraria fue acompañada de tomas de predios organizadas por sectores de ultraizquierda que buscaban acelerar el proceso; a la vez las autoridades trataron de organizar haciendas estatales, lo que dio origen a reclamos de los trabajadores agrícolas que reclamaban las tierras para sí. Para septiembre de 1973 se había expropiado una superficie de 6.409.000 hectáreas<sup>213</sup>.

Desde el punto de vista macroeconómico, el Gobierno comenzó por aumentar los salarios y la inversión pública, lo que de inmediato activó la demanda y la producción, aprovechando la capacidad instalada ociosa, al mismo tiempo que pudo limitar las alzas de precios mediante un estricto control de los mismos. Sin embargo, al poco tiempo los indicadores económicos comenzaron a reflejar los efectos de esta política expansiva y los trastornos a la producción:

---

<sup>212</sup> Collier y Sater, *op. cit.*, 292–295; CORFO, *Empresas dependientes del sector público en CORFO, septiembre de 1973*.

<sup>213</sup> Collier y Sater, *op. cit.*, 289–292, Patricio Meller, *Un siglo de economía política chilena (1890–1990)*. Santiago, Edit. Andrés Bello 1996, 143.

**Economía Chilena: 1971–1975**  
**En millones de dólares de cada año**

Años	PIB por habitante Variación anual %	Inflación (IPC) %	Balanza comercial (FOB)	Balanza de pagos	Exportaciones FOB	Total deuda externa	Ingreso fiscal menos gasto fiscal (Déficit) como % del PIB
1971	7,0	28,2	95,6	-156,4	998,6	2.746,7	-7,97
1972	-3,0	255,2	-131,8	50,2	849,2	3.001,0	-12,74
1973	-7,2	606,1	21,1	39,1	1.309,1	3.248,0	-7,32
1974	-0,7	369,2	356,5	6,5	2.150,5	4.009,9	-5,79
1975	-14,3	343,3	69,5	-258,5	1.598,5	4.250,2	-0,42

Fuentes: Braun y otros, *Economía Chilena 1810–1995. Estadísticas históricas*. Santiago, Instituto de Economía Universidad Católica de Chile, 2000; Hernán Cortés y Sergio de la Cuadra, *Recesiones económicas, crisis cambiaria y ciclos inflacionarios. Chile 1926–1982*. Santiago, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, 1984.

En un comienzo, el fuerte gasto público, financiado con emisiones del Banco Central de Chile, generó un importante aumento del producto. Sin embargo, el creciente déficit fiscal fue aparejado a una inflación que se tornó incontrolable sin que las autoridades intentaran revertir la situación<sup>214</sup>. Más aun, movilizaciones y protestas, a favor o en contra del gobierno, y las "tomas" de empresas y fundos, con la paralización consiguiente de las actividades productivas, dio lugar a un desabastecimiento generalizado y la consiguiente aparición de un mercado negro<sup>215</sup>.

La crisis económica agravó el quiebre social y político, intensificando el clima de enfrentamiento y odiosidades que dividió a la sociedad chilena. El conflicto fue resuelto por las Fuerzas Armadas el 11 de septiembre de 1973, las que mediante un Golpe de Estado derrocaron al régimen de la Unidad Popular, señalando el fin de la democracia chilena y de la posibilidad de una modernización exitosa en este contexto.

<sup>214</sup> Jorge Marshall. "Políticas monetarias seguidas en Chile desde la creación del Banco Central" *Cuadernos de Economía* N° 83, abril 1991, pp. 36–37.

<sup>215</sup> *Ibíd.*, 38.

### III.2 REFORMULACIÓN DE LA CORFO: ORGANISMO RECTOR DEL DESARROLLO NACIONAL.

#### LA REESTRUCTURACIÓN DE CORFO DE ALESSANDRI.

Como señalamos anteriormente, la política económica chilena adquirió un carácter refundacional. Esto, a su vez, significó una reformulación del rol que cumplía la Corporación, la que dejó de ser la institución de carácter independiente del principio, comprometida con la ejecución de los objetivos de largo plazo fijados por su acta constitutiva, y se transformó en el instrumento más directo para la reingeniería económica dispuesta por los distintos gobiernos.

El primer presidente en estrenar esta nueva modalidad *de "uso instrumental"* de la institución fue Alessandri. El nuevo mandatario tenía una visión crítica de la acción de la Corporación y procedió a su reformulación, como lo dejó de manifiesto en el mensaje presidencia de 1960:

*"Lamentablemente, la CORFO, utilizando la gran flexibilidad que su reglamento le permitía, pasó a destinar parte importante de sus recursos y servicios al mantenimiento de gran número de empresas filiales, desviando así, en no pequeña proporción, el esfuerzo estatal en inversiones muchas veces inconvenientes o antieconómicas y que, por lo demás, no atendían al cumplimiento de las finalidades fundamentales que se tuvieron en vista en su creación. El gobierno ha debido rectificar este errado criterio, poniendo termino a las actividades de diversas empresas de esta naturaleza... y siguiera haciéndolo varias otras que se encuentren en análoga citación... ha sido pues imperioso revisar la orientación dada a este organismo con el objeto de transformarlo fundamentalmente en una entidad de fomento encargada de impulsar y coordinar las actividades económicas del Estado, evitando que se convierta en una central burocrática administradora de empresas que, en la mayoría de los casos, arrojan perdidas sin beneficio para las colectividad"*<sup>216</sup>.

Para llevar a cabo esta reestructuración de la Corporación se procedió y reorganizar su estructura administrativa y realizar cambios en los mandos superiores. La nueva organización tenía como objetivo principal ampliar la parte superior de la organización agrupando convenientemente los Departamentos y creando una línea

---

<sup>216</sup> Jorge Alessandri Rodríguez: Mensaje presidencial 1960, p.96.

intermedia entre la Gerencia y los Departamentos, creándose las siguientes Gerencias dependientes del Gerente General:

-Gerencia de Operaciones: agrupó los Departamentos de Industria, Energía, Combustibles, Minería y Obras Civiles, además de la subgerencia de Desarrollo Regional de las que dependían los departamentos de Tarapacá, Antofagasta y Chiloé.

-Gerencia Agrícola: tendría a su cargo el estudio de los problemas agrícolas que abordaba la Corporación.

-Gerencia de Promoción: tendría por objeto la realización de todas las actividades relacionadas con el Programa de Desarrollo Económico del país, especialmente dentro del sector privado, como asimismo la de establecer los medios para atraer capital extranjero para la capitalización nacional, y coordinar la asistencia técnica internacional que se prestara dentro de Chile.

-Gerencia de Filiales: tenía a su cargo las relaciones de la Corporación con sus empresas propias y filiales, poniendo especial énfasis en liquidar, vender o fusionar aquellas filiales que la buena administración indicara.

-Gerencia de Finanzas y Control: agrupó los Departamentos de Finanzas y Control y la subgerencia administrativa.

-Gerencia de Planificación Estudios: agrupó los Departamentos de Planificación y de Estudios Económicos<sup>217</sup>.

Para poner en marcha esta nueva organización se trajo profesionales del sector privado, empresarios o altos ejecutivos de empresas privadas. En la Vicepresidencia Ejecutiva asumió el empresario Pierre Lehmann Chauffour, quien se mantuvo en el cargo hasta abril 1961, siendo reemplazado por Arturo Mackenna Schiell, que ocupaba la Gerencia de Filiales; en la Gerencia General asumió Humberto Díaz Contreras hasta 1965; en la Gerencia de Operaciones Carlos Croxatto; en la Gerencia de Filiales Arturo Mackenna Schiell, hasta 1961; en la Gerencia Agrícola Ismael Edwards; en la Gerencia de Promoción Joaquín Figueroa y la Subgerencia de

---

<sup>217</sup>CORFO, *Informe sobre la labor cumplida por la Corporación de Fomento en el periodo julio 1959-diciembre 1960*, pp.10-11

Desarrollo Regional Ángel Meschi; en la Gerencia de Finanzas y Control Sergio Fajardo, y en la Oficina de Nueva York Marcelo Sepúlveda<sup>218</sup>.

Una vez en sus funciones esta nueva plan ejecutiva expuso las nuevas orientaciones de la Corporación en función de los objetivos liberales pro empresa privada del nuevo gobierno, las que se agruparon en los siguientes puntos:

1. Programación económica a escala nacional: asumir una acción de coordinación de las actividades económicas del Estado y del sector privado, en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Económico en estudio.
2. Investigación de recursos naturales: aumentar la investigación de nuestras materias primas para diversificar nuestras fuentes de producción.
3. Desarrollos regionales: para superar el centralismo la Corporación debía regionalizar su accionar de fomento.
4. Fomento a la producción: mediante el otorgamiento de créditos a mediano y largo plazo.
5. Asesoramiento a la empresa privada: en el orden técnico y financiero, para modernizar sus instalaciones y aumentar su productividad.
6. Promoción de negocios y atracción de capitales: correspondería a la Corporación desarrollar una cartera de negocios, con sus estudios técnicos y económicos, para el desarrollo de negocios del sector privado nacional y extranjero.
7. Política de empresas filiales: apuntaba a una privatización de las empresas filiales o donde tuviera participación CORFO, manteniendo solo aquellas de relevancia nacional.
8. Política de fomento agrícola: considerada como un área de especial importancia para la nueva administración, de ahí la creación de la gerencia específica, orientada a un gran plan de desarrollo agropecuario.
9. Política de fomento industrial: orientada a una industrialización exportadora, con énfasis en el desarrollo de la industria forestal y pesquera.

---

<sup>218</sup> *Ibíd.*.

10. Política de fomento minero: apuntaba a fortalecer la labor de la Instituto de Investigaciones Geológicas, dejando en la Caja de Crédito Minero las acciones de fomento, con la excepción de la minería de carbón.

En función de estos lineamientos generales la Corporación concentró su accionar de fomento en una expansiva política crediticia, adquiriendo una fisonomía de “banco de fomento”. Asimismo, procedió a concentrar sus tareas en la implementación de nuevos planes de desarrollo, cobrando especial importancia el Plan de Desarrollo Agropecuario, el Plan de Fomento Forestal y el de Fomento Pesquero, orientados al desarrollo exportador, como analizaremos en detalle más adelante. Empero, su labor empresarial comenzó a decaer, con la venta, liquidación y fusión de filiales, manteniendo su participación en 17 sociedades, siendo las más emblemáticas ENDESA, ENAP, CAP, IANSA, HONSA, SEAM, CHILE FILMS, entre otras<sup>219</sup>. Sin embargo, la propia dinámica de los planes de fomento llevó a la Corporación a la creación de dos nuevas instituciones filiales, el Instituto Forestal INFOR (1961) y el Instituto de Fomento Pesquero IFOP (1964), además de la Empresa Pesquera Tarapacá S.A. (1961) y las bases de la futura Empresa de Telecomunicaciones ENTEL (1961)<sup>220</sup>.

Estos nuevos lineamientos de la Corporación hicieron necesario proceder a la modificación de su ley orgánica mediante la promulgación de Decreto Ley 211, dictado el 6 abril de 1960. A través de esta legislación el gobierno reiteraba que la Corporación debía ser un “el organismo rector y coordinador del desarrollo económico del país”, aumentando sus atribuciones en materia de asesoría directa para la formulación de políticas económicas. Para ello incorporaba su Consejo a todos los servicios públicos con alguna participación en la ejecución de estas políticas. El decreto también le adjudicaba a la Corporación la tarea de armonizar las acciones del Estado con el sector privado, incorporando a su Consejo a nuevos representantes del sector privado<sup>221</sup>.

En resumen la Corporación debía realizar los siguientes objetivos:

---

<sup>219</sup> CORFO, memoria anual 1964.

<sup>220</sup> *Ibíd.*

<sup>221</sup> Ortega, *op. cit.*, p.162

a) “Formular un plan general de fomento de la producción nacional destinado a elevar el nivel de vida de la población mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país y la disminución de los costos de producción y a mejorar la situación de balanza de pagos internacionales, guardando, al establecer el plan, la debida proporción en el desarrollo de las actividades de la minería, la agricultura, la industria y el comercio, y procurando la satisfacción de las necesidades de las diferentes regiones del país;

b) Realizar, en colaboración con las entidades de fomento fiscales, semifiscales o privadas, estudios destinados a encontrar los medios más adecuados para crear nuevas producciones o aumentar las actuales, mejorando las condiciones en que éstas se desenvuelven en cuanto a calidad, rendimiento y costos de producción y los destinados a facilitar el transporte, el almacenamiento y venta de los productos, a fin de que éstos puedan ser aprovechados en su estado más satisfactorio y a los precios más convenientes;

c) Efectuar, de acuerdo con los resultados a que se refieren los estudios de la letra anterior, ensayos de producción o comercio en la escala y con las ayudas que se estimen convenientes;

d) Servir al Estado de organismo técnico asesor para promover y coordinar la inversión de los resultados fiscales, orientándolos hacia fines de fomento a la producción y para armonizar la acción del Estado con las inversiones de los particulares en igual sentido, tratando de dar a los recursos de que se puede disponer, el destino más adecuado. Para estos efectos los programas de inversión a mediano y largo plazo elaborados por la Corporación deberán coordinarse con los Presupuestos nacionales anuales;

e) Representar al Gobierno el orden de prioridad con que deba acometerse la ejecución de los diversos proyectos para el desarrollo de la economía nacional, ya sea que éstos vayan a ser ejecutados directamente por el Estado a través de cualquiera de sus organismos, y estimular las inversiones de los particulares en igual orden;

- f) Ayudar [a] la fabricación en el país o [a] la importación de maquinarias y demás elementos para la producción;
- g) Proponer –y ayudar– la adopción de medidas destinadas a aumentar el consumo de productos nacionales o a obtener una mayor participación de intereses chilenos en actividades industriales y comerciales;
- h) Estudiar los medios de financiamiento general del plan de fomento de la producción o de financiamiento particular de las diferentes obras contempladas en él y conceder préstamos;
- i) Efectuar las negociaciones de créditos externos del Gobierno o de los que requieran la garantía del Estado o deban ser servidos con concursos fiscales, a requerimiento del Gobierno”<sup>222</sup>.

Esta función de el organismo rector y coordinador de del desarrollo económico del país adquirido relevancia a la luz del Programa Nacional de Desarrollo Económico que había comenzado a ser preparado a principios de la década de 1950, por un equipo multidisciplinario dirigido por Álvaro Marfán y Julio Melnick y que estuvo en condiciones de ser aprobado en 1959. Si bien es cierto Alessandri no creía en la planificación, la aplicación de este, adecuado al nuevo rumbo que se le daba a Corporación, le resultaba de utilidad. Más aún cuando el terremoto de mayo de 1960, llevó al gobierno a implantar un plan de reconstrucción como parte del programa de desarrollo. Junto con esto, debemos señalar la fuerte presión de los organismos financieros internacionales, que comenzaron a exigir la elaboración de programas de cinco o diez años, que garantizaran el uso racional de los recursos, como condición para la cesión de los créditos que necesita la Corporación, especialmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ue se había sumado con fuerza al Banco Mundial y al EXIMBANK, como financista de CORFO<sup>223</sup>.

El Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970, conocido en la época como Plan Decenal, que fue aprobado por la Corporación el 18 de enero de 1961, fue lanzado bajo un clima de gran optimismo:

---

<sup>222</sup> Luís Escobar Cerda: *CORFO: 25 años de labor*. Santiago: CORFO, 1964, pp.188-90..

<sup>223</sup> Ortega, op.cit., p.163

“El año 1961 señala para la Corporación de Fomento de la Producción uno de los hitos de mayor trascendencia en sus cuatro lustros de labor. El Programa Nacional de Desarrollo Económico (1961-1970), que fue aprobado a comienzos de año, señaló nuevos rumbos en la manera de encarar el desarrollo”<sup>224</sup>.

El gran objetivo del Plan Decenal era lograr un mejoramiento en el estándar de vida de los chilenos y crear mejores condiciones para el desarrollo nacional. El gran problema de la economía chilena era que crecía muy poco, año tras año. Para desarrollar el país y dar bienestar a su población era imperioso remecer esta economía estancada, con un ambicioso plan de inversiones que permitiera lograr un aumento de un 77% del producto geográfico bruto, al cabo de estos diez años. Para cumplir con esa meta se necesitaba mantener una tasa de crecimiento acumulativo anual de 5,5%<sup>225</sup>. Como se proyectaba un crecimiento de la población de un 2,5% cada año, se estimaba que el aumento neto en la producción por habitante ascendería un 3% anual, cifra “tres veces mayor que el promedio de las últimas décadas”<sup>226</sup>.

Se trataría de un crecimiento sano. La tasa de aumento de la producción fue estimada tomando en cuenta la capacidad de endeudamiento de la economía. Se consideró, además, que no habría problemas con los equilibrios macroeconómicos. El país contaba con factores productivos que no estaban siendo empleados. Había, por lo mismo, garantía de que el estímulo a la economía generaría la producción suficiente para que no se produjera un estallido inflacionario. Se esperaba, por lo mismo, la obtención de aumentos reales en el bienestar de la población. Junto con ello, se esperaba aportar las bases para una trayectoria más auspiciosa de la economía chilena, en el mediano y largo plazo. Los planificadores estimaron que este patrón más acentuado de crecimiento traería consigo un crecimiento anual en el consumo privado a razón del 2% por habitante. El 1% restante se “ahorraría para

---

<sup>224</sup> Corporación de Fomento de la Producción: *Memoria 1961*, Santiago, CORFO, 1962, p.5.

<sup>225</sup> Los planificadores estimaban que el resultado de la aplicación del Plan Decenal sería un piso de crecimiento de 5,5% anual. Pero se barajaban posibilidades más optimistas: se estimaban como posibles “tasas alternativas mayores” (CORFO, *Memoria de actividades 1963*, Santiago, CORFO, 1964, p.55).

<sup>226</sup> CORFO: *20 años de labor: 1939-1959*. Santiago: CORFO, 1960, p.101.

asegurar el financiamiento del Programa”, como un complemento de los recursos que se esperaba recibir de la banca internacional<sup>227</sup>.

Los dos primeros años de funcionamiento del programa fueron auspiciosos. Las cifras de producción general marcharon conforme a lo previsto. El consumo efectivo superó en forma marginal al proyectado (en un 3% en 1961 y un 2% en 1962). El programa de inversiones para el bienio pudo ser cumplido en una proporción del 94%. Pero estos logros ocultaban problemas serios. En el área del comercio exterior se produjo un desbalance evidente. Durante 1961 las metas de exportación fueron satisfechas, pero las de importación fueron excedidas en un 32%, dando origen a un déficit que repercutió fuertemente en la situación financiera posterior, además de mermar los recursos con que contaba el estado para financiar los programas de inversión. Se constató un problema estructural en el terreno de la inversión. El ahorro interno solo había alcanzado un 46% de la meta, en 1961. El año siguiente hubo una mejora, pero solo se logró llegar a un 76% de lo proyectado. Pronto fue evidente que “la economía chilena era incapaz de generar el volumen de ahorros que se hacía necesario para cumplir con el ‘esfuerzo interno’ que esta programación exige” <sup>228</sup>. La solución coyuntural fue echar mano, en forma masiva, a capitales procedentes del extranjero. Pero no podía contarse con recibir este flujo de capital todos los años. Era evidente, además, que varios sectores no estaban caminando al ritmo que se esperaba. Las metas de producción fueron satisfactorias para el caso de la minería, industria manufacturera y construcción. Pero hubo problemas evidentes en el sector de servicios, donde se dio un superávit excesivo y en el agropecuario, donde se observó un déficit preocupante. Algo similar sucedió con relación a las inversiones. La inversión en industria, energía y edificación estuvo muy cerca de lo proyectado. Pero fue muy baja en el caso de la minería, los transportes, y especialmente, en el caso de la agricultura.

Este panorama se terminó de complicar al concluir el bienio, debido a la grave situación financiera que comenzó a vivir el país. El ahorro interno no crecía a la velocidad necesaria, aumentaba el endeudamiento externo, y se producía un rebrote

---

<sup>227</sup> CORFO: *20 años de labor: 1939-1959*. Santiago: CORFO, 1960, p.101.

<sup>228</sup> CORFO: *Memoria de actividades 1963*. Santiago: CORFO, 1964, pp.57-58.

inflacionario. Las cosas no estaban caminando como se esperaba. El presidente Alessandri, que nunca le tuvo fe a las políticas de planificación, solicitó una evaluación del camino recorrido. Hacia fines de 1963 se publicó un "Informe sobre la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Económico", que manifestaba dudas sobre la viabilidad de cumplir con las metas de crecimiento para 1964, y que proponía una "revisión total" del programa, que equivalía a su sentencia de muerte<sup>229</sup>.

Los augurios no eran buenos para la CORFO. La institución había debido renunciar a su función empresarial, transformada en centro de investigación, en banco de fomento y en una especie de ente planificador. Pero su metamorfosis en centro de coordinación, que fijaba las directrices que necesitaba la economía de mercado, había sido solo una quimera. La cristalización de este gran plan nacional, que transformaba a la CORFO en el ente responsable de la planificación en el país, había tenido un efecto de muy corto plazo. En gran medida porque la administración Alessandri le quitó el piso al Plan Decenal y su política económica fue un fracaso.

#### LA CORFO BAJO FREI MONTALVA

A diferencia de Alessandri el gobierno de Frei Montalva si creía en la importancia de la planificación para el desarrollo económico y social del país. De hecho, en 1962 Álvaro Marfán, hombre clave del Departamento de Planificación de CORFO, renunció y comenzó a trabajar en su campaña presidencial, porque se había mostrado muy receptivo a sus ideas: "yo quería llevar a la práctica mi plan, recuerda, y Alessandri se oponía. Entonces fui a ver a Frei", quien lo puso a la cabeza del equipo a cargo de desarrollar el programa de gobierno<sup>230</sup>. Luego de la victoria, recuerda Marfán, "traje el Departamento de Planificación de la CORFO a la Presidencia", el cual fue formalizado en 1967 con la creación de la Oficina de

---

<sup>229</sup> Luis Ortega (et al): *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones 1939-1989*. Santiago: Universidad de Santiago, Facultad de Humanidades, Departamento de Historia, 1989, p.166.

<sup>230</sup> Entrevista a Álvaro Marfán Jaramillo, en Margarita Serrano y Marcia Scantlebury (entrevistadoras), *Historias personales. Políticas públicas*, Santiago, Cieplan, 1993, p.58.

Planificación Nacional (ODEPLAN), como un organismo especializado que asumiría la función de la planificación del desarrollo nacional<sup>231</sup>.

Con la creación de ODEPLAN la Corporación perdía su rol planificador, que pasaba junto con las cuentas nacionales a este nuevo organismo. Sin embargo, los programas sectoriales, su formulación y ejecución quedaban a cargo de las instituciones especializadas, siendo en el sector industrial la institución más competente la Corporación. Más aún cuando el programa de gobierno de Frei Montalva tenía entre sus prioridades la modernización industrial, tarea que recayó en la Corporación, recibiendo un nuevo impulso y recursos para el desarrollo de planes industriales, como en el pasado, como señalaba la Memoria de CORFO de 1965:

“la Corporación de Fomento de la Producción retomó la línea que animó su acción desde su nacimiento, hace veintisiete años, y dedicó sus mayores esfuerzos a impulsar programas masivos de desarrollo en los diversos campos de producción y a plantear, simultáneamente, nuevas políticas de fomento destinada a crear bases sólidas para el nacimiento de grandes industrias”<sup>232</sup>.

Esta nueva política de la Corporación también significó cambios en su conducción superior. En 1985 asumió como Vicepresidente Ejecutivo Raúl Sáez, hombre de vasta trayectoria en la Corporación, mientras que Carlos Croxatto ascendió de la Gerencia de Operaciones a la Gerencia General. Dos años más tarde, la difícil coyuntura política y económica por la que atravesaba el gobierno de Frei Montalva llevó a realizar un enroqué, donde el ministro de Hacienda Sergio Molina pasó a presidir la Corporación y Raúl Sáez el ministerio de Hacienda. Al mismo tiempo, en la Gerencia General asumió Enrique Vial Clark<sup>233</sup>.

Este nuevo equipo tuvo la misión encomendada por el nuevo gobierno de acentuar el papel conductor del sector público en todo lo relativo al desarrollo económico nacional, a través de la Corporación. Por una parte, la CORFO le dio continuidad al programa de apoyo crediticio al sector privado (banco de fomento) y

---

<sup>231</sup> *Ibíd.*

<sup>232</sup> CORFO: *Memoria 1965*. Santiago: CORFO, 1966, p.3.

<sup>233</sup> Carlos Álvarez, *op. cit.*, anexo 6.

a los planes de desarrollo agropecuario, forestal, pesquero y de telecomunicaciones, suministrando nuevos recursos y propiciando la creación de nuevas empresas públicas industriales en estos sectores, como veremos en los capítulos siguientes, en forma detallada. Por otra parte, por medio de sus grandes empresas filiales (ENDESA, IANSA, CAP, ENAP) continuó en una línea de crecimiento y modernización de su infraestructura productiva, reforzando su posición dominante en el conjunto de la industria nacional. Por último, mediante la denominada “chilenización”, sociedades mixtas entre el Estado y las empresas extranjeras, tuvo en CORFO el instrumento necesario para pasar a controlar empresa de capitales extranjeros en el salitre, la electricidad y las telecomunicaciones. De esta forma el Estado planificador y coordinador de la economía nacional llevaría a cabo las reformas estructurales que apuntaban a un desarrollo basado en una expansión conjunta de del mercado interno y del sector exportador<sup>234</sup>.

La gestión expansiva en el ámbito de las grandes filiales CORFO se desarrollo de la siguiente manera.

En el caso de ENDESA, la gran empresa eléctrica había superado sus dificultades financieras cuando el gobierno de Alessandri modificó en la ley eléctrica el sistema de fijación de tarifas para otorgar una rentabilidad razonable que permitiera a las empresas financiar sus inversiones en generación y distribución<sup>235</sup>. El efecto de esta medida fue estimular nuevas inversiones en el sector eléctrico, tanto privadas como públicas. La Compañía Chilena de Electricidad apoyada por el gobierno procedió a construir las centrales térmicas de Renca inaugurada a fines de 1962, y de Ventanas puesta en servicio en 1964. Por su parte ENDESA pasó a desarrollar grandes proyectos de generación como fueron las centrales hidroeléctricas de Pullinque que entró a funcionar en 1962, la de Isla, en 1964 y Rapel en 1968, a las que se suman la central térmica Bocamina en 1970 y la central hidroeléctrica El Toro en 1973<sup>236</sup>.

---

<sup>234</sup> Ortega, op. cit, pp.180-200

<sup>235</sup> Instituto de Ingenieros de Chile. *Política eléctrica chilena*,1988, pp. 24-25.

<sup>236</sup> *Ibid.*, 64-67.

A medida que entraban en servicio las nuevas centrales, se continuó con la extensión del Sistema Interconectado Central a lo largo del país. En 1960 se prolongaron las líneas desde La Ligua a Illapel. En 1962 la puesta en marcha de la central Pullinque permitió unir a Temuco con Puerto Montt. Tres años después, un cable submarino unió la isla grande de Chiloé con el continente, quedando incorporada así al Sistema. En 1970 el Sistema Interconectado avanzó hacia el Norte hasta La Serena y en 1974 alcanzó a Copiapó y El Salado<sup>237</sup>.

Al contrario la Compañía de Acero del Pacífico debió enfrentar serias dificultades de orden financiero y laboral para la materialización de un plan de expansión de su producción, lo que terminó redundando en una ingerencia cada vez mayor del Estado en la conducción de la empresa. Básicamente la problemática estuvo en la dificultad de los controladores privados de la Compañía para lograr un acuerdo con el gobierno para obtener un mayor proteccionismo ante la competencia extranjera, sin una mayor ingerencia estatal en la empresa, como era el deseo del gobierno. A estas diferencias se agregaron sucesivas huelgas en la planta de Huachipato y el mineral de Algarrobo que se prolongaron por más de un año entre 1967 y 1968, las que tuvieron efectos inmediatos sobre el estado financiero de la Compañía. Todas estas circunstancias y vicisitudes terminaron por convencer a los principales accionistas privados de la conveniencia de convertir al Estado en el accionista mayoritario de la empresa. Hasta ese momento, los particulares controlaban el 67% del capital accionario, quedando poco más de un 32% en manos de CORFO. Se firmó entonces un acuerdo que transfería al Estado otro 23% de las acciones privadas, dejando el 55% del total en poder de CORFO. Fruto de ello, señalaba la memoria de la Compañía en 1969, la Corporación de Fomento de la Producción, "como accionista mayoritario del sector público, tiene ahora una nueva responsabilidad que la compromete a prestar su permanente concurso para que la Compañía continúe desarrollando sin tropiezos sus actividades productoras en beneficio del país"<sup>238</sup>.

---

<sup>237</sup> *Ibíd.*

<sup>238</sup> CAP, Memorias anuales, 1960-1970.

En el caso de ENAP sus dificultades para aumentar su producción de petróleo se vieron compensadas con la expansión de sus refinerías y nuevas empresas creada en el área petroquímica.

A mediados de la década de 1960 la producción de petróleo nacional no pudo ir a la par con el aumento del consumo nacional a pesar de exploración dentro y fuera de Magallanes, lo que se tradujo en que el país debiese aumentar su importación de petróleo: si en 1965 el 69% del petróleo refinado era nacional hacia 1970 solo lo era el 44%. En el caso de las actividades de refinación de petróleo a cargo de ENAP, que se concentraban en las refinerías de Concón y, desde fines de 1966, en la refinería de Concepción, inaugurada oficialmente por el Presidente Frei el 13 de marzo de 1967, con una capacidad de tratamiento de crudo de 5.700 metros cúbicos diarios<sup>239</sup>.

La producción de ambas refinerías, más las plantas de Magallanes, había permitido hacia fines de 1970 cubrir las necesidades de combustible del país en las siguientes proporciones: gasolina de autos, gasolina de avión, kerosene y gas licuado, 100%; petróleo diesel, 95%; y petróleo combustible, 80%, incluyendo en este último el consumo de la gran minería del cobre. La creciente demanda de estos productos obligó a ENAP a la ampliación de sus dos plantas para afrontar las necesidades de la primera mitad de la década de 1970: en 1968 se puso en marcha un proyecto de ampliación de la Refinería de Concepción y en 1969 otro para la ampliación de la de Concón<sup>240</sup>.

En 1967 también se concluyó el proyecto destinado a unir las refinerías de Concón y Concepción mediante un oleoducto, iniciado en 1964. Con los 350 kilómetros de tuberías que se tendieron entre Concepción y San Fernando se pudo empalmar con el antiguo oleoducto de SONACOL, que unía Concón con Santiago y San Fernando. Al quedar así comunicadas, ambas refinerías podían abastecer indistintamente la zona de Santiago, principal consumidora del país. Para atender las mayores necesidades de almacenamiento que esta obra generaba, se procedió a construir dos plantas para productos refinados en San Fernando y Linares. En 1969 se dotó a ambas instalaciones de plantas automáticas para el llenado de galones de gas

---

<sup>239</sup> ENAP, memorias anuales: 1960-1970.

<sup>240</sup> *Ibíd.*

licuado, con lo que se podía abastecer el consumo de la región circundante. También se llevó a cabo una obra análoga en Antofagasta para la descarga y almacenamiento de gas licuado. Por último, en 1969 ENAP adquirió cincuenta hectáreas de terreno en Maipú con el propósito de instalar otro Terminal para asegurar el abastecimiento del mayor centro de consumo nacional<sup>241</sup>.

Otra obra de importancia desarrollada durante estos años por ENAP, conjuntamente con CORFO, fue la que se puso como objetivo poner en marcha una industria petroquímica nacional. El primer eslabón de esta cadena fue la construcción como anexo a la Refinería de Concepción de una planta de etileno, materia prima fundamental para las operaciones de otras plantas petroquímicas que se instalarían en la zona. Esta unidad comenzó a operar a fines de 1970 con una capacidad de 60 mil toneladas métricas de etileno anuales, además de una importante producción de gas licuado. Por otra parte, en 1967 se formó una sociedad entre ENAP y CORFO, denominada Petroquímica Chilena S.A., a la que se le encomendó la tarea de planificar, promover y desarrollar la industria petroquímica. Esta entidad comenzó su actividad con la construcción de una planta de cloro-soda, ejecutada por la firma alemana "Lurgi", con una capacidad de producción anual de 33 mil toneladas de cloro y 37 mil de soda cáustica. Finalmente, en noviembre de ese mismo año 1967 ENAP patrocinó la formación de una sociedad entre Petroquímica Chilena S.A. y la firma norteamericana The Dow Chemical Co., la que pasó a denominarse Petroquímica Dow S.A. Esta tomó bajo su cargo la construcción de tres plantas petroquímicas en la zona de San Vicente, que utilizarían como materia prima los productos de las ya mencionadas plantas de etileno y soda-cáustica para elaborar polietileno, cloruro de vinilo monómero y cloruro de polivinilo. Comenzaba así a tomar forma un nuevo sector de avanzada en la industria nacional, combinando la iniciativa del Estado chileno con la experiencia y el conocimiento de las grandes empresas extranjeras<sup>242</sup>.

El gobierno de Eduardo Frei Montalva tenía entre sus prioridades la nacionalización pactada con los inversionistas extranjeros de los principales rubros

---

<sup>241</sup> *Ibíd.*

<sup>242</sup> *Ibíd.*

productivos nacionales, sobre la base de la formación de empresas mixtas, donde el Estado de Chile asociado con la inversión extranjera, procedieran conjuntamente a una modernización y expansión de la producción. Es así como se procedió con la denominada "Chilenización del Cobre" y, posteriormente, con el salitre, la electricidad y las telecomunicaciones a través de CORFO.

Por esta época la industria salitrera tenía una producción de 947.524 toneladas y su participación en las exportaciones chilenas alcanzaban al 2,4% y su participación en el mercado mundial de nitrógeno apenas era un 0,8% (1966-1967). Solo seguían funcionando las oficinas de la firma norteamericana Anglo-Lautaro (María Elena, Pedro de Valdivia y Coya), la oficina Victoria, administrada con grandes pérdidas por la CORFO, y pequeñas oficinas Shanks, como Alemania y otras<sup>243</sup>.

En 1968 como una forma de superar esta decadencia salitrera el gobierno solicitó al Vicepresidente Ejecutivo de CORFO, Raúl Sáez, que se entendiese directamente con los representantes de la compañía salitrera Anglo-Lautaro, de capitales norteamericanos, para proceder a la formación de la sociedad mixta para la producción y venta en Chile y el exterior del salitre, yodo y subproductos. El acuerdo permitió la formación de la "Sociedad Química y Minera de Chile S.A." (SOQUIMICH), donde CORFO pasó a controlar el 37,5% y los capitalistas norteamericanos el 62,5%, además de la implementación de un plan de modernización de la industria salitrera<sup>244</sup>.

De igual manera se procedió con las empresas de capitales extranjeros en los sectores eléctricos y de telecomunicaciones. En 1964, el gobierno manifestó su intención de adquirir los intereses que tenía la "South American Power Company" en la Compañía Chilena de Electricidad Ltda. (CHILECTRA). Las negociaciones con la empresa norteamericana fueron bastante expeditas y el 28 de febrero de 1965 se llegó a un acuerdo. Sin embargo, el proyecto para autorizar la compra de los activos norteamericanos en la empresa se vio demorado y la Ley sólo se promulgó el 14 de agosto de 1970. Esta ley, la N° 17.323, autorizó a la CORFO para adquirir el 74,75% de las acciones y bienes de CHILECTRA, en la suma de 81,2 millones de dólares, de los

---

<sup>243</sup> Ana Victoria Durruty, *Salitre, harina de luna llena*, Antofagasta, 1993.

<sup>244</sup> *Ibíd.*

cuales tres millones se pagarían al contado y el saldo en cincuenta cuotas semestrales<sup>245</sup>.

Con la Compañía de Teléfonos de Chile, también de capitales norteamericanos, se llegó a un acuerdo de modernización de la empresa, para aumentar la cobertura telefónica en más de 140 mil líneas, a un costo de 148 millones de dólares. El gobierno, a través de CORFO, haría un aporte de equipos adquiridos a crédito, a cambio de acciones. De esta forma CORFO entró a la propiedad de la Compañía alcanzando un 12,7% del capital a fines de 1970<sup>246</sup>.

Por último, también merece destacarse de la gestión CORFO de esta época fue el esfuerzo realizado para fortalecer la formación laboral de los trabajadores chilenos, mediante la creación del Instituto nacional de Capacitación Profesional, INACAP. En 1966 fue establecido como filial de CORFO, sobre la base de la labor de capacitación que venía desarrollando desde los años cincuenta SERCOTEC, con la misión de crear medios y condiciones para la capacitación técnica y profesional de los trabajadores en el marco de los planes de desarrollo económico y social. En pocos años la institución levantó centros y talleres de capacitación distribuidos a lo largo de todo el país, equipados con modernas maquinarias, proporcionadas en muchos casos por gobiernos europeos u organismos internacionales de fomento<sup>247</sup>.

De esta forma la Corporación había retomado su liderazgo en la conducción de la economía nacional, como quedaba de manifiesto el 29 de abril de 1969, cuando con motivo de su 30º aniversario los principales medios de comunicación del país dedicaron grandes espacios a reseñar y destacar la obra de la Corporación de Fomento de la Producción, recibiendo por estos medios decenas de avisos de agradecimiento de las empresas que había fomentado en estos treinta años<sup>248</sup>. Por esta época la Corporación tenía participación en 46 empresas, teniendo en 31 de ellas una posición mayoritaria, en los más diversos sectores productivos del país, como eran el forestal, pesquero, químico, construcción, electrónico, agroindustrial, energía

---

<sup>245</sup> Nazer y otros, *op. cit.*, pp. 136-137.

<sup>246</sup> *Un cable la cielo, Telefónica CTC Chile (1880-2005)*, Santiago, 2006, P.116

<sup>247</sup> Ortega, *op. cit.*, p.185

<sup>248</sup> Ver diarios del 28 de abril de 1969, digitalizado.

y combustibles, mecanización agrícola, metalúrgica, automotriz, minero, e industrias diversas<sup>249</sup>.

---

<sup>249</sup> privatización, op. cit., anexo 1.

### III.3 PLAN PESQUERO Y LA INDUSTRIA PESQUERA.

“La extracción de la pesca para el consumo fresco se había desarrollado escasamente, casi en forma primitiva carente de medio técnicos y financieros y obedeciendo principalmente al impulso natural del habitante de la costa, que buscaba en el mar un recurso inmediato de vida”<sup>250</sup>.

Desde los comienzos de CORFO el sector pesca fue de interés para sus profesionales y técnicos quienes consideraban que esta industria revestía un doble beneficio ya que constituía una fuente de producción y trabajo, y, al mismo tiempo, permitía “abastecer a la población de un alimento cuya calidad en proteínas y vitaminas lo ubica entre los fundamentales”<sup>251</sup>.

Sin embargo, la situación real de la industria pesquera nacional era más que deficiente a fines de la década de 1930 e inicios de la siguiente. La producción era escasa lo que repercutía en los precios, tampoco había implementos modernos de pesca, no se contaba con transportes frigorizados, ni con establecimientos frigoríficos en los principales centros de consumo, había un atraso más que evidente en el desarrollo de la industria de conservas y tampoco había un conocimiento científico de los recursos que ofrecía el mar.

De esta manera, la acción de CORFO tuvo que dirigirse hacia todos los ámbitos que involucra esta actividad, realizando exploraciones e investigaciones marinas junto al fomento de la producción de pescados y mariscos, de su industrialización y de su consumo, atendiendo también tanto la distribución como la propaganda.

En estas circunstancias, inicialmente, los planes de fomento pesquero de CORFO comprendieron fundamentalmente el desarrollo de la industria mediante la formación de empresas con particulares, ampliación y modernización de las instalaciones pesqueras existentes, prestamos a pescadores del litoral para la adquisición de útiles elementales, desarrollo de la industria de frigoríficos para pescado, construcción de buques pesqueros en astilleros chilenos y financiamiento de una Estación de Biología Marina. Con estos objetivos se envió a técnicos de

---

<sup>250</sup> CORFO, 15 años, p. 46.

<sup>251</sup> CORFO, 5 años, p.225.

CORFO al extranjero y se trajo desde EEUU una “Misión Pesquera” con la finalidad de realizar un estudio detenido de la riqueza pesquera nacional<sup>252</sup>.

A inicios de la década de 1940, en pequeños créditos se invirtieron \$ 1.780.000 con un máximo individual de \$ 50.000. Esta cooperación económica permitió aumentar el número de embarcaciones a remo o vela, proveer de motores marinos a los botes de pesca, redes y trajes para buzos y demás implementos indispensables para las faenas a gran escala.

Entre las empresas formadas con la ayuda financiera de CORFO destacaron la Sociedad Industrial Pesquera de Tarapacá, la Compañía Pesquera Taltal y la Compañía Pesquera Arauco, con esta última se iniciaron los primeros ensayos y experimentos de pesca con redes de arrastre en el país.

CORFO organizó también la Sociedad Chilena Industrial de Pesca que tenía dos fábricas de conserva, una en Antofagasta y la otra en Talcahuano, produciendo entre ambas más de un millón de latas en 1942. Además estaba construyendo una tercera planta en San Vicente con una capacidad de producción cinco veces mayor a la de Talcahuano.

Por otra parte, por iniciativa de la Universidad de Chile, CORFO invirtió a principios de la década de 1940 la suma de \$ 825.000 en la Estación de Biología de Montemar habilitando dos laboratorios de biología, uno de química además de un acuario de experimentación con el objetivo de estudiar la biología de las especies marinas, animales nocivos, plankton, química de las aguas marinas, además de investigar fondos de pesca y determinar especies con valor económico.

Hacia 1948, CORFO aprobó un plan extraordinario de ayuda a la industria que contemplaba en forma especial el aumento de las flotas pesqueras que alcanzaba la suma de \$ 20.000.000. Hasta ese momento las inversiones totales en ésta industria se calculaban en \$ 80.000.000.

La ley 10.255 del 8 de febrero de 1952, dispuso que el 15 % de las entradas que produjeran las operaciones de compra – venta del cobre de los minerales de Chuquicamata, Potrerillos y El Teniente se invirtieran en un Plan de Fomento y Adelanto de las provincias de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y O’Higgins. En el

---

<sup>252</sup> CORFO, 10 años, p. 41.

sector pesca con parte de estos recursos en 1954 se proyectaba con estos recursos adquirir cuatro barcos de carga de 1.800 toneladas y contribuir a la formulación de una Carta Pesquera del Litoral de Chile.

Sin embargo, pese a todas estas iniciativas, hacia 1960, existía la percepción que la industria pesquera registraba un desarrollo extremadamente lento y sin concordancia con los supuestos abundantes recursos marinos disponibles. La industria pesquera mostraba evidentes signos de estancamiento debido al desconocimiento de los recursos marinos y a la incertidumbre derivada de la inestabilidad de las franquicias que beneficiaban al sector.

No obstante, en el Perú la actividad pesquera de alta mar estaba en auge. Ello motivó la instalación de algunas industrias que arriesgaron elevadas inversiones. En este contexto, atenta a las nuevas necesidades y oportunidades de negocio, la Corporación de Fomento “estimó oportuno realizar una política pesquera para consolidar la industria existente y promover nuevas instalaciones, para reforzar el consumo interno e incrementar la exportación”<sup>253</sup>.

La política pesquera fue resumida por CORFO en los siguientes puntos:

- Consumo interno: Se estableció un Comité (estatal y privado) para realizar una campaña de aumento del consumo de pescado, mediante una mejora en los sistemas de distribución, la racionalización del comercio de pescado y una propaganda conjunta adecuada.

- Pesca menor: Se estableció un programa de financiamiento para las cooperativas de pescadores, que las dotaría de los elementos necesarios para efectuar una pesca económica y así complementar la demanda interna de pescado fresco, que abastece a diversas industrias.

- Pesca mayor: Se establecieron instrumentos de financiamiento de iniciativas industriales tendientes a renovar y ampliar la zona pesquera, modernizar y construir nuevas plantas pesqueras en distintos sectores del país, en especial en el puerto de Iquique.

---

<sup>253</sup> CORFO, 20 años, p.106.

- Investigación y asistencia técnica: Se elaboró un proyecto presentado a un fondo de Naciones Unidas destinado a desarrollar la investigación científica y tecnológica de los recursos marinos.

Desde 1961, CORFO intensificó al máximo el fomento de la industria pesquera ya que la Corporación estimaba que se trataba de “una de las riquezas potenciales más importantes y de mayor porvenir”<sup>254</sup>.

Los programas se canalizaron en tres sectores: un plan pesquero para Iquique, un plan general y un plan para la zona sur. El objetivo fue fomentar la pesca por medio de asistencia técnica, formación de cooperativas, fomento del consumo y créditos, éstos últimos fueron otorgados teniendo en cuenta el desarrollo de la explotación de la riqueza marítima, habilitación de caletas y puertos pesqueros, instalaciones y equipos, mejoramiento de flota, diversificación de la producción y un plan asistencial a pequeños pescadores.

El Plan Pesquero para Iquique marchó con un ritmo acelerado. CORFO puso todos sus esfuerzos en esta zona ya que, según todos los estudios realizados por expertos internacionales, contenía una de las riquezas marítimas más grandes del mundo, tanto por la abundancia como por la variedad de especies. El programa contemplaba tres fases: ayuda económica y técnica a la industria privada, creación de una industria propia y construcción de un puerto pesquero.

Paralelamente se estaba habilitando la caleta pesquera de Tocopilla, y se trabajaba también en Antofagasta, Taltal y Mejillones. Otra línea de acción era la concesión de créditos para la adquisición de equipos, motores, redes, como también la formación de grandes empresas pesqueras y la instalación de una estación ostrícola en Quetalmahue.

Asimismo, se dictó el Decreto con Fuerza de Ley N° 266 de 1960, otorgando diversas franquicias a esta actividad industrial como, por ejemplo, franquicias tributarias que redujeron en un 90% el impuesto a las utilidades y el establecimiento de exenciones arancelarias para la internación de maquinaria industrial por un período de quince años a condición de reinvertir el 75% de la utilidades en el sector.

---

<sup>254</sup> Memoria, 1961, p.41,

La importancia de la participación de CORFO en la pesca era fundamental ya que desde que estaba interviniendo directamente en el sector, sólo en el rubro harina de pescado, el país había pasado, en poco más de un año, desde un contingente mínimo a una producción exportable de unas 100.000 toneladas y se esperaba doblar esa cifra a corto plazo.

La organización de la más poderosa empresa pesquera nacional fue acordada por CORFO en 1961. La razón social sería "EMPRESA PESQUERA TARAPACA S.A." y requería de una inversión aproximada de 8.000.000 escudos, de los cuales el Banco Interamericano de Desarrollo había acordado prestar US\$ 5.000.000. Para adoptar este acuerdo de trascendental importancia, no sólo para la provincia de Tarapacá sino que también para la economía nacional, CORFO tuvo en vista numerosos antecedentes, que iban desde la urgente necesidad de solucionar el problema que se creó en Iquique con la paralización de las faenas del salitre, hasta la importancia de llegar cuanto antes a los mercados internacionales. Todos los estudios técnicos coincidían en la riqueza de la zona y las interesantes perspectivas desde el punto de vista de la colocación de los productos en los mercados internacionales que demandaban en forma creciente latas, congelados, harinas y aceites de pescado.

En este contexto la CORFO contrató los servicios de la firma especializada "Marine Construction Co.", de Seattle, USA, para que elaborase un proyecto completo de una empresa integral que, con procesos modernos, pudiera elaborar productos de calidad en cantidad suficiente para abrir los mercados internacionales. La planta debía constar de conservería, frigorífico y fábrica de harina de pescado y estaría ubicada en el mismo molo exterior de abrigo del puerto de Iquique, en una superficie de 20.000 metros cuadrados.

Al cabo de tres años el puerto de Iquique se había transformado en una zona industrial de considerable importancia mediante el establecimiento, por parte de CORFO, de servicios generales que facilitaron la instalación de industrias pesqueras en su litoral. Se urbanizó el barrio industrial El Colorado, habilitándose 100 sitios de una hectárea, lo cual se sumaba a lo realizado en la zona portuaria propiamente tal.

En 1963, la ayuda financiera total que CORFO otorgó vía préstamos para proyectos industriales y para la construcción de embarcaciones pesqueras a empresarios fue de

US\$ 4.115.100 mientras que mediante garantías para proyectos de pequeños pescadores la CORFO invirtió US\$ 4.950.100, lo cual da un aporte total para el sector pesquero de US\$ 9.065.200.

Por otra parte, CORFO realizaba inversiones en la ejecución de obras de urbanización, construcción de puertos, caletas, varaderos y terminales pesqueros, prestaba asesorías técnicas, promovía la capacitación de mano de obra especializada y otorgaba ayuda a las universidades, entre otras inversiones.

El crecimiento continuo de la extracción de peces y la aparición del fenómeno de “El Niño” provocó “el prolongado desaparecimiento de las anchovetas –desde marzo de 1964 a diciembre de 1965-”. Esta situación de crisis “obligó a la Corporación de Fomento a aplicar un programa de racionalización de la industria reductora de pescado, sobre la base de integraciones industriales”<sup>255</sup>.

Las normas generales determinadas por CORFO y relativas a la racionalización de la industria de harina y aceite de pescado contemplaron facilidades especiales para la fusión –en nuevas empresas financieramente sólidas y con la participación asociada de la CORFO- de las sociedades industriales y de los armadores pesqueros afectados por la crisis. Mediante este “programa de racionalización” hacia 1967 se había formalizado, con la participación de CORFO, la fusión o integración de 21 empresas en 6 nuevos grupos industriales: TARAPACÁ, ARAUCO, IQUIQUE, PESQUERAS UNIDAS, COLOSO e INDO. Un 54,23% del capital neto aportado para la formación de las nuevas empresas fue comprometido por las empresas participantes y un 45,77% por la Corporación de Fomento, estos últimos destinados especialmente a cubrir créditos adeudados por las empresas integradas. En este contexto, en la memoria de 1967 – 1968 se estimaba que la “decidida participación de la CORFO hizo posible que durante 1967 se mantuvieran normalmente las actividades de este importante complejo industrial, que es básico para las economías del norte por su alto índice ocupacional y por el efecto multiplicador que ejerce sobre otras actividades de esa región”<sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup> CORFO, Memoria, 1966, p.49.

<sup>256</sup> CORFO, Memoria, 1967 - 68, p. 60.

Luego del período de crisis provocado por la falta de materia prima producto del fenómeno de “El Niño” y de la sobreexplotación de la anchoveta, la industria pesquera de la zona norte volvió a normalizar sus actividades en 1966, año en que se alcanzó uno de los más altos índices de desembarco y producción de harina de pescado, iniciándose a partir de entonces un nuevo ciclo de extracción del recurso que perduró hasta 1973, año en que se produjo una nueva crisis del sector producto de la reaparición del fenómeno de “El Niño”, con consecuencias incluso más severas que para la “crisis de la anchoveta” de 1965.

### III.4 PLAN FORESTAL Y LA INDUSTRIA FORESTAL.

Desde mediados del siglo XIX, se originó en Chile una incipiente conciencia por el deterioro del ambiente natural especialmente de los bosques, la que se expresó, por ejemplo, en la aprobación de la ley sobre corta de bosques de 1872. Pese a lo anterior, a principios del siglo XX, un alemán llamado Federico Albert advirtió a las autoridades del país sobre los efectos que en la naturaleza ejercía el proceso de inserción de Chile en la economía mundial. Albert, trabajador infatigable, logró crear la Sección de Aguas y Bosques del Ministerio de Economía con el objetivo de dotar al país de una institucionalidad especializada en la gestión de sus recursos naturales. Después de múltiples intentos, pero una vez muerto, los afanes de Albert por alcanzar un marco legal moderno acorde a las tendencias de su época, se vieron coronados con la aprobación de la ley de caza de 1929 y de la ley de bosques de 1931. Esta última incentivaba con la exención del pago de toda contribución fiscal por un período de treinta años a los suelos forestales repoblados con plantaciones, pues, de acuerdo a lo planteado por Albert y otros especialistas, se trataba del mejor método para combatir los procesos erosivos desencadenados a partir del ciclo de exportación de trigo originado desde mediados del siglo XIX. Miles de hectáreas de bosque nativo habían sido quemadas con el objetivo de sustituirlas por el cultivo de este preciado cereal, lo cual, en el largo plazo, provocó la erosión de los suelos nacionales y una profunda alarma nacional que se expresa en la elocuente frase del pionero de la conservación en Chile, Rafael Elizalde, quien escribe: “no cortéis los árboles que caeremos al mar”.

Por otra parte, hacia las décadas de 1930 – 1940, los diagnósticos de los organismos internacionales presagiaban una escasez mundial de madera y celulosa en el mediano plazo. En este contexto, al país llegaron diversas “misiones forestales” con el objetivo de evaluar el potencial de los suelos de Chile para un futuro desarrollo de las plantaciones forestales. CORFO, en este sentido, trajo a Chile al experto Norteamericano Irving Haig, junto con una serie de autoridades en madera. El informe “Forest Resources in Chile”, preparado por los miembros de la comisión, señalaba que había 100.000 hectáreas con plantaciones forestales alrededor de

Concepción lo cual significaba un enorme potencial para el desarrollo de la industria del papel y la celulosa. En este mismo sentido, un reportaje de la revista *Chile Maderero* indicaba que los estudios realizados por la FAO estimaban que “en Europa las coníferas, cuya madera es preferida para la fabricación de celulosa, toman más del doble de tiempo que en Chile en alcanzar tamaño explotable”<sup>257</sup>. En fin, las misiones de especialistas forestales y otros estudios realizados concluían que el potencial de Chile en materia forestal era más que promisorio. La industria forestal chilena estaba, entonces, avalada por técnicos internacionales de Estados Unidos y Finlandia, entre otras nacionalidades<sup>258</sup>.

Ambos factores influyeron para que los gobiernos de entonces tomaran la decisión de iniciar una activa política en torno al desarrollo forestal nacional. De modo que a mediados del siglo XX, se realizó un primer esfuerzo por proteger los suelos de la erosión y desarrollar la industria forestal en Chile sobre la base de plantaciones, especialmente de pino insigne, especie que había demostrado una eficaz aclimatación y un notable desarrollo en el territorio nacional. En la planificación y gestión de este novedoso y promisorio negocio CORFO tuvo un papel preponderante y muchas veces fundamental.

En 1944, por ejemplo, en la explotación forestal y experimental de Colicheu y en la Sociedad Forestal Santa Emilia, CORFO realizó rozas, regueros y desagües con el objetivo de preparar el terreno para plantar en ambas propiedades 1.150 kilos de semillas de *Pinus Insignis* a partir de las cuales se esperaba disponer de 13.000 plantas. Similares trabajos, pero a menor escala, se realizaban en la Sociedad Forestal de Maule Ltda. Otras iniciativas silvícolas de CORFO se desarrollaban en el vivero forestal Miramar en San Antonio, la Sociedad Forestal General Cruz, y en el vivero forestal de Cauquenes.

En virtud de un convenio de cooperación celebrado en 1951 con el Instituto de Asuntos Americanos, en 1956, CORFO destinó 30.000.000 para prestar asistencia

---

<sup>257</sup> “Nuevas plantas de celulosa abrirán perspectivas a las plantaciones de pino insigne”. En: *Chile Maderero*, N°2, Septiembre de 1957, p.21.

<sup>258</sup> Ver a modo de ejemplo: Irvine Haig: *La riqueza forestal en Chile como base para una expansión industrial*. Santiago, 1944. Anthon Johann: “Impresiones de un industrial alemán sobre la riqueza maderera de Chile”. *Revista Forestal Chilena*, N°2, junio de 1951. Lars Hartman: *Potencialidades de las industrias forestales en Chile*. Santiago, 1957.

silvícola a los propietarios de plantaciones en las provincias de Maule, Linares, Ñuble, Concepción, Arauco, Bio Bio y Malleco. Además, CORFO siguió realizando diversos ensayos silvícolas relacionados al pino insigne en los predios Santa Emilia y Colicheu para evaluar el comportamiento de las plantaciones, confeccionar tablas de volumen y de crecimiento y determinar el tratamiento silvícola.

El ex fiscal de Corporación, Ibarra, quien ingresó a CORFO a fines de la década de 1950, señala en una entrevista que conoció a la generación operativa, de casco y herramientas de bosque, compuesta por Domingo Torrealba, Patricio Asenjo, Hernán Valenzuela, Julio Segovia, Humberto Díaz, Enrique Rogers, entre otros. Se trata de la generación que soñó y que sentó las bases programáticas de la industria forestal en Chile. A juicio de Ibarra “esa gente tenía... no le diría mesiánico, sería mucho, pero creían en el desarrollo de la industria forestal... hablaban como si fuera una realidad tener tres, cuatro o cinco plantas de celulosa en el país”<sup>259</sup>.

En efecto, las forestaciones realizadas al amparo de la ley de bosques de 1931 se encontrarían disponibles para producir hacia fines la década de 1950. Un inventario de bosques artificiales de pino insigne en las provincias de Maule y Malleco realizado por CORFO entre 1952 y 1953 indicaba la existencia de 190.000 hectáreas, lo que permitía “pronosticar que los volúmenes futuros disponibles para celulosa, madera aserrada y otros productos son amplios y suficientes. La tasa de crecimiento de los bosques revela que entre 1950 y 1969 los volúmenes de madera disponibles subirán de 1,2 millones de metros cúbicos a cuatro millones lo que permitirá cuadruplicar los consumos de la industria de papel, madera y pulpa”<sup>260</sup>.

Se contaba, entonces, con abundantes materias primas pero faltaban los medios necesarios para impulsar su desarrollo industrial. Sobre esta base, entre 1954 y 1955, CORFO elaboró un plan de desarrollo silvo - industrial que fue publicado en tres volúmenes titulados “Posibilidades de desarrollo de la industria de la pulpa y el papel.”

Asimismo, con el objetivo de alcanzar el aprovechamiento racional de los importantes recursos forestales existentes en el país a fines de la década de 1950, una

---

<sup>259</sup> Entrevista Señor Ibarra.

<sup>260</sup> CORFO, 20 años, p. 78.

nueva misión forestal encabezada por el Dr. Iglar visitó Chile. Ésta misión emitió un informe que recomendaba ampliar la capacidad de la industria de la aserradería de pino y de producción de pulpa y papel, además de concentrar todas las entidades forestales en un instituto único y crear una Empresa Nacional de Bosques encargada de conservar y explotar los bosques y suelos forestales del Estado.

Para cumplir con las recomendaciones de la Misión Iglar, CORFO elaboró un Plan de Desarrollo Forestal que incluyó la promoción y ayuda financiera para aserradores mecanizados en la zona de plantaciones de pino y para la instalación de aserraderos modernos y secadores en la zona de bosques naturales, la promoción de la ampliación de la capacidad de producción de pulpa y papel, la promoción de un Instituto para el Desarrollo de los Recursos e Industrias Forestales y de una Empresa Nacional de Bosques.

En 1962, se preparaba un estudio para la instalación de una planta de celulosa y papel en Arauco para “ver la posibilidad de reemplazar en esta provincia la actividad de las minas de carbón<sup>261</sup>.

En este contexto, CORFO indicaba en 1965 que “para el próximo quinquenio contempla, además, la instalación de dos nuevas plantas de celulosa, con una capacidad de producción de 250.000 tons., por año, una en Constitución y otra en la zona de Concepción – Arauco. Estas nuevas inversiones significarían una inversión total, aproximada, de 70 millones de dólares y un mayor ingreso e divisas de unos 30 millones”<sup>262</sup>.

Al año siguiente, en 1966, CORFO publicó su Programa de Desarrollo Forestal con el objetivo de orientar las actividades públicas y privadas en todos los campos de la explotación forestal. Entre las labores realizadas ese año de 1966 por el Instituto Forestal, filial de CORFO creada en 1961, encontramos la realización de inventarios forestales, de un plan nacional de reforestación, de un reconocimiento y clasificación del bosque nativo, experiencias silvícolas, prevención y combate de incendios, mercado y comercialización, entre otras múltiples actividades realizadas por CORFO en orden a impulsar el desarrollo de la producción forestal y su aprovechamiento.

---

<sup>261</sup> Memoria 1962.

<sup>262</sup> Memoria, 1965, p. 68.

Finalmente, a mediados de los años sesenta, CORFO se decidió a promover, como socio mayoritario, la formación de dos empresas de celulosa, una de las cuales se ubicaría en Arauco. Así, en noviembre de 1966, CORFO contrató a la empresa Parsons & Wittemore para que se hiciera cargo del proyecto de construcción de una planta de celulosa en Arauco. Al año siguiente, el 30 de mayo de 1967, los estatutos de la nueva sociedad fueron ingresados en escritura pública ante el notario Herman Chadwick Valdés. Posteriormente, el Ministerio de Hacienda, por medio del Decreto Supremo N° 1.225 del 4 del agosto de 1967, aprobó los reglamentos de la nueva sociedad anónima. Finalmente, el 18 de agosto de 1967, se celebró la primera sesión de directorio de industrias de celulosa Arauco S.A.

De este modo, en el transcurso de 1967, el plan de desarrollo de la celulosa en Chile comenzó a materializarse con la conformación de la empresa Arauco S.A., en la cual participaba CORFO con 3.300.000 acciones y el consorcio Parsons & Wittemore con 2.700.000 acciones. El proyecto consistía en la construcción de una planta de celulosa kraft blanqueada de 350 toneladas diarias de capacidad, equivalente a 122.500 toneladas al año. Pese a las dificultades enfrentadas, los trabajos de construcción de la planta continuaron por años y, finalmente, las primeras pruebas mecánicas de la planta se hicieron a fines de 1971. En la sesión del 26 de noviembre de 1971, el gerente de ventas André van Bavel informaba al directorio de Arauco “acerca de la venta de las primeras 2.000 toneladas de celulosa ya producidas”. Las operaciones propiamente tales, más allá de la marcha blanca, se iniciaron en enero de 1972. El 28 de abril de ese año, se aprobó en el directorio “por unanimidad, los traspasos efectuados por las firmas Parsons & Wittemore a la Corporación de Fomento por 1.449.500 y por 3.625.500 acciones respectivamente, con fecha 14 del presente”<sup>263</sup>.

Respecto de Celulosa Constitución, el Plan General de Desarrollo de la Industria de Pulpa y Papel, preparado por la CORFO en 1955, desestimó la industrialización de los bosques del Maule por la corta edad de las plantaciones allí existentes. Sin embargo, después de doce años del catastro de 1952, en que se basó el mencionado plan, la situación había cambiado sustancialmente, pues, hacia mediados de la

---

<sup>263</sup> Actas del Directorio Celulosa Arauco S.A., p. 327.

década de los sesenta esta zona era la que con mayor urgencia requería de la instalación de industrias capaces utilizar sus crecientes recursos forestales. Por entonces, los técnicos calculaban que en el Maule existían 64.000 hectáreas de plantaciones de pino insigne, que abarcaban el 11,6 % de la superficie de la provincia, y que había aproximadamente 214.000 hectáreas reforestables, es decir no aptas para otro uso, lo cual significaba el 50% del territorio de la provincia.

Al mismo tiempo, la vida económica de la provincia era muy precaria. Con el embancamiento de la barra del Maule, la decadencia del ciclo de exportación de trigo y la crisis de los astilleros de faluchos maulinos que acompañaban esta actividad, Constitución entró en una crisis que fue atenuada por una incipiente actividad turística. Con todo, hacia la década de los sesenta la situación económica y social de la provincia había obligado a muchos de sus habitantes, y en especial, a la juventud, a emigrar a otras regiones por escasez de trabajo. No obstante, las estimaciones y estudios indicaban que esta industria permitiría dar ocupación en la fábrica a más o menos 400 personas y a 1.500 o 2.000 personas en los bosques, lo cual incidiría en las condiciones de vida de 10.000 personas en la región.

En este contexto, el sábado 7 de agosto de 1965, se realizó en la ciudad de Constitución un cabildo abierto con el objetivo de “tratar lo relativo a la instalación de una planta de celulosa en el departamento de Constitución”.

CORFO inició posteriormente negociaciones para instalar en Chile un nueva planta de celulosa con diversas empresas como las norteamericanas Parsons & Wittemore, Mead Corporation y Container Corporation, también con el grupo francés ENZA, con H.A. Simonds, Mac Millan Bloedel Ltd de Canadá, además de las firmas Marubeni – Lida Co. Ltda., y Daishowa Paper Manufacture Co, Ltd, ambas japonesas<sup>264</sup>.

En el mes de mayo de 1967, llegó a Santiago una comisión de economistas, financistas y técnicos del grupo francés ENZA, con la cual se sostuvieron las negociaciones finales del contrato, lográndose definitivamente un acuerdo para la construcción de la planta de celulosa de Constitución. En el protocolo firmado en

---

<sup>264</sup> CORFO. *Planta de Celulosa de Constitución. Antecedentes del proyecto de acuerdo*. Mimeo, 23 de julio de 1969.

diciembre de 1968 y aprobado por el consejo de la Corporación de Fomento, se estableció que CORFO, ENZA y la Fundación para el Desarrollo fundarían la sociedad Celulosa Constitución con el objetivo de construir y explotar una planta de celulosa en Constitución. Esta sociedad tendría un capital social de US\$ 15.000.000 de los cuales 10.000.000 corresponderían a la CORFO, 3.000.000 a ENZA y 2.000.000 para la Fundación para el Desarrollo.

Para cumplir con sus objetivos, CELCO celebraría un contrato con la firma francesa ENZA, la que se comprometía a realizar la ingeniería básica y de ejecución del proyecto, además de proveer de asistencia técnica para la formación del personal de explotación de la fábrica, provisión de materiales, equipos y repuestos, supervisión de los trabajos de construcción y montaje, dirección técnica de la puesta en marcha, programación, coordinación y control de avance de todos los trabajos, dirección técnica de la explotación de la planta y venta de celulosa.

Después de innumerables negociaciones y tratativas Celulosa Constitución pudo comenzar a funcionar en agosto de 1969 e iniciar la construcción de la nueva planta de Constitución. Varios años más tarde la monumental obra fue concluida. La capacidad nominal de la planta era de 175 mil toneladas. En 1977 se produjeron alrededor de 80 mil toneladas, o sea, poco más del 50% pues este tipo de fábricas demoraban dos a tres años en llegar a su máxima capacidad productiva. En la empresa trabajaban 700 personas, de las cuales 500 laboraban en las plantas, 50 en Santiago y alrededor de 150 en la parte forestal. Aparte de esto había personal que trabajaba con CELCO como contratista proveyendo a la empresa de madera, repuesto, etc.

De este modo, a partir de los inventarios de bosques, los ensayos silvícolas, los recursos para la instalación de maquinarias y para forestación a gran escala, además de la cuantiosa inversión de capital y administración realizada en la construcción de dos plantas de celulosa, CORFO sentó las bases del desarrollo forestal chileno que, a fines del siglo XX, terminó por transformarse en una de las “joyitas del milagro económico chileno”.

### III.5 PLAN AGROPECUARIO.

En general, los planes y programas agrícolas se caracterizan por la continuidad que establecen con los lineamientos desarrollados a partir del Plan de Acción Inmediata implementado a partir de 1939. En efecto, en las siguientes décadas las actividades de CORFO siguieron tras el aumento de la productividad de los medios de producción agrícola, el aumento del área cultivada, la expansión del área de suelos agrícolas y el mejoramiento de los medios de producción.

La primera etapa, que a juicio de los analistas de CORFO había llegado hasta 1946, y en concreto comprendía el desarrollo de la fruticultura en las zonas central y norte del país, el fomento de la ganadería, especialmente de las razas productoras de leche y de carne, el desenvolvimiento de cultivos industriales, lino, cáñamo, oleaginosas, el incremento de las plantaciones de bosques de pinos y eucaliptos, la construcción de establos galpones, estercoleros y silos; la distribución de maquinaria agrícola y el fomento del regadío mecánico.

La segunda etapa había tenido como objetivo primordial la mecanización agrícola a través de la importación de maquinaria y su venta a crédito a los agricultores y el regadío mecánico a base de préstamos y ejecución de proyectos, aún cuando muchas de las acciones en otras áreas prosiguieron. Entre 1952 y 1956, se formularon y/o desarrollaron proyectos de aumento del área cultivable en Puangue, Rapel, Cañete, Concepción, Arauco. También se desarrollaron proyectos sobre factibilidad de obras de regadío y desecaciones en Puerto Varas, Camarones, Lluta, demás de la construcción de pozos profundos, mecanización agrícola, importación de maquinaria, cursos de tractoristas y fomento de cultivos. Como resultado, hacia fines de la década de 1950, fue posible incorporar una gran extensión al cultivo (cerca de 50.000 hectáreas entre 1940 y 1950 y mejorar el riego de otras 160.000 hectáreas en igual período).

El objetivo final de estas acciones era aumentar la eficiencia y capitalización del agro pero también “el nivel de vida de la población campesina”. Se esperaba que “entre otros efectos, se logre que el sector campesino llegue a constituir un mayor

mercado consumidor de la industria que permita una expansión de las actividades manufactureras”<sup>265</sup>.

Dos áreas de preocupación que comenzaron a tomar fuerza en la década de 1950 fueron la fruticultura y la ganadería. El interés por esta actividad se cristalizó en 1961 con la formulación de un Plan de Desarrollo Ganadero, concebido como una tarea compartida entre CORFO y los productores particulares<sup>266</sup>.

El programa contenía una importante política de créditos con la finalidad de crear praderas artificiales, adquirir ejemplares y reproductores finos, crear condiciones sanitarias, asistencia técnica y provisión de semillas forrajeras, inversiones en plantas lecheras, mataderos y frigoríficos.

Respecto de la fruticultura, se originaron una serie de estudios e investigaciones entre 1961 y 1964. Luego, por encargo del Ministerio de Agricultura, CORFO recibió a mediados de 1965, la tarea de completar el Estudio del Programa Nacional de Desarrollo Frutícola que de algún modo no hizo más que sistematizar y explicitar una labor que CORFO venía desarrollando desde sus orígenes, con el Plan de Acción Inmediata de 1939.

Así, paralelamente, CORFO mantuvo su política de asistencia financiera para proyectos de desarrollo frutícola, especialmente para el establecimiento y mejoramiento de los huertos existentes, poniéndose énfasis en las especies y variedades que presentaban mayores expectativas en el mercado de exportación. En el campo de la elaboración industrial y comercialización se impulsaron proyectos relacionados con la instalación de cámaras de pre-enfriamiento, plantas embaladoras, plantas deshidratadoras.

Era cada vez más claro, entonces, que en la fruticultura se proyectaba como una fuente de divisas a través de su exportación cuestión que el tiempo terminó por confirmar.

En agosto de 1964 fue creado el Instituto de Investigaciones de Recursos Naturales (IREN), como Comité del Consejo de la CORFO y sucesor del Proyecto Aerofotogramétrico Chile, OEA, BID. El objetivo de esta institución fue potenciar el

---

<sup>265</sup> CORFO, Informe Labor, 1969 -1960, p.20.

<sup>266</sup> Ortega, p.144.

uso de los suelos y de los recursos naturales mediante diversos instrumentos de gestión tales como identificación predial, geomorfología, aptitud, capacidad y uso de suelos, fotointerpretación, mapas de suelo, estudios integrados de recursos naturales y prioridades de reforestación e inventarios de recursos.

Una evaluación realizada en 1967, aproximadamente, señalaba que la acción de CORFO se había proyectado en los últimos años hacia la creación y mejoramiento de las condiciones esenciales en que se desenvolvían las actividades del sector fundamentalmente para facilitar los aumentos o nuevas producciones, la industrialización progresiva de las materias primas y la comercialización eficiente de los productos tanto en el mercado interno como en el externo. Para cumplir con estos objetivos la CORFO había aprobado diversas inversiones y otorgado asistencia financiera por U\$ 2.021.850,00.

Entre los programas más destacados en el rubro agrícola y de recursos naturales renovables nuevamente estaba el Plan de Desarrollo Frutícola que implicaba la acción directa de CORFO en acciones como el establecimiento o mejoramiento de viveros forestales y en la creación de cuatro grandes centrales frutícolas en Aconcagua, O'Higgins, Colchagua y Curicó, además del otorgamiento de asistencia técnica y financiera para el incremento de la producción frutal como también para la construcción de Centrales Pisqueras en Huasco, Elqui y Limari y vitivinícolas en Talca, Cauquenes, Coelemu, Quillón, Ñuble, Yumbel y en San Javier de Loncomilla. Asimismo, el programa comprendía un Plan Nacional de Mecanización Agrícola orientado a reducir el gasto en importación de maquinaria a través de la formación de Empresas y Cooperativas de Mecanización, impulsándose con éste fin un Plan Piloto en la Provincia de Cautín<sup>267</sup>.

Hasta mediados de los años setenta la CORFO mantenía una serie de instrumentos para el fomento de la agricultura vía préstamo a particulares como, por ejemplo, un préstamo agrícola para el desarrollo predial integral que financiaba el 80% de la inversión, a diez años plazo, con reajuste según IPC y 9% de interés anual y una comisión del 3%, otro préstamo era para infraestructura comercial y agroindustrial que contemplaba 8 años con reajuste IPC y 11,5% de interés anual, también había

---

<sup>267</sup> Memoria 1967 – 1968.

programas de préstamo para la mecanización agrícola y para la adquisición de animales, inclusive ésta actividad tenía un fondo especial de CORFO denominado Banco de Fomento Ganadero.

En el marco de la política de desarrollo nacional adoptada, en 1979 los ejecutivos de CORFO estimaron que la institución había realizado acciones de trascendencia para el sector agrícola entre las que destacaban la creación de la Empresa Nacional de Semillas, transferida al sector privado, el control de una red de centrales de embalaje y frío para frutas también traspasada al sector privado, la creación de la industria azucarera nacional, IANSA, el establecimiento de una red y una empresa nacional de mataderos y frigoríficos, silos y graneros, introducción de la raza Hereford además de un instituto de investigación de los recursos naturales.

Todas estas iniciativas se pueden considerar como las bases del boom silvoagroexportador chileno que desde la década de los ochenta del siglo XX ha permitido instalar a nuestro país en los mercados internacionales de la fruta, el salmón, los vinos, la madera y la celulosa.

### III.6 PLAN DE TELECOMUNICACIONES: ENTEL Y TVN

Por su configuración geográfica, sus montañas, selvas, desiertos y largas distancias históricamente fue difícil establecer comunicaciones fluidas, rápidas y oportunas en el territorio nacional. Por su gran extensión longitudinal, de más de cuatro mil kilómetros, el país veía continuamente afectada sus comunicaciones, especialmente en casos de emergencia como sismos, inundaciones y otras catástrofes que azolaban a las zonas donde se hallaban las principales instalaciones que, por lo demás, eran anticuadas y poco confiables.

En este contexto y “para corregir estas deficiencias y toda vez que las comunicaciones juegan un importante rol para el éxito de los programas de desarrollo económico y social de una nación, la Corporación de Fomento de la Producción inició hace algunos años la importante tarea de construir una red nacional de telecomunicaciones, de alta calidad técnica y de gran seguridad física, que deberá unir las principales ciudades del país, conectando además éstas con el resto de las respectivas localidades provinciales”<sup>268</sup>.

Para cumplir con las metas trazadas CORFO entregó, en un principio, la responsabilidad a un Comité de Telecomunicaciones y, posteriormente, en 1964, la Corporación dio origen legal a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. ENTEL, entregándole la misión de planificar, proyectar, construir y explotar una red nacional de telecomunicaciones de alta calidad técnica que debía unir al país desde Arica a Punta Arenas. La red debía tener la capacidad de conectar cualquier localidad con el resto del mundo a través de los servicios internacionales permitiendo el transporte simultáneo de todas las formas de comunicaciones: telefonía, telegrafía, teletipografía, radiodifusión, televisión, telecomando, etc.

Entre las principales obras ejecutadas en el transcurso de 1966 se encuentra el inicio de la construcción de una red troncal de Arica a Puerto Montt constituida por enlaces de microondas y una capacidad para 960 canales telefónicos, la construcción de una red en Chiloé insular, ampliaciones de las redes de onda corta, enlaces

---

<sup>268</sup> CORFO, Memoria, 1961, p. 91.

telegráficos, enlace Coyhaique Puerto Aysén, red Tarapacá, red internacional, entre otras iniciativas de telecomunicaciones proyectadas.

En 1967 el gobierno celebró a través de CORFO un convenio con la Compañía de Teléfonos de Chile que significó la adquisición del 40 % de las acciones de esta empresa y la ampliación de las redes y de nuevas líneas telefónicas.

En relación a las comunicaciones internacionales la construcción de la estación rastreadora de satélites de Longovilo, puesta en servicio en 1968, permitió comunicaciones efectivas, nítidas y rápidas como también enlazar internacionalmente el sistema nacional de televisión. Con la mencionada estación el país integró el Sistema Terrestre de Comunicaciones por satélite y nuestro país pasó a ser una de las primeras naciones sudamericanas en incorporarse al sistema satelital internacional.

Otra acción destacada en el ámbito de las telecomunicaciones fue la creación de Televisión Nacional de Chile, filial CORFO, con una participación del 80% y la filiales Entel y Chile Films con un 10% respectivamente.

A fines de la década de 1960, el ingeniero electrónico Bartolomé Dezerega -quien también estuvo relacionado a los orígenes de Canal 9- entusiasmó a su amigo personal Patricio Rojas para instalar una red televisiva, aprovechando las capacidades de Entel, que entonces abarcaba desde el cerro El Roble (V Región) hasta Temuco aproximadamente y que planificaba su extensión hasta Chiloé por el Sur y Arica por el Norte.

En estas circunstancias, la idea de crear Televisión Nacional fue desarrollada por Patricio Rojas, Subsecretario de Educación y luego Ministro de Interior, Juan Hamilton, Subsecretario de Interior y luego Ministro de Vivienda, y Alberto Jerez, Diputado Demócrata Cristiano.

Inicialmente, el proyecto fue adscrito al Ministerio de Educación. Sin embargo, finalmente debió ser concretado por CORFO ya que, según señala Sergio Molina entonces su Vicepresidente Ejecutivo, el único modo “de no hacerlo por ley –por que no pasaría por el Senado- era que la CORFO lo creara como filial. Había que buscar cual era la vinculación que podía tener la televisión con el desarrollo, para justificar que fuera una filial de CORFO. Le encontramos la justificación que la vinculaba a la

empresa de telecomunicaciones (Entel) -filial CORFO- y además, su importancia para la cultura y el desarrollo del país. La Contraloría no puso objeción al decreto y creamos una sociedad anónima, en la que CORFO tenía alrededor del 90% y el resto era de otras filiales”<sup>269</sup>.

El objetivo era extender la red de televisión a lo largo y ancho de todo el territorio nacional e integrar a vastos sectores nacionales a la actividad social y cultural de país. Al respecto, los estudios previos consideraban que la televisión constituía “un medio de comunicación masiva que afecta en forma poderosa a la colectividad e influye en los valores y niveles culturales, artísticos y morales de la sociedad. También es preciso tener en cuenta que la televisión posee un amplio radio de acción, lo cual le permite llegar a poblaciones lejanas de los centros más habitados, atenuando así las distancias geográficas”<sup>270</sup>.

Por ello, se consideraba que la televisión en el país no podía quedar sólo en manos universitarias o privadas pues el énfasis educativo e informativo que quería imprimir el gobierno no era compatible con esos formatos televisivos que muchas veces privilegiaban la entretención y lo comercial.

Sin embargo, en su historia de la Televisión Chilena María de la Luz Hurtado señala que “aún cuando en un principio el gobierno criticó a los canales universitarios para justificar su no incorporación al proyecto gubernativo, haciendo residir sólo en el gobierno la capacidad de interpretar fielmente los principios del “estado docente”, en definitiva no sostuvo un proyecto alternativo y más bien repitió el modelo de programación comercial-cultural destinado a grandes audiencias. Ello, a pesar de contar con un apoyo financiero de magnitud del Estado, situación jamás lograda por los canales universitarios”<sup>271</sup>.

Una vez constituida la estación televisiva, las autoridades de Televisión Nacional de Chile fueron las siguientes:

---

<sup>269</sup> “Sergio Molina Silva. Servidor Público sin reservas”. En: *Historias personales, políticas públicas*, p. 161.

<sup>270</sup> *Planteamiento general sobre establecimiento de televisión de carácter nacional*. 9 h. Sep. 4 de 1962. En: [www.memoriachilena.cl](http://www.memoriachilena.cl)

<sup>271</sup> Hurtado, María de la Luz. *Historia de la televisión chilena entre 1959 y 1973*. Santiago: Eds. Documentas: Cenecha, 1989, p. 269.

- Gerente General: Jorge Navarrete
- Gerente técnico: Bartolome Dezerega, ingeniero electrónico.
- Director de Programación: Guillermo Blanco, escritor y periodista.
- Gerente de Finanzas: Enrique Fiura, del equipo del Ministerio de Educación.
- Gerente de Promoción: Carlos Olavarría, profesor de administración de empresas de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile
- Asesor Jurídico y Fiscal: Enrique Silva, Abogado
- Gerente Administrativo: Claudio López de Lériða, jefe administrativo del proyecto y jefe del Departamento Audiovisual del Ministerio de Educación.
- Gerente Comercial: Osvaldo Barzelatto, anterior gerente de Protel, empresa comercializadora de Canal 13.

Las emisiones comenzaron a principios de 1969 con transmisiones pilotos autónomas en Arica, Antofagasta y Punta Arenas. El 18 de septiembre de 1969 se inauguraron las transmisiones estables en Santiago y en la red de cobertura de Entel. La segunda etapa de expansión incluye Valdivia, Osorno, Puerto Montt, Ancud y Castro en agosto de 1970. En esa fecha también se ubicaron los equipos transmisores en Bellavista, Santiago. Vale decir que en sus orígenes televisión nacional pudo exhibir un gran éxito de gestión empresarial al dotar en poco más de una año a 20 de las 2 provincias del país de televisión y al tener una programación estable de poco más de doce horas diarias.

En 1968 ENTEL también participó, en conjunto con CORFO y ENDESA, en la fundación de la Empresa de Servicio de Computación Ltda. (ECOM)<sup>272</sup>.

---

<sup>272</sup> Historia de Endesa, op. cit., p.82

### III.7 CORFO Y EL ÁREA SOCIAL DE LA ECONOMÍA DE LA UNIDAD POPULAR

Salvador Allende llegó al poder con un programa de gobierno que se proponía como meta fundamental la "transición pacífica al socialismo", más tarde conocida como "vía chilena", en un proceso que demandaba reemplazar las estructuras políticas, económicas, judiciales, educacionales y culturales existentes. En el plano económico, el objetivo era construir un nuevo sistema de relaciones que terminara con "el poder del capital monopolista nacional y extranjero y del latifundio, para iniciar la construcción del socialismo, mediante la conformación de tres áreas económicas: social, privada y mixta. El área de propiedad social sería la dominante y quedaría integrada mediante la nacionalización o expropiación de la gran minería, el sistema financiero, las grandes empresas y monopolios de distribución, los monopolios industriales estratégicos y, en general, todas aquellas actividades que condicionaban el desarrollo económico y social del país. Conjuntamente con la constitución del área de propiedad social se realizaría una profundización del proceso de Reforma Agraria. Este conjunto de reformas buscaba para el Estado el control planificado de la economía<sup>273</sup>.

Para llevar a cabo este programa la Corporación se convirtió en el organismo clave para proceder a la estatización de la Banca y la constitución del Área de Propiedad Social y Mixta mediante la estatización de empresas. El desarrollo del proceso de expropiación y estatización avanzó más allá de las metas originales alcanzando el número de empresas que pasaron al Estado a más de quinientas, las cuales debían ser gestionadas por CORFO. Esta situación significó para la Corporación una extraordinaria expansión de sus funciones y personal, demandando enormes esfuerzos para la gestión de diferentes tipos de empresas y tamaños, aparte de continuar con sus labores tradicionales de fomento. De esta forma en los tres años del gobierno popular, la Corporación se vio de alguna manera forzada por las circunstancias a actuar como un organismo de dirección económica más que de desarrollo y fomento, como veremos a continuación.

---

<sup>273</sup> Martner, Gonzalo y otros, *El pensamiento económico del Gobierno de Salvador Allende*, Santiago, 1971.

Al comenzar el gobierno popular dispuso de cambios en las principales autoridades de la Corporación. Como Vicepresidente Ejecutivo asumió Kurt Dreckmann, quien se mantuvo en el cargo hasta junio de 1972, siendo reemplazado por el renunciado ministro de economía Pedro Vuskovic, quien ejerció hasta el 11 de septiembre de 1973. En la Gerencia General asumió Luís Jerez Ramírez, hasta febrero de 1971, siendo reemplazado por Darío Pavéz Basso hasta el fin de gobierno popular. En la Fiscalía la jefatura la asumió José Rodríguez y la Secretaría General Roberto Ceballos. Bajo esta dirección CORFO llevó adelante las nuevas orientaciones impuestas por el gobierno popular destinadas a la “reactivación de la capacidad productiva del sector industrial” y en una modificación de su estructura organizacional y administrativa “para constituirse en el núcleo básico del área social de la economía”, junto con sus políticas tradicionales de fomento y planificación desarrollados por sus departamentos y empresas filiales<sup>274</sup>.

Concentrado los esfuerzos en la conformación del área de propiedad social de la economía, rápidamente se hizo necesario proceder a la reformulación de la estructura organizacional. En este sentido se modificó el rol de Consejo, que pasó a ser un sancionador de metas y estrategias para el desarrollo del sector industrial, se creó un aparato de Dirección Industrial, estructurándose sus mecanismos de apoyo: los Comités de Desarrollo Sectorial. Estos organismos fueron concebidos como instancias intermedias de dirección y aplicación de políticas industriales, dependientes de la superioridad de CORFO, particularmente de las subgerencias generales, y coordinados a través de la gerencia de Planificación Industrial creada en forma simultánea<sup>275</sup>. El fundamento de esta nueva estructura organizacional era la creación del área de propiedad social y la existencia de un sistema de dirección estatal único, porque solo entonces se podría asegurar el control político de la clase trabajadora en la creación de todo el proceso productivo, mediante la incorporación de ella a los niveles de decisión económica<sup>276</sup>.

---

<sup>274</sup> CORFO, *CORFO en el gobierno de la Unidad Popular, 4 de noviembre de 1970-4 de noviembre de 1971*, Santiago, 1972.

<sup>275</sup> Ortega, op. cit., pp.228-230

<sup>276</sup> *Ibíd.*

En los casi tres años de gobierno de la Unidad popular CORFO procedió a la formación del área de propiedad social de la economía. Los mecanismos que se utilizaron fueron variados. En algunos casos CORFO procedió a negociaciones directas con los propietarios de empresas, los cuales presionados por la incertidumbre económica, sus trabajadores y el gobierno optaban por vender. En otros la Corporación procedió a establecer un poder comprador de acciones en la Bolsa hasta obtener el control de la empresa. También debido a problemas laborales o productivos, que los trabajadores de la empresa partidarios de la Unidad Popular incentivaban, se intervenían o requisaban empresas mediante antiguas deposiciones legales<sup>277</sup>.

Como consecuencia de este proceso, a septiembre de 1973 el Estado había intervenido o requisado 259 empresas, a la vez que había adquirido por intermedio de CORFO o filiales 185 empresas, con sus respectivas filiales (38), además de acciones de 19 bancos comerciales<sup>278</sup>. En vista que las empresas requisadas e intervenidas también pasaban a depender de CORFO o sus filiales, la Corporación llegó a controlar durante esos años 500 sociedades industriales, bancarias, comerciales y de servicios, La participación de CORFO en el patrimonio de estas sociedades era bastante disímil: en 117 de ellas poseía más del 50% del capital social; en otras 20 poseía entre un 50 y 10% del capital; en 52 poseía menos del 10% de patrimonio; y en 59 lograba mayoría con otras entidades o eran filiales de filiales<sup>279</sup>. De esta forma la Unidad Popular había concentrado la propiedad como nunca en la historia Chile, en manos del Estado.

El primer paso para la conformación del área de propiedad social fue la estatización de la Banca. Para este efecto la Corporación, el Banco Central y el Banco del Estado se coordinaron para abrir un poder comprador de acciones de la banca nacional. La propiedad social del sistema financiero, de acuerdo a los fundamentos del Programa de la Unidad Popular, era “esencial para dirigir con efectividad la captación y redistribución de los fondos financieros de un punto a

---

<sup>277</sup> CORFO, *Privatización de Empresas y Activos, 1973-1978*, documento inédito, 1979.

<sup>278</sup> *Ibíd.*

<sup>279</sup> *Ibíd.*

otro del país, para ampliar el horizonte de las funciones bancarias, para mejorar los controles de cambio y para coadyudar a la administración financiera de las inversiones públicas”<sup>280</sup>.

Es así como se procedió a la estatización de un total de 19 bancos comerciales nacionales, lográndose el control de 14 de ellos (Chile, Sudamericano, O’Higgins, Israelita, Español-Chile, Comercial de Curicó, Nacional del Trabajo, Concepción, Osorno y la Unión, Sur de Chile, Talca, Valdivia y Continental, Chileno Yugoslavo) y en otros cinco tenía participaciones inferiores al 50%, (Llanquihue, Constitución, Crédito e Inversiones, Regional de Linares y Edwards<sup>281</sup>. Además se procedió a la nacionalización de los bancos extranjeros que operaban en el país, como era caso de los bancos Francés e Italiano, el Bank of América y el Banco de Londres y América del Sur<sup>282</sup>.

Al mismo tiempo se procedió a la estatización de las empresas que constituirían el Área de Propiedad Social, organizado su administración en los denominados Comités Sectoriales de Desarrollo. Estos organismos, estatuidos básicamente como mecanismos estatales, establecían un nivel intermedio de dirección industrial, entre la Planificación centralizada de CORFO y las empresas industriales, impulsando una concepción unificada de desarrollo de los más importantes sectores de la producción nacional. Dotados de cierta autonomía, los Comités, podían administrar con amplias facultades los bienes y recursos que los organismos superiores de CORFO –Su Consejo y su Comité Ejecutivo- le proporcionaran para el cumplimiento de sus respectivos programas<sup>283</sup>.

A mediados de 1972 se habían creado los siguientes Comités Sectoriales: de la Industria Textil y Vestuario, el que tenía bajo su gestión las principales empresas textiles estatizadas –BELLAVISTA, FIAT, OVEJA, YARUR, CAUPOLICAN, HIRMAS, SUMAR RAYON SAID- y había abierto un poder comprador de lana en

---

<sup>280</sup> CORFO, *CORFO en el gobierno de la Unidad Popular, 4 de noviembre de 1970-4 de noviembre de 1971*, Santiago, 1972.

<sup>281</sup> CORFO, *Privatización de Empresas y Activos, 1973-1978*, documento inédito, 1979.

<sup>282</sup> *Ibíd.*

<sup>283</sup> CORFO, *CORFO en el gobierno de la Unidad Popular, 4 de noviembre de 1970-4 de noviembre de 1971*, Santiago, 1972.

Magallanes para asegurar su materia prima; de la Industria Forestal, de la Madera Celulosa y Papel, se había estructurado en torno las empresas forestales de la Corporación, a las que había sumado otras industrias forestales y de celulosa de menor tamaño, proyectando planes de reforestación de 300 mil hectáreas y una planta de celulosa en Panguipulli; de Coordinación del Desarrollo de la Energía y Combustible, el que tenía un poder menor porque la acción de gestión las hacían directamente ENDESA y ENAP; de la Industria del Cuero y del Calzado, el que no tenía empresas de Área social y Mixta, pero que se dedicó a realizar estudios técnicos del sector; de la Industria Pesquera, organizado en torno a las empresas pesquera creadas por CORFO, realizó programas de desarrollo de una industria de conservas y harina de pescado; de la Industria de Materiales de la Construcción, que tomó bajo su control las principales industrias de cemento, áridos y ladrillos, artefactos sanitarios, entre los más importantes de este rubro, para facilitar los planes habitacionales del gobierno; de las Industrias Eléctricas y electrónicas, se procedió a la nacionalización y estatización de la RCA Electrónica S.A., empresa que bajo el nuevo nombre de Industria de Radio y Televisión (IRT), comenzó un programa de expansión donde sobresalía la fabricación de televisores populares de 12 pulgadas y bajo precio. Asimismo, tenía comisiones y grupos de trabajo para coordinar o unificar otros sectores industriales, hasta la conformación del un Comité Sectorial, como por ejemplo, el Grupo Metal Mecánico, Grupo Químico, Grupo Alimenticio, y Empresas Varias<sup>284</sup>.

Las grandes filiales también tuvieron una activa participación para la conformación del Área Social de Economía. Así, por ejemplo, una nueva política para el hierro tenía como meta la formación de un "Complejo Minero-Siderúrgico" conformado por la gran y mediana minería del hierro, la Compañía de Acero del Pacífico y las principales empresas metalúrgicas nacionales. Naturalmente este proyecto se articuló fundamentalmente en torno a la CAP, que fue la que condujo las principales medidas destinadas a la formación del complejo minero-siderúrgico. La primera de estas medidas fue el traspaso al Estado, vía CORFO, de las acciones que poseía el sector privado en CAP. Enseguida, se traspaso a CAP la gran minería del

---

<sup>284</sup> *Ibíd.*

hierro en manos norteamericanas, específicamente las minas "El Tofo" y "El Romeral". La última etapa destinada a conformar el complejo minero-siderúrgico era el traspaso al área de propiedad social de las principales empresas siderometalúrgicas del país. Para esta operación también se utilizó a la CAP, que a principios de 1971 inició la compra de dichas empresas para transformarlas en filiales suyas. La primera firma incorporada fueron los Establecimientos Metalúrgicos INDAC S.A, sumándosele posteriormente ARMO Chile S.A.I., Industrias Metalúrgicas AZA S.A, Compañía de Productos de Acero COMPAC S.A., EQUITERM S.A, S.A. Fundación Libertad Kupfer Hnos., PRODINSA S.A. y Sigdo Koppers S.A.<sup>285</sup>.

Para coordinar esta nueva actividad, en septiembre de 1971 la CAP creó una Gerencia de Empresas que tenía como objetivo principal controlar, supervisar, dirigir y planificar el funcionamiento de las filiales, principalmente en lo que se refería a la gestión administrativa, producción y participación de los trabajadores en la dirección de las empresas, según lo disponía la política de la Unidad Popular. De igual forma, a fines de 1971 la CORFO creó el Comité de Desarrollo Sectorial Siderometalúrgico, encargado de administrar el complejo minero-siderúrgico en formación, aunque en la práctica fue la Gerencia de Empresas de CAP la que siguió a cargo de incorporar nuevas empresas metalúrgicas al área social. Así, durante 1972 se incorporaron a dicha área nueve empresas, al tiempo que CAP y CORFO creaban otras cinco empresas metalúrgicas y de ingeniería. Durante 1973 el Comité de Desarrollo Sectorial Siderometalúrgico continuó estatizando unidades productivas, las que igualmente pasaban a ser administradas por la Gerencia de Empresas de CAP. Se llegó así en septiembre de ese año a tener 48 empresas bajo la dependencia de esa entidad, 24 de ellas definidas explícitamente como filiales de CAP<sup>286</sup>.

Por su parte la Empresa Nacional del Petróleo pasó a implementar una política de absorción de las empresas distribuidoras de gas licuado y refinado, lo que se inició con la compra en febrero de 1971 de la distribuidora de Magallanes, que pasó a denominarse DIGAS-ENAP. Generalizando la medida, el Gobierno comunicó a

---

<sup>285</sup> Compañía de Acero del Pacífico S.A., *Memorias Anuales, 1970-1973*.

<sup>286</sup> *Ibíd.*

todas las empresas de gas licuado del país que la distribución de ese elemento pasaría a ser parte del área de propiedad social. A fines de marzo del mismo año se firmó un acuerdo entre el Ministerio de Minería y la firma Lipigas S.A., entregando a ENAP la distribución de gas licuado en las entonces provincias de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Aconcagua y Valparaíso<sup>287</sup>.

Para administrar en forma centralizada estas empresas y las que en el futuro se estatizaran, el Gobierno procedió a crear la Empresa Nacional de Distribución Ltda. (ENADI), apareciendo ENAP como socio fundador. En octubre de 1971 esta entidad tomó a su cargo la estatización de las instalaciones de la Sociedad Abastecedora de Combustible S.A. (ABASTIBLE), que compartía con GASCO y CODIGAS la distribución de gas licuado en la provincia de Santiago. A fines de 1971 el Gobierno también pasó a controlar la Compañía de Consumidores de Gas de Valparaíso S.A., y como la Compañía de Consumidores de Gas de Santiago S.A. (GASCO) había rechazado el traspaso al sector público, al año siguiente se abrió un poder comprador para la estatización indirecta de esa empresa hasta alcanzar su control en agosto 1972<sup>288</sup>.

A fines de la década del 60 ENDESA tenía una posición preponderante en la generación y distribución de energía eléctrica, con empresas subsidiarias y filiales de norte a sur. De este modo, por su capacidad de generación y su red de distribuidoras, la filial CORFO había pasado a ser el principal actor y referente obligado en el sector eléctrico de Chile. Ante esta realidad arreciaron las presiones para que el sector eléctrico fuera de propiedad estatal debido a su carácter estratégico, especialmente la Compañía Chilena de Electricidad de capitales norteamericanos.

El gobierno de Eduardo Frei Montalva había iniciado negociaciones para nacionalizar la Compañía Chilena de Electricidad de capitales norteamericanos, las que se materializaron cuando Salvador Allende recién iniciaba su gobierno, pasando

---

<sup>287</sup> Empresa Nacional del Petróleo S.A., *Memorias Anuales*. 1970-1973.

<sup>288</sup> *Ibíd.*

a ser propiedad del Estado, en calidad de filial de CORFO<sup>289</sup>. Enseguida la Corporación avanzó en traspasar al Área Social lo que quedaba del sector eléctrico privado, lo que a esa altura significaba la estatización de las empresas nacionales Compañía General de Electricidad Industrial y la Compañía Nacional de Fuerza Eléctrica. Los intentos por traspasar al sector público ambas compañías encontraron una abierta resistencia tanto de los accionistas como de los trabajadores. La Corporación de Fomento abrió un poder comprador de acciones para una y otra compañía, pero al 11 de septiembre de 1973, no había logrado reunir un número suficiente de ellas para tomar el control de dichas empresas<sup>290</sup>.

También la Corporación fue llamada a participar en el proceso de nacionalización de la industria salitrera y estatización de la industria del carbón. En el primer caso, en forma paralela a la nacionalización del cobre, el gobierno de Allende procedió a nacionalizar la industria salitrera, pasando CORFO a controlar el cien por ciento de las acciones de SOQUIMICH, luego de suscribir un acuerdo de compra-venta con la empresa norteamericana Anglo-Lautaro el 28 de mayo de 1971<sup>291</sup>. En el segundo caso, la principal empresa carbonífera nacional, Compañía Carbonífera de Lota-Schwager, fue rápidamente estatizada, a cuyo efecto se suscribió el 31 de diciembre de 1970 un convenio entre los accionistas y la Corporación, pasando ésta a ser la dueña mayoritaria. Enseguida la compañía carbonífera estatal pasó a incorporar otros yacimientos de la zona del carbón, lo que dio lugar a la formación de una nueva razón social denominada Empresa Nacional del Carbón S.A., como filial CORFO<sup>292</sup>.

De esta forma CORFO llegó a controlar más de 500 empresas, las que conformaban el Área de Propiedad Social en formación. Asimismo, este proceso estatizador condujo no solo a manejar nuevas empresas, sino también a la adquisición, gestión

---

<sup>289</sup> Castillo, Silvia, *Historia de CHILECTRA S.A. Los Primeros 50 años*, Inédito, Santiago, 1994, pp.136-137.

<sup>290</sup> Nazer Ahumada, Couyoumdjian, Juan Ricardo, y Camus Gayán, Pablo, *CGE. Compañía General de Electricidad. Cien años de energía en Chile 1905-2005*, Santiago, Ediciones Un9versidda Católica de Chile, 2005.

<sup>291</sup> Sociedad Química y Minera de Chile, *Informe sobre la nacionalización de la industria salitrera*, Santiago, 1971.

<sup>292</sup> Empresa Nacional del Carbón S.A. *Memorias Anual 1974*, Santiago, 1975.

y/o comercialización de pequeñas actividades, bienes raíces urbanos, fundos, terrenos, plantas y equipos agroindustriales, pertenencias mineras, barcos, plantas industriales, maquinaria diversa, repuestos, bienes muebles, vehículos, entre los mas importantes<sup>293</sup>.

Esta expansión de su estructura de administración centralizada, sustentada en los Comités Sectoriales de Desarrollo, llevó a un expansivo aumento de la dotación del personal de la Corporación, de unos 1.000 a 6.500 en casi tres años, con la consiguiente implementación de recursos materiales, como edificios, oficinas, muebles, equipamiento etc. Los Comités Sectoriales de Desarrollo convirtieron a la Corporación en un organismo altamente burocrático, con una lentitud en la toma de decisiones y la duplicación de tareas, además de aumentar los costos administrativos. Asimismo, las empresas del Área Social bajo control de la Corporación entraron en altísimos déficit operaciones, siendo necesario proveerlas de créditos para normalizar su funcionamiento, sin embargo, no fue suficiente y su situación financiera se encontraba prácticamente en bancarrota a septiembre de 1973<sup>294</sup>.

Como una manera de afrontar esta creciente burocracia y agilizar la coordinación y gestión de las empresas del Área de la Propiedad Social se comenzó en CORFO un proyecto pionero destinado a desarrollar un sistema de transferencia de información económica a "casi" tiempo real con el gobierno. La idea nació de Fernando Flores, Gerente Técnico de CORFO, quien como responsable de la gestión y coordinación entre las empresas estatizadas y el Estado, se acordó de las teorías y las soluciones propuestas para este tipo de problemas por el británico Stafford Beer desde que era estudiante de ingeniería y posteriormente por su relación profesional con la empresa de consultoría de Stafford Beer SIGMA<sup>295</sup>.

Junto a Raúl Espejo, quien también trabajaba en CORFO, escribió una carta al profesor inglés de cibernética organizacional Stafford Beer con el propósito de invitarlo a implementar en Chile el VSM (modelo de sistema viable), modelo que

---

<sup>293</sup> CORFO, *Privatización de Empresas y Activos, 1973-1978*, documento inédito, 1979, p.

<sup>294</sup> Ortega, op. cit., p.243

<sup>295</sup> CORFO, *Proyecto SYMCO; Concepto y práctica del control; una experiencia concreta, la Dirección Industrial de Chile*. Santiago, febrero de 1973.

describía en su libro “The Brain Of the Firm” (1ª edición 1967 -PP). Stafford Beer aceptó la invitación y se traslado al país para implementar el sistema a comienzos de 1971, contando con la colaboración de Instituto de Investigaciones Tecnológicas (INTEC) y de la Empresa Nacional de Computación (ECOM), ambas filiales CORFO, organismos que asignaron una alta prioridad al desarrollo de este proyecto, permitiendo su materialización<sup>296</sup>.

El proyecto fue desarrollado desde la Gerencia de Planificación de CORFO, bajo la dirección de Raúl Espejo Ballivián, siendo denominado “PROYECTO SYMCO”, queriendo expresar a través de esta denominación que su objetivo era desarrollar “Sistemas de Información y Control”, pero también fue conocido como “CYBERSYM” (sinergia cibernética)<sup>297</sup>. Este sistema contemplaba la gestión de información por todo el país, a través de una red tecnológica interconectada llamada CYBERNET, que unía las empresas del Área de Propiedad Social a través de 500 Télex para la recepción y transmisión de información de sus variables económicas, con una central de operaciones ubicada en ECOM, los cuales procesaban la información utilizando el sistema CYBERSTRIDE, para ser enviada a una SALA DE OPERACIONES, la cual había sido administrada y diseñada por la Sección de Diseño Industrial de INTEC, en la que se tomarían las decisiones y se pronosticarían las variables a mediano y largo plazo de una economía socialista de planificación centralizada, a través del simulador DINAMO<sup>298</sup>.

En octubre de 1972 el proyecto “CYBERSYM” fue puesto a prueba durante el paro camionero organizado por la oposición a la Unidad Popular. En el palacio de la Moneda fue instalada una central de operaciones conectada a la red de télex –que originalmente había sido implementada para el proyecto Cybersym, con la urgencia de coordinar a los camioneros leales al gobierno popular, que abastecerían con insumos a las ciudades aisladas por el paro de camioneros. La coordinación

---

<sup>296</sup> *Ibíd.*

<sup>297</sup> *Ibíd.*

<sup>298</sup> *Ibíd.*

generada para enfrentar el Paro de Octubre, fue un aporte significativo del proyecto "CYBERSYM" y aumentó lo bonos del ministro de Hacienda Fernando Flores<sup>299</sup>.

En marzo de 1973 el proyecto "CYBERSYM" entró en su fase final, las estimándose su inauguración oficial en septiembre de 1973. Sin embargo, el Golpe Militar lo impidió y su desarrollo fue abortado por los militares. Quedo para la historia, el discurso que Salvador Allende pronunciaría el día de su inauguración:

"Estimados amigos, quiero darles la bienvenida personalmente a este lugar, ya que he tenido un interés personal en su desarrollo, y por que quiero pedirles un especial interés en él. Lo que ven alrededor es el resultado de 18 meses de trabajo duro por un grupo sólido de nuestros propios ingenieros chilenos, que se han dedicado a solucionar los problemas de la gestión en las empresas. Ellos han creado para nosotros, una serie de herramientas para ayudarnos en la tarea de controlar la economía.

La ciencia moderna, y en particular la computación electrónica, ofrecen al gobierno una nueva oportunidad para tratar con los complejos problemas modernos de la economía.

Hemos encontrado que en los llamados países avanzados, el poder de la ciencia no ha sido utilizado aún. Hemos desarrollado un sistema con nuestro propio espíritu.

Lo que escucharán hoy día es revolucionario - no simplemente por que esto es la primera vez que se realiza en el mundo-, es revolucionario por que estamos ante un esfuerzo deliberado para darle a la gente el poder que la ciencia nos da, en una forma en la cual la gente podrá usarla libremente"<sup>300</sup>.

---

<sup>299</sup> www. Cybercyn.cl. documento "Cybercy, sinergia cibernética". 2009-

<sup>300</sup> *Ibíd.*

**IV**

**CORFO Y EL NEOLIBERALISMO:**

**1973-1989.**

## IV.1 LA POLÍTICA ECONÓMICA NEOLIBERAL. 1975-1989.

El 11 de septiembre de 1973 asumieron el poder en Chile las Fuerzas Armadas con el fin de “restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantada”<sup>301</sup>. Se formó una Junta de Gobierno integrada por los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y carabineros, dentro de la cual pronto se impuso el liderazgo del general Augusto Pinochet. Al poco tiempo quedó en claro que las nuevas autoridades se proponían crear “un nuevo orden institucional” y establecer una “política económica de libre mercado” tomando para ello el tiempo que fuera necesario, antes de llamar a elecciones: la norma eran las metas y no los plazos<sup>302</sup>.

Mientras se comenzaba a liberalizar la economía y se avanzaba hacia una apertura al comercio exterior, el gobierno militar se esforzó por disminuir la inflación y el déficit fiscal. Sin embargo, el impacto de la recesión internacional provocada por el alza del petróleo en 1975, la drástica caída del precio del cobre y la necesidad de precaver contra las amenazas militares externas, generaron una fuerte crisis económica. En estas circunstancias se entregó la dirección de la economía a un equipo de civiles encabezado por Jorge Cauas quien implementó una política de *shock* basado en un severo ajuste fiscal, lo que agravó aun más la difícil situación de la economía nacional, pero que sentó las bases para su recuperación posterior<sup>303</sup>.

El plan de reformas económicas fue liderado desde el Ministerio de Hacienda por los economistas Jorge Cauas y Sergio de Castro. La nueva política económica buscaba dejar atrás décadas de proteccionismo e intervencionismo estatal, mediante un nuevo “modelo económico” basado en la liberalización de la economía, que

---

<sup>301</sup> Cristián Gazmuri. *Una interpretación política de la experiencia autoritaria. 1973–1990*. Publicaciones electrónicas, Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile, 1–65. [www.puc.cl](http://www.puc.cl), marzo del 2004.

<sup>302</sup> *Ibíd.*

<sup>303</sup> Sebastián Edwards, “Veinticinco años de inflación y estabilización en Chile (1973–1998)”. En *La transformación económica de Chile*. Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M., editores. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2000, 29–35.

otorgaba al sector privado un papel principal como impulsor del crecimiento, y reducía al Estado a un rol subsidiario<sup>304</sup>.

Durante los años 70 se llevaron a cabo un conjunto de reformas destinadas a implementar la nueva política económica: se puso fin a los controles de precios; se liberalizó el comercio exterior y se favoreció la inversión extranjera con leyes especiales. Por otra parte se intentó reducir el tamaño del Estado y poner fin a los altos déficits fiscales, se privatizaron las empresas estatizadas o expropiadas por la Unidad Popular y se reestructuraron las empresas públicas tradicionales para lograr su autofinanciamiento. Estas medidas fueron acompañadas por cambios en el sistema tributario, con la sustitución del impuesto a la compraventa por impuesto al valor agregado (IVA); por la liberalización del mercado de capitales, la flexibilización del mercado laboral y la reforma del sistema previsional basada en el principio de la capitalización individual de los ahorros y la creación de fondos de pensiones a cargo de administradoras privadas (AFP)<sup>305</sup>.

En forma paralela se inició un proceso de transferencia de servicios en el campo social, que resultaba inédito para la época. Las políticas de vivienda fueron reorientadas. Se transfirió a los privados las tareas de urbanización, suministro de servicios, construcción e intermediación financiera. Este proceso culminó en 1978 con la introducción del subsidio habitacional directo. El Estado dejó de ser, por efectos de estos cambios, el agente más activo en la solución de este tema social. Algo similar sucedió en la educación, que comienza a vivir un proceso apurado de descentralización, a través de la transferencia a las municipalidades del control de los establecimientos. Comenzó la historia de la educación particular subvencionada en Chile y la de las universidades privadas. Las primeras reformas en la salud tuvieron lugar en 1979. El primer cambio, en ese ámbito, tuvo que ver con la creación de incentivos a los privados destinados para fomentar su participación en el ámbito de los seguros y de la prestación de servicios. Esta orientación se

---

<sup>304</sup> Daniel Wisecarver (ed.) *El modelo económico chileno*. 2a edición. Santiago, Centro Internacional para el Desarrollo Económico CINDE, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1993, 27-54

<sup>305</sup> Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, "Chile en pos del desarrollo: veinte y cinco años de transformaciones económicas". En *La transformación económica de Chile*. Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M., editores. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2000, 5-25; Wisecarver, *op. cit.*, 46-49.

profundizó, con el nacimiento de las ISAPRES, en el año 1981, que modificaron de manera sustantiva la manera como operaba el sistema de protección en el país<sup>306</sup>.

También se llevó a cabo un proceso de contra-reforma agraria. Se entregó a fines de la década de 1970 a manos de los privados, un total de 3.912 predios, que cubrían una extensión agregada de 3.182.225 hectáreas<sup>307</sup>. Un 28% de estas tierras había vuelto a sus antiguos propietarios. Un 52% de las tierras fueron divididas en 52.603 predios y vendidos a precios subsidiados y con facilidades a los antiguos trabajadores de los fundos expropiados. El resto de las tierras fue vendido por subasta pública o entregada a la Corporación Nacional Forestal (CONAF)<sup>308</sup>. Junto a la privatización de la tierra se produjo la de la infraestructura de intermediación agrícola, comprendiendo todo tipo de servicios. Se remataron todos los bienes de la CORA, incluyendo animales, maquinarias, insumos; se remataron las aguas, que se transformaron en una mercadería transable a partir de la aprobación del nuevo Código de Aguas de 1981; se realizaron cuantiosas donaciones de predios a privados, que llegaron a representar un 16,4% de los activos inmovilizados. Este proceso general de privatización del agro fue acompañado por un proceso paralelo de descampesinización. Cerca de la mitad de los campesinos que recibieron las tierras no lograron mantener sus negocios en pie por mucho tiempo, debido a falta de apoyo técnico, recursos financieros o capacidad, y terminaron vendiendo las tierras, a grandes empresarios. Eso sucedía al mismo tiempo que se producían un éxodo masivo de familias completas, que comenzaron a abandonar los predios, a medida que éstos iniciaban otro tipo de cultivos<sup>309</sup>.

En medio de estas radicales reformas autoritarias, se enfrentó una de las tareas más difíciles, como era controlar una inflación que se había tornado endémica. A mediados de 1975 se puso en marcha un plan para acabar con este flagelo, mediante

---

<sup>306</sup> Wisecarver, op. cit.

<sup>307</sup> Cámara de Diputados: *Informe Comisión de Privatizaciones Cámara de Diputados 2004*, p.3.

<sup>308</sup> Dominique Hachette: "Privatizaciones: reforma estructural pero inconclusa", en Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M. (eds.), *La transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000, pp.117-18.

<sup>309</sup> Cámara de Diputados: *Informe Comisión de Privatizaciones Cámara de Diputados 2004*, p.87.

una reducción del déficit fiscal sumada a una contracción monetaria. Las medidas, que fueron aplicadas en un contexto internacional difícil, lograron frenar la velocidad de la inflación aunque a costa de un fuerte aumento del desempleo que alcanzó al 13%, y una fuerte caída del Producto Interno Bruto.

Los beneficios se hicieron sentir a partir del año siguiente y para 1977 la inflación había caído de 343% en 1975 a 84% mientras que el PIB creció en un 9,8 por ciento. Sin embargo las autoridades económicas temían el recrudecimiento de las presiones inflacionarias, y conforme a las políticas en boga estimaron necesario utilizar además un tipo de cambio fijo. En junio de 1979, se fijó el valor de la moneda en 39 pesos por dólar. Al mismo tiempo se liberaron las restricciones que afectaban a las operaciones financieras, lo que favoreció la contratación de créditos externos por parte de las entidades bancarias y financieras<sup>310</sup>. Las medidas tuvieron efectos favorables en el corto plazo; el país comenzó a vivir el llamado “milagro económico” chileno, manifestado en una inflación controlada, un crecimiento a tasas cercanas al 8% anual, un superávit fiscal, un incremento de las exportaciones no tradicionales y un aumento de los salarios reales a tasas promedios del 8% anual<sup>311</sup>.

En el plano político la dictadura de Pinochet busco sacar provecho de la bonanza económica mediante la promulgación de una nueva Constitución en el plebiscito efectuado el 11 de septiembre de 1980, con el fin darle un barniz de legitimidad y proyección a su gobierno. La nueva carta fundamental comenzó a regir el 11 de marzo de 1981, si bien su vigencia no era completa, pues se consideraba un período de transición de ocho años, durante el cual el general Augusto Pinochet continuaba como Presidente de la República y la Junta de Gobierno como poder constituyente y legislativo<sup>312</sup>. El conjunto de artículos transitorios que normaba esta etapa del proceso político también fijaba los plazos y mecanismos para la elección de las nuevas autoridades. En el caso del Presidente, los comandantes en Jefe de las fuerzas armadas debían proponer el nombre del sucesor, el cual sería sometido a un

---

<sup>310</sup> Edwards, Sebastián. “Veinticinco años de inflación y estabilización en Chile (1973-1998)” En *La transformación económica de Chile*. Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M., editores. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos, 2000, 29-67

<sup>311</sup> *Ibíd.*

<sup>312</sup> Alejandro Silva Bascuñán. *Tratado de derecho constitucional*. 2a. ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997-2003, III, 201-217.

plebiscito que, conforme al itinerario fijado, debía realizarse en diciembre de 1988. Si la proposición era aprobada el elegido asumiría el cargo el mismo día en que debía cesar el anterior, en caso contrario, se convocaría a elecciones un año más tarde<sup>313</sup>.

Sin embargo, al comenzar la década de 1980 En 1981 comenzó a manifestarse con fuerza una recesión internacional. Esta tenía su origen en una nueva alza de los precios internacionales del petróleo y en una dura política antiinflacionaria de las principales economías occidentales, que elevó considerablemente las tasas de interés internacionales. Esta situación llevó a una crisis generalizada de la deuda externa de los países subdesarrollados, comparable a la del treinta. La economía chilena fue afectada -los precios internacionales de sus principales productos de exportación bajaron y los flujos de capitales extranjeros disminuyeron considerablemente- cayendo el país en una de las recesiones más profundas de su historia, como observamos en el siguiente cuadro<sup>314</sup>:

**Economía Chilena: 1975-1983**  
(Millones de dólares de cada año)

Año	PIB Tasa variación anual %	Inflación % anual según IPC	Exportaciones FOB.	Balanza Comercial	Balanza de pagos	Total deuda externa	Déficit fiscal como % del PIB
1975	-12,9	343,3	1.589,5	69,5	-258,5	4.250,1	-3,4
1976	3,52	199,3	2.115,6	642,6	346,6	4.276,1	-2,3
1977	9,8	84,1	2.185,5	34,5	-18,5	4.510,7	-1,7
1978	8,2	37,2	2.460,0	-426,6	858,0	5.923,0	-0,8
1979	8,2	38,9	3.835,4	-354,6	1.058,4	7.507,0	1,7
1980	7,9	31,2	4.705,3	-763,7	1.194,3	9.413,0	3,0
1981	6,2	9,5	3.836,5	-2.676,5	-339,5	12.553,0	1,7
1982	-13,5	20,7	3.705,7	62,7	-1.000,3	13.815,0	-2,4
1983	-2,8	23,1	3.830,5	985,5	-541,5	14.832,0	-3,9

Fuente: Braun y otros (2000), Jeftánovic (2000)

El déficit en la balanza comercial y la caída considerable de las reservas, llevó a las autoridades a devaluar la moneda en junio de 1982. El efecto fue una crisis bancaria de proporciones. El aumento de las tasas de interés había exigido la capacidad de

<sup>313</sup> *Ibíd.*

<sup>314</sup> Larraín Felipe y Vergara Rodrigo, "Chile en pos del desarrollo: veinte y cinco años de transformaciones económicas" en *La transformación económica de Chile*. Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M., editores. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos, 2000, 7; Wisecarver, op. cit. 55-58; Sebastián Edwards y Alejandra Cox Edwards, *Monetarism and Liberalization. The Chilean experiment*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, 53-80.

pago de las empresas que se habían endeudado cuando el costo del dinero era barato. Para aquellas que habían tomado créditos en dólares, la devaluación aumentó el valor de sus obligaciones y su situación se tornó inmanejable. Los bancos habían prestado dinero a empresas coligadas más allá de los límites de la prudencia y el control de las autoridades financieras había resultado ineficaz.

Ante el inminente colapso del sistema, el Gobierno resolvió intervenir 16 instituciones financieras, entre ellas los dos mayores bancos del país, a comienzos de 1983. Dada la intrincada relación entre los bancos y las empresas deudoras que formaban parte del mismo “grupo económico”, dicha intervención significó el traspaso al Estado de muchas de las principales empresas productivas del país, constituyendo lo que en aquella época se conoció como el “Área Rara” de la economía. Como el peso de las deudas impagas significaba que los bancos estaban técnicamente quebrados, el gobierno procedió a ayudar al sistema financiero, mediante la compra de carteras vencidas contra obligaciones del Banco Central, cartera que los bancos estaban obligados a recomprar con sus futuras utilidades, antes de pagar cualquier dividendo a sus accionistas<sup>315</sup>. Al año siguiente y a instancias del Fondo Monetario Internacional, se eliminaron los reajustes automáticos y se rebajó el “piso salarial” para aquellos sectores sujetos a negociación colectiva. Sin embargo, la devaluación se tradujo en mayores pérdidas de reservas internacionales, caídas en la emisión y, en definitiva, un ahondamiento de la crisis y un aumento de la cesantía oficial al 19,2%<sup>316</sup>.

La dictadura de Pinochet se vio profundamente perturbada por efecto de la mencionada crisis económica y sus consecuencias sociales. El malestar fue canalizado por los diversos sectores de la oposición, se expresó en movilizaciones y protestas sociales multitudinarias exigiendo la renuncia de la dictadura de Pinochet y el retorno a la democracia. Sin embargo, el gobierno logró resistir las presiones, y las movilizaciones sociales fueron amainando a la par con la recuperación de la economía. Por su parte, la oposición, agrupada en la Alianza Democrática, optó por

---

<sup>315</sup> Dominique Hachette y Rolf Lüders, *La Privatización en Chile*, 2ª edición, Santiago, Centro Internacional para el Desarrollo Económico CINDE, 1992. 41-44; Marshall, op. cit, 39-40.

<sup>316</sup> Meller, op. cit, 195-237

jugarse en derrotar al Gobierno Militar en el plebiscito de 1988, vista la cercanía de la fecha<sup>317</sup>.

Los trastornos provocados por la crisis llevaron a cambios en el equipo económico y a la adopción de una política monetaria expansiva y de medidas proteccionistas hasta que, en febrero de 1985, Hernán Büchi asumió la cartera de Hacienda y retomó la senda del modelo de libre mercado. La propuesta del nuevo Ministro para salir de la crisis fue retomar y profundizar las reformas estructurales, y fortalecer la iniciativa privada, como motor del desarrollo. En consecuencia con esto último, se procedió a devolver al sector privado el sistema bancario y las empresas del “área rara”, y se procedió a la privatización de muchas de las empresas que, tradicionalmente, habían formado parte del sector público, lo que contribuyó a disminuir el tamaño del Estado<sup>318</sup>. Para el Ministro, el “manejo fiscal fue un instrumento básico de política económica para crear espacio a la función exportadora, dar respaldo a un tipo de cambio real alto y promover el incremento del ahorro nacional”<sup>319</sup>.

Las medidas, que contemplaron un severo ajuste del gasto público, surtieron efecto. Al poco tiempo, el ahorro interno comenzó a subir, merced a la acumulación de ahorros previsionales manejados por las Administradoras de Fondos de Pensiones. El tipo de cambio real alto y las rebajas tributarias fomentaron rápidamente las exportaciones. También se renegoció exitosamente la deuda externa, aplicando ingeniosas formulas que permitían cambiar la deuda por capital de riesgo e invertir en las nuevas privatizaciones<sup>320</sup>. El éxito de la gestión del Ministro Büchi dio comienzo a un periodo de crecimiento económico que estuvo acompañado de un sostenido aumento de las exportaciones, una rápida reducción del desempleo, una expansión del ahorro interno y una reducción de la deuda externa. Solo empañaban

---

<sup>317</sup> Ricardo Nazer y Jaime Roseblitt. "Electores, sufragio y democracia en Chile". *Mapocho*, N°48, segundo semestre de 2000, 224.

<sup>318</sup> Hernán Büchi. *La Transformación económica de Chile. Del estatismo a la libertad económica*. Editorial Norma, 1993, 181-186; Rolf Lüders, "El Estado Empresario en Chile. Las bases de su desarrollo hasta 1973 y la privatización durante el régimen militar", en *El Modelo Económico Chileno*, Daniel L. Wisecarver, editor, cit. 152-153.

<sup>319</sup> Büchi, *op. cit.*, 187.

<sup>320</sup> *Ibíd.*, 184-198

esta notable gestión, la persistencia de la inflación y la permanencia del 39% de la población chilena bajo la línea de pobreza<sup>321</sup>.

**Economía Chilena: 1984-1989**  
(Millones de dólares de cada año)

Años	PIB, tasa variación anual	Inflación IPC	Exportaciones FOB	Balanza Comercial	Saldo Balanza de Pagos	Deuda Externa	Déficit Fiscal /PIB
1984	5,8	23,0	3.650,6	368,0	17,3	18.877	-4,4
1985	1,9	26,4	3.804,1	883,0	-98,6	19.444	-6,5
1986	5,6	17,4	4.191,2	1.092,1	-227,5	19.501	-3,0
1987	6,5	21,5	5.302,5	1.308,7	45,4	19.208	-0,5
1988	7,3	12,7	7.054,1	2.209,8	731,4	17.638	-1,79
1989	10,5	21,4	8.078,4	1.483,2	437,4	16.252	-1,20

Fuente: Braun y otros (2000), Banco Central: Indicadores Económicos y sociales de Chile: 1960-2000.

Al mismo tiempo que el país comenzaba a reactivar su economía, se desarrollaba el proceso de transición política diseñado en la Constitución de 1980. En 1985, se promulgó la ley sobre Tribunal Calificador de Elecciones y en 1986 llevó a cabo la apertura de los registros electorales. Luego, el 23 de marzo 1987 se aprobó la ley de partidos políticos, que dio existencia legal a varias colectividades que existían de hecho. Comenzó entonces un proceso de inscripción masiva de los chilenos en los registros electorales, que culminó con 7,4 millones de electores.

De acuerdo al calendario constitucional, la Junta de Gobierno propuso el nombre del General Augusto Pinochet para ser sometido al plebiscito que fue convocado para el 5 de octubre de 1988. Realizada la elección, resultó ganadora la opción del "No" con casi el 60% de los votos. El resultado tuvo como consecuencia inmediata la convocación a elecciones parlamentarias y de Presidente de la República, continuando entretanto el General Pinochet en la Presidencia<sup>322</sup>.

En los meses siguientes se llevó a cabo una negociación política entre el gobierno y la alianza opositora que culminó con un conjunto de reformas a la Constitución de 1980 que fueron aprobadas en un nuevo plebiscito<sup>323</sup>. Reformada la carta fundamental, el 14 de diciembre de 1989 se procedió a la elección presidencial y

<sup>321</sup> Wisecarver, *op. cit.*, 64; Paul Drake e Iván Jaksic (comp.) *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago, Lom, 2002, 15

<sup>322</sup> Silva Bascuñán, *op. cit.*, Vol. III, 211-239; Nazer y Roseblitt, *op. cit.*, 225-227

<sup>323</sup> Nazer y Roseblitt, *loc.cit.*

parlamentaria. En ella se impuso el candidato de la “Concertación de Partidos por la Democracia”, el demócratacristiano Patricio Aylwin Azocar, con el 55 por ciento de los votos, mientras que su principal contendor, Hernán Buchi no llegó al 30 por ciento de los votos. En la elección parlamentaria también la Concertación obtuvo la mayoría, con 72 de los 120 diputados y 22 de los 38 senadores elegidos<sup>324</sup>.

---

<sup>324</sup> *Ibíd.* Los resultados de las elecciones en [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl), 4-9-2004

## IV.2 EL NUEVO ROL DE CORFO.

La CORFO se había convertido en una especie de Ministerio de Economía y Planificación durante la Unidad Popular, siendo muy mal mirado por los opositores del gobierno de Allende y por las nuevas autoridades que se hicieron cargo de la conducción del país, luego del golpe de estado de septiembre de 1973.

La Corporación fue intervenida con mano dura. Las razones estaban a la vista. El gobierno de Pinochet quería dar impulso a un programa monetarista que buscaba dismantelar el Estado, en términos que van a ser detallados en otros dos capítulos de este documento. Para avanzar en esa dirección era esencial hacer una reingeniería profunda dentro de la CORFO.

El diagnóstico de las nuevas autoridades era claro. La CORFO había hecho un gran aporte a la conformación del Chile moderno, desde el año de su creación, en 1939. Pero en los últimos años, la institución había perdido el camino:

“Lamentablemente, con el transcurso de los años esta política se fue distorsionando y la CORFO, desviándose de los objetivos para los que fue creada, comenzó a participar en la gestión de numerosas empresas en las cuales no había intervenido en su creación”<sup>325</sup>.

El resultado de esta desviación, comenta el documento, fue grave:

“Sólo importaba el control del Estado, no la eficiencia ni la legalidad. Ello, junto con el daño que le causó a nuestra economía, convirtió a CORFO en un ente desorganizado y burocrático, razón por la cual se recordarán esos años como los más nefastos para la institución”<sup>326</sup>.

La tarea de intervenir la CORFO fue emprendida con vigor, desde el comienzo del régimen, tomando la forma de una gran reestructuración, que comprendió distintos frentes. El marco general que presidió esta etapa de cambio, fue la política económica descrita en el apartado anterior de este documento.

---

<sup>325</sup> CORFO: *Privatización de empresas y activos: 1973-1978*. Santiago: CORFO, 1979, p.1.

<sup>326</sup> CORFO: *Privatización de empresas y activos: 1973-1978*. Santiago: CORFO, 1979, p.9.

En Chile debía imperar un régimen mixto, en el cual el papel dominante lo debía cumplir el sector privado, reservándose al Estado una función subsidiaria: el Estado debía limitarse a fijar las grandes líneas que debían orientar el espíritu emprendedor de los privados; el Estado, en adelante, no debería desarrollar acciones empresariales directas; su único papel en la economía se debía restringir al de desarrollar las actividades o servicios que los privados no estaban en condiciones de prestar, y aportarles a estos el mejor entorno posible para que pudieran desarrollar su labor.

Este enfoque subsidiario se reflejó muy bien en las directrices que fueron fijadas para la institución. Lo que se buscaba era que la CORFO

*“cambiase su papel de gestión empresarial y ente monopólico desarrollado durante el régimen de la Unidad Popular a un rol de promoción de las actividades productivas nacionales a través de financiamiento y avales al sector privado, investigación, evaluación y desarrollo de proyectos y, en caso de que fuese estrictamente necesario, la realización de éstos”<sup>327</sup>.*

En noviembre de 1973 el régimen propuso cuatro líneas principales de acción. La institución debía concentrar su labor en la:

1. Formulación de políticas y planes de desarrollo en beneficio del sector industrial.
2. Participar en la definición de políticas, junto a los otros organismos del estado, en las áreas que le concernían.
3. Administración de las empresas e instituciones que dependían de la CORFO y de las empresas en las que tenía una participación accionaria importante.
4. Brindar apoyo científico y tecnológico a las empresas chilenas<sup>328</sup>.

Estas funciones principales eran precisadas poco después, estableciendo como tareas prioritarias:

---

<sup>327</sup> CORFO: *Privatización de empresas y activos: 1973-1978*. Santiago: CORFO, 1979, p.9.

<sup>328</sup> CORFO, *Objetivos, funciones y organización*, Santiago, 1973, citado por Luis Ortega (et. al), *50 años de realizaciones 1939-1989*, Santiago, CORFO, 1989, p.258.

1. La supervigilancia de las empresas en las cuales tenga participación mayoritaria en su capital o administración y las demás entidades de su dependencia.
2. Capacitación y colocación de recursos financieros para la materialización de proyectos de inversión.
3. Estudio de proyectos destinados a generar nuevas iniciativas en áreas productivas.
4. Ubicación, prospección y evaluación de los recursos naturales del país.
5. Supervigilancia de las entidades en que participa para el cumplimiento de estas funciones.
6. Difusión de las investigaciones, estudios y proyectos que resulten del trabajo desarrollado en cualquiera de los ámbitos anteriores<sup>329</sup>.

Las líneas de acción seguidas por la institución en los primeros años del régimen militar, graficadas en las directrices expuestas, eran bastante difusas. Había una razón para ello.

El régimen quería que la CORFO dejara de lado la labor dispersa que venía desarrollando en los últimos años, concentrándose en las funciones que le eran más propias, en el ámbito del fomento. Pero era necesario imponer esta reorientación con la prudencia que aconsejaba el momento. El país estaba sumido en una crisis económica de envergadura, al mismo tiempo que enfrentaba una coyuntura política compleja, en todos los frentes. Era aconsejable, por lo mismo, impulsar la transformación interna de la institución en forma gradual. La CORFO debería retener su papel como administradora de empresas, junto con varias de sus funciones tradicionales, mientras no se crearan organismos del Estado que pudieran hacerse cargo de esas tareas y mientras no se avanzara en el proceso de privatización. En el intertanto, la institución debía seguir administrando la pesada carga que le había heredado la administración anterior, siguiendo cursos de acción concebidos como un remedio provisional.

La primera tarea que hubo que enfrentar fue implementar un conjunto de medidas de emergencia.

En septiembre de 1973 se promulgó el Decreto Ley N°88 que afectaba la planta directiva de la institución. Esta disposición nombraba Delegados de Gobierno, con

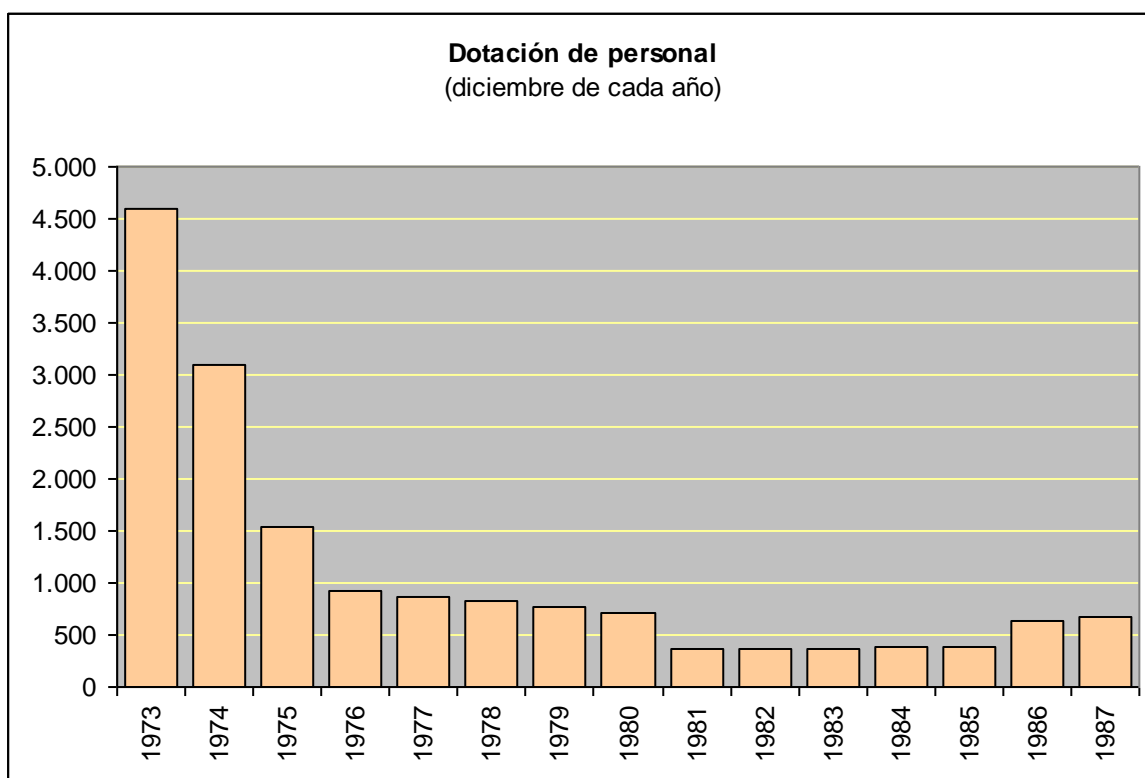
---

<sup>329</sup> CORFO: *Privatización de empresas y activos: 1973-1978*. Santiago: CORFO, 1979, p.10.

amplias facultades para asumir la gestión tanto de la CORFO, como de las empresas filiales. Los civiles fueron reemplazados por militares, que asumieron los cargos importantes. Se les invistió de máximos poderes y se les asignó, como misión, la de reiniciar las actividades productivas de empresas que estaban semiparalizadas desde julio de 1973. La tarea revestía gran complejidad. Estas empresas estaban colapsadas. No sólo porque las cadenas productivas estaban paralizadas, sino también debido a que enfrentaban problemas financieros serios, luego de sobrellevar varios meses arrojando pérdidas. Para cubrir su déficit y cumplir con las metas de producción que fijaba la Unidad Popular, habían debido endeudarse con la banca y con el propio estado, dando origen a una mochila pesada de ineficiencia y endeudamiento que era difícil abordar. El primer paso que era necesario dar enfrentar la emergencia fue promulgar el Decreto Ley N°333, del 18 de febrero de 1974, que tenía por objeto normalizar las deudas, ofreciendo a los acreedores diversas alternativas de pago.

Hubo que solucionar, junto con eso, el grave problema de sobredotación que afectaba. La Corporación había ampliado considerablemente su planta, a medida que se acrecentaba el número de empresas que se integraban al Área de Propiedad Social. Era necesario reducir esta planta, para ajustarla a la nueva realidad.

Los avances logrados en ese terreno quedan en evidencia en el siguiente gráfico:



***Fuente: 50 años de realizaciones<sup>330</sup>.***

El esfuerzo de normalización institucional no solo debía contemplar la desburocratización, a través de una disminución en la planta funcionaria. También era urgente iniciar una reestructuración interna, que permitiera separar la acción en el ámbito de la promoción del desarrollo, de las acciones relacionadas con la administración de las empresas filiales, mixtas y los institutos de investigación, que cada vez van a ir tomando más vuelo.

La nueva estructura administrativa quedó encabezada por el Consejo y la Vicepresidencia Ejecutiva. Luego del golpe militar, en Consejo había entrado en una etapa de receso. El año 1978 fue reestablecido este organismo con una nueva representación, conformada por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, el Ministro de Hacienda, el Director de la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) y un representante del Gobierno. Algo similar sucedía con el Vicepresidente Ejecutivo, que era designado por el gobierno, siendo este cargo ocupado durante todo el periodo militar por un General de Ejército. Se trataba

<sup>330</sup> Gráfico elaborado con cifras contenidas en Luis Ortega (et. al), *50 años de realizaciones 1939-1989*, Santiago, CORFO, 1989, p.266.

de la máxima autoridad de la institución, gozando de un rango equivalente al de ministro. En un nivel jerárquico inferior, se encontraba el Fiscal y el Gerente General, ambos dependientes de la Vicepresidencia. La plana superior apoyaba su trabajo en una serie de organismos: Unidad de Asesoría Técnico-Económica, Secretaría General, departamento de Relaciones Públicas, unidad de Auditoría y las Gerencias (Gerencia de Empresas, Gerencia de Desarrollo, Gerencia de Operaciones Financieras, Gerencia de Nueva York) y de Subgerencias<sup>331</sup>.

Estos cambios se dieron al mismo tiempo que se producía una definición final de las funciones que debía tener la institución, que se transformó en una carta de navegación definitiva, que puso fin a la fase provisional. La CORFO, en lo sucesivo, asumiría tres funciones permanentes, a la que se agregaba una transitoria. Las tres funciones permanentes pasaron a ser, a partir de 1975-76:

“a) Función Gestión de Empresas: supervigilar sus empresas filiales y las de más de su dependencia y administrar con amplias facultades las acciones y derechos que a ella corresponden.

b) Función de Fomento: Otorgar créditos y cauciones al sector privado, para apoyar la materialización o expansión de proyectos de inversión que tengan por finalidad incrementar la producción nacional, considerando sus ventajas comparativas y su adecuada rentabilidad social”.

c) Función de Investigación y Desarrollo: Colaborar en la creación de nuevas fuentes de recursos mediante: la ubicación, prospección y evaluación de recursos naturales renovables y no renovables; la creación o adaptación de mejores técnicas de producción; la formación y perfeccionamiento de capacidades empresariales y laborales; el estudio de proyectos destinados a generar nuevas iniciativas en áreas productivas; la más amplia difusión de las investigaciones, estudios y proyectos que sean resultado de las tareas antes señaladas; y la supervigilancia de las entidades en que participa en el cumplimiento de estas funciones”<sup>332</sup>.

Junto con estas funciones básicas, definidas como el mandato permanente para la institución, se contempló una cuarta función, que debería mantenerse vigente durante un tiempo acotado:

---

<sup>331</sup> Luis Ortega (et. al), *50 años de realizaciones 1939-1989*, Santiago, CORFO, 1989, pp.262-64.

<sup>332</sup> CORFO: Memoria anual 1980. Santiago: CORFO, 1981?, p.6.

“d) Función de Normalización, de carácter transitorio, denominada función de normalización, que comprende el traspaso a título oneroso, al sector privado, de aquellas empresas y activos considerados prescindibles por el Estado”<sup>333</sup>.

La CORFO se fue ajustando a este rayado de cancha. Pero fueron cambiando los énfasis, a lo largo del tiempo. En un principio primaron las funciones empresariales y de normalización, a las de fomento e investigación. Más tarde, en cambio, adquirieron primacía las funciones de fomento, junto con las de investigación. Este giro traducía una intención clara. La CORFO había ayudado, con su gestión, a transformar a los agentes privados en el motor de la economía, estimulando los emprendimientos que sabían aprovechar las ventajas comparativas con que contaba el país, fundamentalmente en el área de los recursos naturales. Con el correr del tiempo, sin embargo, se quiso sofisticar la inserción del país en los mercados mundiales, abriendo nuevas áreas de negocio, ramificando más las opciones que ofrecía la economía, logrando mejoras en la eficiencia y agregando más valor a los recursos explotados: pasar de la exportación de celulosa, por ejemplo, a la de tableros, enchapados u otros productos elaborados.

Esta política pro-innovación avanzó mucho durante los 70's. Luego de sufrir un frenazo brusco a principios de los 80's, como consecuencia de la crisis, volvió a tomar fuerza. Comenta la memoria institucional de 1985:

“Dentro del actual esquema de desarrollo económico y social en que las políticas establecidas por el Supremo Gobierno han asignado al inversionista privado la responsabilidad de la ejecución de proyectos destinados al incremento de la producción y productividad de las diferentes áreas de la economía. CORFO ha puesto especial énfasis en la realización de planes específicos de investigación aplicada, tanto en materias de carácter tecnológico como de prospección y evaluación de la potencialidad de los recursos naturales y productivos del país”<sup>334</sup>.

Estas prospecciones y el desarrollo de la investigación aplicada, se comenta en la misma memoria anual de la institución, apuntan a

---

<sup>333</sup> CORFO: Memoria anual 1980. Santiago: CORFO, 1981?, p.6.

<sup>334</sup> CORFO: *Memoria anual 1985*. Santiago: CORFO, 1986, p.41.

“la introducción de nuevas tecnologías con el objeto de maximizar la productividad y la competitividad de las empresas, tanto las dedicadas a la producción de bienes destinados al consumo nacional como al mercado de exportación”<sup>335</sup>.

Los ajustes iniciales, las medidas de emergencia y la definición de un nuevo marco, permitieron racionalizar la institución, moderar las pérdidas que sufría cada año, poner a operar las empresas filiales y, junto con eso, iniciar una etapa distinta en su historia. Para esta evolución no podía culminar si no se coronaba con éxito una tarea esencial: la CORFO no se transformaría en lo que las autoridades querían a menos que culminara con éxito el proceso masivo de enajenación de activos, descrito en los dos siguientes capítulos de este documento.

---

<sup>335</sup> CORFO: *Memoria anual 1985*. Santiago: CORFO, 1986, p.42.

### IV. 3 LA POLÍTICA DE NORMALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE PROPIEDAD SOCIAL

La dictadura de Pinochet impulsó un conjunto de reformas estructurales que cambiaron, por completo, la fisonomía del país. El Chile de siempre, dominado por una elite conformada por la clase media profesional, que se había afirmado en las espaldas de un Estado realizador, fue reemplazado por un régimen ultracapitalista, abierto al mundo, que hacía primar los valores del individuo por sobre los de las comunidades.

Los cambios que experimentó el país no quedaron acotados a un ámbito específico, como habían sucedido etapas anteriores. Lo que vivieron los chilenos y las chilenas puede ser descrito, por lo mismo, como una *auténtica revolución*, que demarca con claridad la diferencia entre un “antes” y un “después”. A diferencia de los gobiernos democráticos, la dictadura tuvo el poder total para implementar sus reformas, del tiempo necesario para enmendar errores, y de un organismo represor para exonerar, exiliar, detener, torturar o desaparecer a quien levantara una voz contraria a la aplicación del modelo económico neoliberal chileno.

El eje o ancla de este proyecto transformador fue una agenda económica cimentada en las premisas del programa forjado por una pequeña elite de economistas locales, inspirados en las ideas de un Premio Nóbel (Milton Friedmann), que había intentado llevar las premisas del liberalismo a sus puntos extremos, yendo más allá de las premisas del *laissez faire*, de los economistas clásicos. El Chile del régimen militar ofrecía una oportunidad única para someter sus postulados teóricos a la realidad de una experiencia práctica de aplicación.

La fórmula de esta tecnocracia voluntarista, plasmada en *El Ladrillo*, tenía la simplicidad y eficacia comunicacional necesaria para permear la retórica del dictador. Todo podía resumirse en un axioma muy sencillo, que era fácil aprenderse: los países que progresan son aquellos que logran reducir al máximo la presencia del Estado, en todas las esferas de la vida, individual y colectiva.

El *economicismo* contenido en esta fórmula era novedoso, con relación al estatismo vigente en la época, pero se trataba, por otro lado, de una especie de

prolongación del modo de mirar la realidad de la tecnocracia del gobierno anterior: los economistas de Allende aducían que el país se desarrollaría mágicamente a partir del momento en que se destruyera el régimen de propiedad existente; los economistas del general correspondían a esta receta sencilla, con una equivalente, de signo contrario, señalando que el desarrollo y la modernización se producirían a partir del momento en que se perpetrara otra destrucción, la del Estado.

Para imponer los cambios que sobrevinieron fue necesario que produjera una simbiosis entre economistas y militares: los economistas necesitaban a los militares porque los predicados del programa exigían, para su puesta en práctica, la mantención de un régimen dictatorial, que despejara el terreno a los reformadores; los militares necesitaban a los economistas porque habían capturado la totalidad del poder, prometiendo grandes cambios, pero no tenían un programa específico de gobierno, que les permitiera legitimarse frente a la opinión pública, con una operación de salvataje económico.

Fue fundamental, para que pudiera producirse esta simbiosis, el extraordinario talento político que mostraron los "Chicago Boys", que lograron operar con máxima eficiencia dentro de los circuitos de poder de la época, transformándose en el grupo que tuvo más influencia en los lineamientos del régimen, por encima incluso de la derecha empresarial o la derecha tradicional: los "Chicago Boys" no solo lograron convencer al general Pinochet de la necesidad de perseverar en la aplicación de su programa, a todo trance, durante casi todo el periodo de duración de régimen militar; lograron, a su vez, que éste se transformara en el "guardaespalda" del modelo, durante un periodo largo de la transición a la democracia, luego del plebiscito de 1988.

La política privatizadora se hizo tangible desde los primeros días del régimen militar, cuando las estructuras de poder todavía no estaban bien decantadas. Pero estas medidas privatizadoras iniciales no estaban ajustadas, todavía, a una lógica muy clara.

Durante los dos primeros años de gobierno, los militares mantuvieron una postura vacilante, en el plano económico. Se liberó los mercados y los precios, se

devaluó el escudo, se bajaron los aranceles, se unificó el tipo de cambio, se modificó el sistema tributario, se creó un nuevo estatuto para atraer inversionistas extranjeros. Pero estas medidas no estaban encuadradas dentro de un plan definido. Se trataba, simplemente, de medidas de emergencia, destinadas a enfrentar una seria crisis económica, que demostraron ser insuficientes para levantar al país y para señalar un nuevo rumbo para su economía.

Se necesitaba un plan de acción sólido y estructurado. A contar de 1974 ya no hubo dudas de ello. El año anterior el precio del petróleo se había elevado de manera imprevista y muy acentuada debido a la guerra árabe-israelí. La economía mundial entró en crisis. Poco después esta crisis de origen externo ancló en suelo chileno, cuando cayó el precio del cobre y se detuvo el flujo de capitales. El país comenzó a vivir la contracción más severa que había tenido desde la depresión de 1930, al mismo tiempo que era sometido al ostracismo, convertido en un paria internacional, debido al tema de los derechos humanos.

¿Cómo salir de esta situación aflictiva? La respuesta política a la crisis fue la centralización. El gobierno colegiado del principio, compartido por representantes de las cuatro ramas de las fuerzas armadas y de orden, fue sustituido por una dictadura unipersonal del general Pinochet, que aglutinó todos los poderes, y fue tomando control de un país en crisis. Muchos pensaron, en la época, que Pinochet haría en el frente económico lo mismo que había hecho en el área política: barrer con un liberalismo infructuoso y crear una verdadera dictadura centralizada.

Pero se equivocaron. En ese momento el general decidió dar un golpe a la cátedra, que sorprendió a todos, y que marcará de manera definitiva el curso que seguirá el país en las próximas décadas. Siguiendo los consejos del almirante Merino, dio vuelta la espalda a sus primeros asesores, a los mismos militares, y tomó la decisión de dar un espaldarazo definitivo a los Chicago, que se prolongará por casi todo su mandato.

La postura de los "Chicago Boys" no dejaba espacio para dudas. Ellos estaban convencidos que era fundamental ir más allá de las medidas de emergencia. Si se quería atajar la inflación, restablecer la capacidad productiva en el país, mejorar

el empleo, poner fin al grave desequilibrio en las cuentas fiscales, equilibrar la balanza de pagos y lograr, al final, un mejor desempeño económico, lo que había que hacer era aprovechar el momento de la crisis para realizar una cirugía mayor.

Se debía comenzar aplicando una política de *shock* para enfrentar el tema de la inflación. Lo primero era terminar con el déficit fiscal, reduciendo el gasto y la inversión pública, mediante programas masivos de racionalización y despido, restringiendo el crédito y subiendo los tipos de interés, ajustando el nivel de los salarios, ordenando el sistema impositivo, liberando los precios, dando incentivos para la llegada de capitales e impulsando la apertura comercial, aun cuando hubiera que operar en forma unilateral. Lo fundamental era evitar la cautela. Había que actuar rápido y a fondo, aceptando pagar de inmediato todos los costos sociales y políticos. Solo de esa manera podría minimizarse esos costos y restituir la situación de la economía a un nivel medianamente aceptable. Pero eso era solo el principio. La transformación del país exigía emprender un vigoroso programa descentralizador que debía operar dentro del propio estado. Una vez que la economía estatista chilena deviniera en una auténtica economía de mercado, abierta al mundo, que sabía aprovechar sus ventajas comparativas, vendría el crecimiento, como consecuencia inevitable. Y tras él, el desarrollo. Luego de algunos años de aplicación del modelo, cada chilena y chileno tendría acceso a casa y auto propio, garantizaba el general.

La agenda liberal siguió distintos cursos de acción. Uno de los principales fue el que se dio *dentro* del propio Estado, usando como instrumento preferente (al igual que había pasado con Alessandri y Allende), a la CORFO.

El propósito era claro. Había que achicar el Estado. Miles de funcionarios debían ser despedidos; había que terminar con los programas sociales dirigidos históricamente a favor de los grupos más sensibles; junto con eso, era imperioso comenzar a liquidar sus activos, en todos los terrenos en que fuera posible.

Se actuó con decisión, aprovechando la coyuntura que ofrecieron dos serias crisis económicas, que aportaron el escenario ideal para hacer avanzar las privatizaciones.

En los años turbulentos no podía esperarse buenos retornos para las ventas. Pero ahí, precisamente, estaba la principal ventaja: bajo un escenario tan desfavorable era posible transformar las ventas en liquidaciones, llevando el proceso hasta mucho más allá de lo que sería posible en condiciones normales.

Es cierto que había que pagar un precio elevado por aprovechar estas oportunidades –causar un daño patrimonial al fisco–, pero se pensaba que esos costos serían compensados por una serie de beneficios en el mediano plazo.

Las cifras finales son elocuentes. Entre 1973 y 1990, comenta el informe preparado por la Cámara de Diputados, el año 2004:

“se enajenaron y devolvieron 725 empresas y activos industriales, de los cuales 341 empresas fueron devueltas a sus dueños sin retribución, por estar requisadas o intervenidas. Dentro del total de las empresas, había 124 empresas calificadas como las más grandes y se distinguía a 46 por ser estatales desde antes de 1970. La suma de ambos grupos constituye parte del conjunto de las 169 más importantes. Dentro de éstas, se destacan las 25 empresas enajenadas con urgencia después del plebiscito de 1989 y las 43 pertenecientes al área rara, de las cuales 35 fueron doblemente subsidiadas por el Estado al ser dos veces privatizadas”<sup>336</sup>.

Estas 725 empresas y activos de CORFO comprendían tanto a las empresas creadas por el propio Estado, como a las intervenidas o requisadas durante el gobierno de Allende. El 70% de ellas pertenecían al sector industrial, el 25% al sector de servicios y el 5% al sector primario<sup>337</sup>.

El peso del sector público en el área económica había llegado a ser enorme. El año del golpe militar el gasto fiscal y la carga tributaria habían llegado a representar un 40% y un 25%, respectivamente, del PGB. El Estado era, además, propietario de empresas en todas las áreas claves. Se ha estimado que las

---

<sup>336</sup> Cámara de Diputados: *Informe Comisión de Privatizaciones Cámara de Diputados 2004*, p.2.

<sup>337</sup> Antes de 1970 existía 46 empresas en que la CORFO tenía una participación accionaria importante. En 28 de ellas, era dueña de más del 50% de las acciones; en otras 11 alcanzaba la mayoría sumando su participación a la de otras instituciones estatales; 5 de ellas eran filiales de filiales CORFO (Cámara de Diputados: *Informe Comisión de Privatizaciones Cámara de Diputados 2004*, pp.60-61).

empresas públicas aportaban, ese año, un 85% del valor agregado del sector minero, un 40% del sector manufacturero, un 70% del sector de transportes y comunicaciones y un 85% del sector de servicios financieros<sup>338</sup>.

El proceso privatizador necesitó de la realización de ciertos ajustes iniciales. A comienzos de 1974 la CORFO creó una Gerencia de Empresas, que desempeñará una función clave en el proceso. Su misión era estudiar a fondo la situación de las empresas dependientes de la CORFO, formular las directrices necesarias para una gestión eficiente y realizar todos los estudios necesarios para su ulterior traspaso al sector privado. Esta gerencia se apoyaba en el trabajo de una Sub-Gerencia de Estudios y Análisis de Gestión, responsable de informar a la Gerencia acerca de la situación de cada empresa y una Sub-Gerencia de Operaciones, a cargo de regularizar la situación financiera y legal de las filiales, de organizar las licitaciones y de evaluar las ofertas presentadas por los inversionistas.

A partir de 1976 la Gerencia de Empresas comenzó a ser llamada Gerencia de Normalización. Como brazo operativo, esta unidad se apoyaba en una Subgerencia de Normalización de Empresas, que tenía el mismo rol de la Sub-Gerencia de Operaciones, y una Sub-Gerencia de Comercialización, que se hizo cargo de la enajenación de bienes inmuebles, vehículos y otros bienes pertenecientes a la CORFO.

El trabajo de estas unidades se complementaba con el desarrollado, en un primer momento, por la Gerencia de Desarrollo, que se hizo cargo de la enajenación de plantas y equipos agroindustriales, funciones que luego pasaron SOCOAGRO<sup>339</sup>.

Durante la primera fase privatizadora, el foco de atención se concentró en las empresas expropiadas durante los mil días de la Unidad Popular. En 1974 se realizó una operación masiva que comprometió un total de 325 empresas, que habían sido requisadas o intervenidas. El traspaso fue gratuito, aunque se impuso

---

<sup>338</sup> Juan Andrés Fontaine: "Transición económica y política en Chile: 1970-1990", en *Estudios Públicos*, N° 50, 1993, p.258.

<sup>339</sup> CORFO: *Privatización de empresas y activos: 1973-1978*. Santiago: CORFO, 1979, pp.11-15.

a los dueños el cumplimiento de condiciones especiales, como comprometerse a no entablar litigios en contra del Estado, algunas exigencias en relación a empleo, inversión y competitividad. Una vez que su hubo avanzado en ese proceso inicial, se inició una segunda fase en el proceso privatizador, entre 1975 y 1983. En esta nueva etapa se efectuó un traspaso de 207 empresas que había sido adquiridas legalmente por CORFO durante la Unidad Popular y constituían parte de su patrimonio público, más algunas que habían sido creado por la Corporación, como las forestales. Para estimular a los inversionistas se usó distintos mecanismos, que serán descritos en el apartado siguiente. El fisco percibió por estas ventas US \$1.400 millones, en dólares de 1997<sup>340</sup>.

El proceso privatizador avanzó con celeridad. Las empresas públicas se habían reducido a la cifra de 48 en 1983, entre las que se contaban dos empresas que había creado el propio régimen militar<sup>341</sup>. Parecía que el Estado se había empequeñecido mucho. Pero las cifras ocultaban una realidad, que intentó ser atacada durante la segunda oleada privatizadora, que se dio en los 80's: las empresas traspasadas aportaban una porción poco significativa del valor agregado producido por el sector estatal; todavía quedaban en manos del estado una cantidad limitada de grandes empresas, que eran las que hacían la diferencia, como eran las grandes empresas filiales CORFO.

Uno de los aspectos más discutidos de este proceso privatizador es que conllevó un alto grado de concentración de la riqueza en manos privadas, sobre la base de traspasar el patrimonio público de CORFO a un reducido número de chilenos, que procedieron a formas poderosos "grupos económicos", en un proceso que careció de la transparencia necesaria, como el que el involucraba tan enorme traspaso de riqueza.

Las autoridades del régimen estimularon la formación de grupos económicos, a partir de las privatizaciones. Estaban convencidas era esencial contar, como en

---

<sup>340</sup> Dominique Hachette: "Privatizaciones: reforma estructural pero inconclusa", en Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M. (eds.), *La transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000, p.117.

<sup>341</sup> Dominique Hachette: "Privatizaciones: reforma estructural pero inconclusa", en Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M. (eds.), *La transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000, p.117.

Corea y otros países, con conglomerados poderosos, que tuvieran las estructuras de costos y capacidad para salir a competir en un mundo cada vez más complejo.

Hacia 1978 cinco conglomerados había llegado a controlar el 53% de los activos de las 250 empresas privadas más grandes del país. Esos cinco activos controlaban el 82% de los activos del sistema bancario chileno y el 60% del total de créditos bancarios, alimentados con créditos contraídos en el extranjero. Estos “grupos económicos” eran los siguientes: “Grupo Cruzat-Larraín”, “Grupo Javier Vial”, “Grupo Matte”, “Grupo Angelini” y “Grupo Agustín Edwards”<sup>342</sup>.

El sistema funcionaba de la siguiente manera. Los “grupos económicos” se compraron bancos privatizados. Esos bancos conseguían préstamos fuera del país (muy generosos en esos años). Luego aprovechaban la débil legislación financiera para prestarse a sí mismos parte de ese dinero, a través de empresas de papel. Con ese dinero compraban más empresas, hacían más negocios, porque podía obtener más créditos, usando las empresas adquiridas como garantía para nuevos créditos, etc.

Cuando no usaban el dinero para ampliar sus negocios, lo usaban para realizar préstamos con manga ancha, aprovechando la diferencia que existía entre las tasas de interés vigentes en Chile (altas) y las que imperaban fuera de Chile (bajas): podían traer toneladas de dólares, luego hacer préstamos de consumo a la gente, con o sin garantía hipotecaria, y quedarse con una gran utilidad. Así con total falta de transparencia y control, los grupos económicos concentraron la riqueza nacional.

El principal “grupo económico” estaba encabezado por Manuel Cruzat Infante y Fernando Larraín Peña, quienes a través de una agresiva política de endeudamiento se habían diversificado en sociedades de inversión e inmobiliarias, agrícolas y forestales, mineras, bancarias, financieras y de seguros, industriales, de comercio y servicios, sumando 110 empresas, de las cuales controlaban la gestión de 85, siendo las más importantes la Compañía de Petróleos de Chile S.A. (Copec), el Banco de Santiago, la Compañía Cervecerías

---

<sup>342</sup> Fernando Dahse, *Mapa de la extrema riqueza, los grupos económicos y el proceso de concentración de la riqueza*, editorial Aconcagua, 1979,

Unidas y Ladeco. Su patrimonio, a fines de 1978, alcanzaba aproximadamente al orden de los 1.000 millones de dólares y su endeudamiento a los 739 millones de dólares<sup>343</sup>.

El segundo era el "Grupo Vial", o "Grupo BHC", liderado por el empresario Javier Vial Castillo. Su patrimonio, a fines de 1978, se estimaba en 520 millones de dólares, distribuido en 65 sociedades anónimas y de responsabilidad limitada, de las cuales controlaba 61, en los sectores financieros, agrícolas, forestales, comercio, industriales. Sin embargo, su deuda era altísima y alcanzaba a los 436, 6 millones de dólares<sup>344</sup>.

---

<sup>343</sup> *Ibíd.*, p. 35.

<sup>344</sup> *Ibíd.*, p. 45

#### IV. 4 EL CAPITALISMO POPULAR Y LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

A mediados de los ochenta el general Pinochet había logrado sortear en parte los malos tiempos derivados de la crisis económica, el descontento social y la irrupción de una oposición política que exigía su renuncia y el retorno a la democracia. Sin embargo, su futuro político estaba condicionado a la reactivación de la economía. Después de un momento de duda sobre la eficacia del modelo neoliberal, la dictadura le dio un nuevo espaldarazo al “modelo chileno”, con el nombramiento de Hernán Büchi como ministro de Hacienda, en febrero de 1985.

Büchi era un ingeniero tan liberal como sus antecesores, pero mucho más pragmático. Eso se reflejó en la manera como enfrentó la emergencia. Büchi mantuvo las políticas de sobriedad fiscal –debían ser los privados y no es Estado el motor de la economía, restableció el equilibrio de la balanza de pagos, solucionó el problema de la deuda externa, favoreció la devaluación del peso para fomentar las exportaciones de productos no tradicionales. Incluso se permitió adoptar algunas medidas proteccionistas a favor de industriales y agricultores o dejar crecer el estado en ciertas áreas. Su idea era muy simple: había que reducir el Estado al mínimo, pero era riesgoso hacerlo desaparecer.

Pero estas medidas “conservadoras” no reflejaban una voluntad de vuelta atrás. Se trataba, más bien, de medidas de emergencia, aconsejadas por la gravedad del momento. Eso quedó claro a partir del momento en que se dio impulso a una segunda gran oleada privatizadora.

El nuevo programa privatizador fue anunciado por el gobierno a mediados de 1985. Se proyectaba retomar esta política, en un proceso que debía afectar solamente a 23 filiales CORFO. El traspaso debía ser parcial, involucrando un 30% de la propiedad, con la única excepción de CAP y Telex-Chile, donde la meta se elevaba a un 49%. Paralelamente, se debía enfrentar el problema representado por las empresas que conformaban la llamada “área rara”<sup>345</sup>.

---

<sup>345</sup> Mario Marcel: “Privatizaciones y finanzas públicas: el caso de Chile, 1985-88”, *Colección de Estudios Cieplan*, n°26, 1989, p.6 y 30.

Estos objetivos iniciales, cautelosos, fueron ampliamente sobrepasados en la realidad. Las empresas que conformaban el "área rara" fueron saneadas y reprivatizadas con gran rapidez. Algo similar sucedió con las grandes empresas del Estado. Cerca de treinta empresas públicas, que habían sido transformadas en sociedades anónimas, fueron transferidas a privados. Lo significativo no era el número de empresas involucradas en estos procesos, sino el peso que ellas tenían en la economía. Ahí estaba la gran novedad de este segundo ciclo privatizador. A diferencia de lo que había pasado en los 70's, las empresas traspasadas no eran parte del patrimonio adquirido recientemente por el Estado, en procesos confusos, que habían afectado su potencial productivo; no se trataba de empresas que enfrentaran pérdidas o que tuvieran problemas de gestión; no se trataba de esas empresas que producían bienes o servicios en áreas que nada tenían que ver con las competencias del Estado, mayoritariamente servicios públicos. El blanco de este nuevo proceso privatizador era el conjunto de grandes empresas creadas por el Estado, mucho tiempo atrás, empresas públicas por excelencia, bien llevadas, que cumplían importantes funciones en áreas que muy pocos podían suponer propias de los intereses particulares, empresas que ningún gobierno querría privatizar, de no mediar razones ideológicas.

¿Había algo específicamente novedoso en la decisión del gobierno? El tema de las empresas públicas estaba en el centro de la agenda de discusión de muchos países, en los 70's. El mundo había basado su desarrollo, luego de la Segunda Guerra Mundial, en una estrategia de desarrollo que concedía gran significación a un estado empresario, que daba impulso a la economía a través de la gestión de importantes empresas estatales. Pero hacia fines de esa década comenzaron a presentarse indicios de que esa forma de desarrollo estaba evidenciando signos de agotamiento. Las empresas públicas se habían vuelto una carga pesada para el fisco. Esto se debía a problemas de gestión. Pero también a un simple efecto acumulativo. Durante varios años cada país había ido conformando un conjunto inorgánico de empresas, entre las que se encontraban unas cuantas empresa estratégicas, que prestaban servicios valiosos, dentro del giro normal de un estado, junto con numerosas empresas declinantes, con problemas de administración, que se

abocaban a giros que no tenían interés para los privados, que muchas veces tenían poco que ver con el mandato de un estado. Esta caja de Pandora, en la que había de todo, se había convertido en la causa de profundos desequilibrios en las cuentas fiscales, que amenazaban la estabilidad de los estados. Era necesario, por lo mismo, evaluar nuevas estrategias de desarrollo, que definieran un papel distinto para las empresas públicas. Había dos opciones. Era posible, por ejemplo, dar vida a un modelo nuevo de 'Estado empresario', que fuera compatible con la realidad del siglo XXI (con empresas públicas que tuvieran un rol claro, que se mostraran eficientes en las tareas de producción, que fuera capaces, junto con eso, de cumplir, de manera mensurable, con las funciones sociales que les fueran encomendadas), o podía optarse por el camino contrario, eliminando el concepto de 'empresa pública', a través de procesos privatizadores.

Varios países optaron por este segundo camino, entre los cuales el más conocido fue la Gran Bretaña de Margaret Thatcher. Pero ninguno de ellos llegó tan lejos y tan rápido como Chile, durante la segunda oleada privatizadora.

El programa implementado en Chile "destaca como el experimento más radical de privatización aplicado hasta ahora en países en desarrollo", comenta Mario Marcel. Tanto por su extensión, abarcando ámbitos que ni siquiera Adam Smith había considerado propios del mundo privado, como por la velocidad con que se introdujeron estos cambios. En solo cuatro años, comenta el autor, "el programa chileno ha representado *al menos el doble* de lo implementado en Gran Bretaña, en ocho años..."<sup>346</sup>.

La segunda oleada privatizadora se dio en dos fases.

La primera fase involucró a las 43 empresas que conformaban la "área rara". Se trataba de un conjunto de empresas, privatizadas en los 70's, que habían pasado nuevamente a manos del estado, como resultado de la crisis económica vivida entre 1982 y 1983. Estas empresas se encontraban técnicamente quebradas o en una pésima situación financiera.

---

<sup>346</sup> Mario Marcel: "Privatizaciones y finanzas públicas: el caso de Chile, 1985-88", *Colección de Estudios Cieplan*, n°26, 1989, p.37.

De acuerdo a la receta monetarista, lo que había que hacer era dejarlas entrar en falencia, pagando las consecuencias por sus malos manejos. Pero esta no era posible, porque habría provocado de manera inevitable una amplificación de la crisis. El dato de que muchas de estas empresas fueran bancos o empresas relacionadas con instituciones financieras, resultó determinante. La acción de *rescate*, emprendida por el Estado, fue bastante extensa. El estado intervino 14 de los 19 bancos que habían sido privatizados, llegando a controlar un 60% del patrimonio de la banca privada, e intervino también un 68% de las AFP, que existían desde 1981. Junto con eso, intervino un grupo reducido de empresas, entre las que se contaban COPEC, Forestal Arauco o INFORSA<sup>347</sup>.

Se llamó a este paquete de empresas “área rara” porque se trataba de una intervención que no fue deseada ni planificada, con características bien especiales. En este caso, a diferencia de los otros, la administración de las empresas y su proceso de normalización no fue entregada a la CORFO. Junto con eso, se produjo un problema de falta de transparencia, que hizo que toda la operación de traspaso resultara algo poco claro, incluso para los estándares tan bajos que manejaba la administración.

Estas empresas fueron reprivatizadas con mucha celeridad, entre 1984 y 1985, usando distintos métodos, aportando una rica experiencia que servirá para el proceso privatizador que se dio en la segunda fase de este ciclo.

Las empresas que tenían buena situación y que representaban un buen negocio fueron licitadas. Eso permitió que grandes grupos pudieran comprarlas, con pagos al contado, tal como había pasado con muchas empresas del primer ciclo privatizador. Los bancos y las AFP fueron vendidos, de manera preferente, usando el mecanismo de “capitalismo popular”, descrito un poco más adelante. Para estimular al mayor número posible de particulares se ofreció a los interesados la posibilidad de comprar las acciones al precio de libro, que era más bajo que el de mercado. El último método seguido, que fue muy eficaz, fue permitir a los

---

<sup>347</sup> Dominique Hachette: “Privatizaciones: reforma estructural pero inconclusa”, en Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M. (eds.), *La transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000, p.120.

extranjeros comprar acciones mediante una operación de conversión de deuda por capital.

Muy poco tiempo después del traspaso, estas empresas se recuperaron y empezaron un nuevo proceso de expansión. Esto sucedía al mismo tiempo que se intensificaba el proceso privatizador.

La segunda fase de este ciclo privatizador tuvo un carácter distinto. A diferencia de lo que había pasado con las empresas del "área rara", este proceso fue realizado desde la CORFO, como resultado de una planificación meditada. Había, detrás, un trasfondo ideológico más potente.

El *target* objetivo de este nuevo proceso privatizador fueron las grandes empresas del Estado, responsables de prestar los servicios públicos fundamentales, a las que se añadió unas cuantas empresas que no habían sido creadas por el estado, pero que tenían un tamaño e importancia que las hacía estratégicamente relevantes para la adopción de cualquier política económica.

Este nuevo proceso debió confrontar un clima difícil. Luego del descalabro vivido a principios de los 80's, que había significado mucho descrédito para el 'modelo chileno', el término "privatización" ya no gozaba de muy buena prensa. Además, se planteaba una dificultad objetiva que era necesario vencer con mucha inteligencia estratégica. Las empresas que las autoridades querían vender eran grandes y respetadas. Habían sido creadas con fondos públicos, por ingenieros chilenos (salvo la gran minería, que habían sido nacionalizadas en un clima de pleno en consenso dentro del país), prestaban servicios públicos que eran muy valorados por la gente y además constituían toda una rareza en el mundo: a diferencia de las empresas públicas que se daban en cualquier parte, que dejaban pérdidas año tras año, las chilenas se habían transformado en una fuente importante de ingresos para el fisco. ¿Qué razón podía haber, entonces, para traspasárselas a privados? ¿podía confiarse en que ellos estarían a la altura de la situación, prestando a las personas los servicios que ellas demandaban?

Si se las liquidaba en forma rápida y total, como había pasado en los 70's, había que dar por descontado que se enfrentaría amplia y ramificada, que podía extenderse incluso dentro del propio régimen. Fue por ese motivo que se optó por

una privatización paulatina, que se iría profundizando a través de una modificación gradual de las metas fijadas en el principio, haciendo el menor *ruido* posible.

Un total de 33 empresas fueron incluidas en el nuevo paquete de privatizaciones. Estas empresas eran parte del sector de servicios (electricidad, gas, agua y telecomunicaciones), de los campos productivos (IANSA, CAP, entre otras) y del sector financiero.

La privatización siguió un curso definido. Las metas establecidas para la participación fueron modificadas constantemente<sup>348</sup>. Eso permitió lograr, al cabo de cuatro años, la privatización total de 18 empresas, y la privatización parcial de otras 9 empresas (destacan ahí la CTC, con un 86% de propiedad privada; ENDESA y ENTEL, con un 90%; LAN, con un 76%)<sup>349</sup>.

Para hacer atractivas las ofertas la CORFO las dejó *cero kilómetros*, pagando todo el costo de esa transformación. Las plantas de profesionales y funcionarios fueron racionalizadas, para quitarles toda la grasa; las maquinarias y los procesos fueron mejoradas a través de una importante inyección en tecnología, destinada a ponerlas a la altura de las empresas más dinámicas, del sector competitivo; y, junto con ello, se saneó sus deudas.

Era esencial mejorar su rentabilidad económica, mejorar su gestión, conducirlos a operar, en muchos aspectos, como si se tratara de empresas privadas. Fue fundamental, en este ámbito, su transformación en sociedades anónimas y las importantes modificaciones tarifarias que tuvieron lugar en esos años: las autoridades liberaron los precios de la energía, el agua y los teléfonos, entre otros, permitiendo que se produjeran incrementos notables en costo de los servicios público. La existencia de un marco estable y eficiente en la definición de los precios de los servicios permitió que las empresas públicas pudieran salir, por primera vez en mucho tiempo, de hoyo en que se encontraban. Como resultado de eso, las

---

<sup>348</sup> Esta variación se producía en los porcentajes de acciones que serían vendidos a particulares, pero también en el número de empresas definidas como privatizables. La memoria del año 1986, por ejemplo, definía en este estatuto un total de 23 grandes empresas, la memoria de 1987 ampliaba la cifra a 27 y la de 1988 a 33 (*Memoria 1986*, Santiago, CORFO, 1987, p.101; *Memoria 1987*, Santiago, CORFO, 1988 p.84; *Memoria 1988*, Santiago, CORFO, 1989, p.82).

<sup>349</sup> Dominique Hachette: "Privatizaciones: reforma estructural pero inconclusa", en Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M. (eds.), *La transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000, p.121.

empresas comenzaron mejorar sus resultados. Tal como se comentó más atrás, eso permitió que dejaran de ser una carga para el fisco.

Luego de dejar a estas empresas en una posición inmejorable, las autoridades las traspasaron a los privados, a precios inferiores a los valores de mercado, aplicando un conjunto amplio de estrategias.

La prioridad que se planteó el régimen, en esta etapa, fue evitar los problemas que se habían dado durante el primer proceso privatizador. En los 70's las ventas habían sido realizadas a través de licitaciones, permitiendo que grandes inversionistas realizaran tomas de control rápidas. Las ventas directas de participaciones mayoritarias habían sido muy cuestionadas en la época, porque habían favorecido la concentración, habían dado estímulos a los grandes grupos para endeudarse más de la cuenta y habían tenido un carácter marcadamente regresivo (se había dado subsidios cuantiosos *a los ricos*).

Se quiso evitar estos problemas, alentando un tipo distinto de capitalismo, que resultara más afín con la etapa política que estaba atravesando el régimen:

*“Al realizar estas ventas se ha perseguido difundir la propiedad entre el mayor número posible de agentes económicos, vendiéndolas a trabajadores de las mismas empresas, a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), a otros inversionistas institucionales y a miles de pequeños inversionistas”<sup>350</sup>.*

Modesto Collao, Ministro de Economía del régimen, llamó a esta innovación “capitalismo popular”.

Se trataba de transformar a este país de “proletarios” en un país de “propietarios”. De esa manera se acabaría con el antagonismo de clases. Los trabajadores ya no tendrían estímulo para participar en sindicatos y luchar contra sus empresas para obtener mejores salarios. Porque esas empresas serían, también, propiedad suya. De esta manera podía vencerse también la resistencia que mostraban los trabajadores en contra de los procesos de privatización. Se evitaba, de esa manera, enfrentar una dura oposición interna, dentro de las empresa, lo mismo que un clima más favorable para todo el proceso: mientras más chilenas y chilenos tuvieran participación en el

---

<sup>350</sup> CORFO: *Memoria 1987*, Santiago, CORFO, 1988 p.84.

proceso más fácil iba a resultar la venta de activos que dejaban buenas utilidades al estado, cuya venta era difícil de justificar. Se le ganaba, además, un mayor respaldo para el gobierno y mayor legitimidad para el “modelo chileno”.

El enfoque de “capitalismo popular” se hizo concreto a través del llamado “capitalismo laboral” y la habilitación de las AFP como poderes compradores de paquetes accionarios

El gobierno dio todo tipo de facilidades a los profesionales y trabajadores, para que ellos pudieran transformarse en propietarios. Se usó distintos mecanismos. Se les permitió comprar acciones usando su fondo de indemnización por año de servicios. Para darles más seguridad, el estado les ofrecía un seguro que les garantizaba que podrían recuperar todo el dinero invertido, cualquier fuera la suerte que corriera la empresa. Se les ofreció créditos en condiciones inmejorables, a través de la CORFO, que les permitían realizar compras adicionales. Se los facultó para formar sociedades de inversión, lideradas por los ejecutivos, que podían realizar grandes compras, usando como ganancia las acciones que aportaba cada uno. Se incluyó paquetes de acciones como premio luego de las negociaciones colectivas.

Estas ventas permitieron que varios miles de chilenos y chilenas se transformaran, efectivamente, en propietarios. Pero su impacto real fue, al cabo, poco significativo. El capitalismo popular no produjo, en el mediano plazo, muchos *trabajadores capitalistas*. Tampoco logró que la propiedad se masificara. Las propias autoridades calculaban, antes del plebiscito de 1988, que cerca de 56.000 ejecutivos, profesionales y trabajadores de las grandes empresas se habían transformado en accionistas. Esta cifra era, evidentemente, bastante relevante. Pero la verdad es que estos capitalistas nunca contemplaron esta “movida” como algo definitivo, destinado a transformarlos en propietarios de sus fuentes de trabajo. Lo que hicieron, más bien, fue aprovechar la oportunidad para hacer un buen negocio, vendiendo rápido lo que se les había ofrecido a un precio inmejorable. Las inversiones de las AFP, en cambio, fueron mucho más relevantes, en números y en presencia. Lo mismo cabe decir de las inversiones que realizaron algunos ejecutivos, que conformaron grupos de inversión acompañados de otros profesionales. Algunos

de ellos lograron hacer tomas de control de las empresas, como fue el caso de ENDESA o la CAP.

Estos métodos innovadores de privatización se combinaron con otras fórmulas.

Pese a todos los cambios, la venta de acciones de manera ordinaria, a través de la bolsa de comercio, siguió ofreciendo el principal instrumentos de traspaso. Aunque se registró un evolución en el modo como se procedía. Las grandes ventas fueron cediendo terreno al sistema de remates y la venta progresiva de pequeños paquetes accionarios.

La venta de acciones en el mercado bursátil, al final, ha sido el sistema más importante. Casi la mitad de las acciones que se vendieron, hasta fines de 1988, lo hicieron siguiendo ese método<sup>351</sup>. Pero hubo otros procedimientos, que tuvieron importancia en nichos bien acotados.

En el caso de algunas empresas menores, como EMEC y EMELAT, se apeló a la venta vía licitación, que fue la modalidad más corriente en los 70's. Para atenuar las anomalías que se presentaron entonces, se incluyó un mecanismo de precalificación de los participantes en la licitación. En algunos casos, como el de la CTC, se licitó paquetes accionarios de nueva emisión, con el propósito específico de financiar un gran programa de inversión. En otros, se utilizó el mecanismo de conversión de deuda, que había sido probado con las empresas del área rara. Las condiciones para los inversores extranjeros eran muy buenas. Los títulos de la deuda chilena se transaban al 65% de su valor nominal en Nueva Cork, pero eran redimidos, por el Banco Central de Chile, a un 93% de ese valor.

Hacia fines del mandato del general Pinochet, una vez concluida esta etapa privatizadora, vino un veranito de San Juan. Después de ser derrotado en el plebiscito de 1988, se entró en un tercer ciclo privatizador. Habían cambiado las condiciones políticas y era necesario, por lo mismo, redefinir los objetivos. Los estrategias del régimen visualizaban la posibilidad de que las fuerzas opositoras llegaran a la Moneda, y decidieron apurar todos los procesos. Se pusieron en venta

---

<sup>351</sup> Mario Marcel: "Privatizaciones y finanzas públicas: el caso de Chile, 1985-88", *Colección de Estudios Cieplan*, n°26, 1989, p.35.

importantes paquetes accionarios. La diligencia empleada permitió a la CORFO enajenar, entre 1988 y 1990, un total de 25 empresas<sup>352</sup>.

El balance del trabajo realizado por la Unidad de Normalización de la CORFO es contundente. El valor agregado de las empresas del sector público correspondía a un 39% del PIB en 1973. Cuando comenzó el segundo ciclo privatizador ese porcentaje alcanzaba a un 17,7%. Al término de ese ciclo, hacia 1989, se había reducido a un 12,7%. El estado empresario no había desaparecido. El 12,8% chileno seguía siendo más elevado que el promedio latinoamericano o mundial, pero la situación se había equilibrado<sup>353</sup>.

Se había logrado cumplir con los objetivos que habían sido fijados por las autoridades económicas. La jibarización del Estado había permitido el florecimiento de una economía de mercado cada vez más vigorosa. Se había conseguido solucionar la crisis fiscal, motivada por los problemas que enfrentaban las empresas del sector público. Las cifras de inversión habían aumentado, se había producido un aumento en la productividad y una diversificación en la producción, que hacía al país menos vulnerable.

Las autoridades de la CORFO celebraban la consecución de importantes logros, en la sección de sus memorias en que se describía los avances en el cumplimiento de sus funciones de "normalización":

1. "Estabilidad de las políticas económicas, al no existir inflación, aumento de tributos o déficit de balanza de Pagos atribuible a una gestión deficitaria del conjunto de empresas públicas. Al mismo tiempo, las empresas transferidas está contribuyendo satisfactoriamente (sin pérdidas) al proceso de desarrollo económico.
2. Expansión de las empresas con cargo a capitales privados, dejando los presupuestos públicos destinadas a fines verdaderamente ineludibles y subsidiarios.
3. Recaudación de recursos para que la Hacienda Pública los destine a proyectos de alta rentabilidad social y privada.
4. Promoción del ahorro y la inversión de los particulares en títulos de empresas.

---

<sup>352</sup> Cámara de Diputados: *Informe Comisión de Privatizaciones Cámara de Diputados 2004*, p.80.

<sup>353</sup> Dominique Hachette: "Privatizaciones: reforma estructural pero inconclusa", en Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M. (eds.), *La transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000, p.123.

5. Correlación entre el crecimiento y desarrollo económico con las aspiraciones de los individuos e instituciones.
6. Diversificación del ahorro de los agentes inversionistas institucionales (especialmente las Administradoras de Fondos de Pensiones) en instrumentos sólidos.
7. Eliminación de criterios no empresariales normalmente asumidos en la gestión empresarial de los activos del Estado, lo que conduce a una reducción de los riesgos de las empresas.
8. Fortalecimiento del mercado de capitales, al participar en éste los ex-activos estatales.
9. Participación de los trabajadores de las empresas como propietarios y su consiguiente participación en la toma de decisiones empresariales.
10. Promoción del acceso al derecho de propiedad a un elevado número de personas, permitiéndoles participar de los beneficios de una Economía Social de Mercado"<sup>354</sup>.

Las expectativas de los directivos eran optimistas. Pero había razones para abrigar dudas sobre los beneficios de mediano plazo de un programa tan radical. Las privatizaciones chilenas significaron un costo elevadísimo para el fisco. Las grandes empresas públicas se habían convertido en una fuente importante de ingresos, a la que hubo que renunciar. Las magnitudes de los subsidios realizados a favor de intereses privados son enormes.

Gran parte de las empresas, según antecedentes aportados por la Contraloría General de la República, fueron vendidas a un precio inferior a su valor libro, lo que supuso una pérdida importante para patrimonio público. El informe final preparado por la Cámara de Diputados plantea que las pérdidas oscilan entre un 27%, un 42% o un 69% del capital vendido solamente en el periodo 1985 a 1989. Una estimación parcial permite estimar las pérdidas sufridas entre 1978 y 1990, por la venta de solo 30 empresas, en US\$ 2.223,16 millones de dólares.

Para dimensionar estas pérdidas sería necesario ampliar el cálculo hasta incluir al medio millar de privatizaciones, habría que incluir, también, las pérdidas sufridas por las cuantiosas "donaciones" de bienes muebles e inmuebles, realizada tanto por el Ministerio de Bienes Nacionales, como por la misma CORFO.

¿Cómo fue el balance final para ésta?

---

<sup>354</sup> CORFO: *Memoria 1988*. Santiago: CORFO, 1989, p.81.

La CORFO había colaborado activamente con el gobierno saliente para dar cumplimiento a los aspectos centrales de su política económica, tal como había pasado con los gobiernos anteriores. Pero el precio que tuvo que pagar por ese servicio había sido enorme. La institución había perdido casi la totalidad de su patrimonio: bienes muebles e inmuebles, junto a medio millar de empresas, que conformaban casi el cien por ciento de sus activos. Había sufrido, junto con esto, pérdida de funciones y la merma de su planta funcionaria. Ya no se trataba del “brazo derecho” (o “izquierdo”, según cual fuera el caso) que usaba el gobierno de turno para cumplir con sus objetivos más trascendentes.

Se había transformado en una más de muchas unidades menores que conformaban el aparato público. Además, se veía enfrentada a una situación de virtual bancarrota, debido a que se le había impuesto el tener que asumir las deudas de las empresas filiales. Esto había sido muy bueno para las empresas nacientes, en su etapa privada. Gracias a ello, pudieron iniciar una trayectoria de modernización y expansión muy alentadora. Pero la contrapartida de ese beneficio fue una cartera de pasivos que representaba el 12% de su patrimonio, hacia 1984, se había elevado a un 131% en 1989. Cuando la nueva administración tuvo que hacerse cargo de la CORFO, en 1990, se le debía US\$800 millones; ella debía, por su parte, US\$1000 millones y tenía más de US\$1000 millones en cauciones<sup>355</sup>.

El precio pagado por la solución que había dado Chile a los problemas que atravesaban las empresas del sector público había sido enorme. Quedo planteada una gran duda: la de si no habría sido posible generar una modernización del Estado, que era necesaria, siguiendo un camino alternativo, que hubieran logrado los mismos beneficios de mediano y largo plazo, pero sin tener que pagar el precio de las pérdidas patrimoniales sufridas, e realidad por todos los chilenos, en beneficio de un pocos.

Este proceso descomunal de traspaso del patrimonio económico nacional, desde la crisis económica de los ochenta al termino del gobierno militar, nuevamente significó la reformulación de la concentración de la riqueza. Los principales grupos económicos formados en la primera ronda de privatizaciones de fines de la década

---

<sup>355</sup> Cámara de Diputados: *Informe Comisión de Privatizaciones Cámara de Diputados 2004*, pp-2-3.

de los setenta sucumbieron con la crisis, por su endeudamiento sin control, como fue el caso de los “Grupo Cruzat-Larraín”, “Grupo Javier Vial”, y “Grupo Agustín Edwards”<sup>356</sup>. Sólo sobrevivió el “Grupo Matte”, por su política conservadora en materia de endeudamiento, y otros menores que actuaron con igual prudencia, como fue el caso de los “Grupos Angelini” y “Grupo Luksic”, quienes en la segunda ronda de privatizaciones compraron los activos de los “grupos económicos” en crisis financiera, pasando a ser los más importantes en las últimas dos décadas.

Pero también surgieron nuevas fortunas y “grupos económicos” de menor tamaño, conformado por altos ejecutivos de CORFO o de sus empresas filiales durante la dictadura militar, lo fue considerado en su época y aún en la actualidad éticamente reprobable. Son los casos del yerno de Pinochet Julio Ponce Lerou quien se hizo propietaria de la Soquimich S.A., base de un grupo económico que en la actualidad controla numerosas empresas de este rubro; o del ex gerente general de CAP Roberto De Andraca, quien tras la privatización apareció como cabeza del Holding CAP, cargo que aún mantiene; de los ingenieros liderados por José Yuraszeck que tomaron el control de ENDESA y CHILECTRA, y luego vendieron a empresarios españoles con millonarias ganancias, y escándalo incluido, entre los casos más renombrados<sup>357</sup>.

---

<sup>356</sup> Fernando Dahse, *Mapa de la extrema riqueza, los grupos económicos y el proceso de concentración de la riqueza*, editorial Aconcagua, 1979,

<sup>357</sup> María Olivia Monckeberg, *El saqueo de los grupos económicos al Estado de Chile*, ediciones B, 2001.

**V**

**LA NUEVA CORFO EN LA EPOCA DE LA  
GLOBALIZACIÓN:  
1989-2009**

## V.1 LA POLÍTICA ECONÓMICA DE CRECIMIENTO CON IGUALDAD. 1990-2009.

La política económica del nuevo gobierno de la Concertación, llevada a cabo por el Ministro de Hacienda Alejandro Foxley, fue continuar con el modelo económico de libre mercado, junto con mejorar la distribución del ingreso. Esta política denominada de “crecimiento con equidad”, puso énfasis en la apertura al exterior y la diversificación de los mercados, mientras que en el ámbito interno la prioridad era disminuir la inflación y la pobreza, en un marco de responsabilidad fiscal<sup>358</sup>. Luego de un ajuste para desacelerar la economía en 1990, se retomaron las altas tasas de crecimiento hasta fines de la década del noventa, resultado de la masiva afluencia de capitales extranjeros a la explotación del cobre y el aumento sostenido de las exportaciones no tradicionales, como se observa en el siguiente cuadro:

Economía Chilena: 1990-1998  
(Millones de dólares de cada año)

Años	PIB, tasa variación anual	Inflación IPC	Exportaciones FOB	Balanza Comercial	Saldo de Balanza de Pagos	Deuda Externa	Déficit o superávit Fiscal /PIB
1990	3,7	27,3	8.372,7	1.283,5	2.368,4	17.425	0,8
1991	8,0	18,7	8.941,5	1.485,1	1.237,6	16.364	1,54
1992	12,3	12,7	10.007,4	722,0	2.498,4	18.242	2,28
1993	7,0	12,2	9.198,7	-989,8	577,6	19.186	1,98
1994	5,7	8,9	11.604,1	732,0	3.194,3	21.478	1,69
1995	10,6	8,2	16.024,1	1.381,7	1.060,8	21.736	2,58
1996	7,4	6,6	15.404,8	-1.091,2	1.180,8	22.979	2,33
1997	7,4	6,0	16.663,3	-1.557,0	3.209,0	26.701	1,97
1998	3,9	4,7	14.829,6	-2.516,7	-2.066,1	31.691	0,39
1999	-0,8	2,3	17.162,4	2.427,3	-737,5	34.112	-1,47

Fuente: Banco Central: Indicadores Económicos y sociales de Chile: 1960-2000. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuesto, [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

Clave resultado en este crecimiento económico la expansión del sector exportador y la diversificación de los mercados externos. Sin embargo, la dependencia del cobre continuó vigente. Los economistas liberales de la dictadura militar habían logrado la promulgación de un marco legal atractivo para el retorno de la inversión extranjera en este sector cuprífero, a través de una Ley de Concesiones Mineras (1983) y un

<sup>358</sup> Alejandro Foxley. *La economía política de la transición. El camino del diálogo*, Santiago, Ediciones Dolmen, 1993, pp. 57-91

nuevo Código de Minería (1983), un nuevo marco legal que hacía prácticamente imposible una nacionalización y estatización de la minería chilena. Esta legislación favorable, sumada a los anteriores como el Decreto Ley 600, despertaron el interés de las grandes corporaciones mineras mundiales, las cuales entre 1985 y 1989 presentaron proyectos de inversión por más de 6 mil millones de dólares, comenzando un proceso de exploración minera en el norte de Chile. El único obstáculo en el camino era la fuerte crítica a estas medidas, que iban en perjuicio de la expansión de CODELCO, por parte de la oposición política al gobierno militar, la cual en un eventual cambio de gobierno se mostraba reacia a mantener la vigencia de los marcos legales que beneficiaban la inversión extranjera en el cobre<sup>359</sup>.

Sin embargo, a partir de 1989, el nuevo gobierno de la "Concertación de Partidos por la Democracia", resolvió "no mirar para atrás" y rápidamente se mostró complacido de los grandes montos de inversión extranjera que estimulaban el crecimiento económico nacional. En una década más de 13 mil millones de dólares se invirtieron en la minería cuprífera, aumentando la producción nacional a 4,4 millones de toneladas anuales, alcanzando el país en rango de primer productor mundial con el 35%. Empero, ya no era Codelco-Chile el principal productor nacional: aportaba en 1999 sólo el 34,5% mientras la empresa privada, mayoritariamente de capitales foráneos, el 65,5% de la producción<sup>360</sup>. Sin embargo, merece destacarse la expansión exportadora de nuevos productos, como la fruta y manufacturas basadas en recursos naturales, como la harina de pescado, celulosa y papel, que no hacían más que reflejar la maduración de los planes de industrialización exportadora implementados décadas atrás por CORFO<sup>361</sup>.

Este crecimiento económico se realizó en un marco de política fiscal responsable, que se expresó en una expansión significativa del gasto social con un aumento del ahorro y la inversión pública. La gestión fiscal financió el aumento del gasto con una reforma tributaria negociada con la oposición política y una modernización del

---

<sup>359</sup> Ricardo Nazer Ahumada *Nacionalización y privatización del cobre chileno. 1971-2002*, L'ORDINAIRE LATINO-AMERICAIN, L'IPEALT, 193, 2003, Institut Pluridisciplinaire pour les Etudes sur l'Amérique Latine, Université de Toulouse-Le Mirail, Francia, 2003.

<sup>360</sup> *Ibíd.*

<sup>361</sup> Ricardo Ffrench-Davis, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad, tres décadas de política económica en Chile*, Santiago, 2003, pp. 271-300

Servicio de Impuestos Internos que redujo la evasión tributaria. Asimismo, la gestión de un Banco Central de Chile autónomo desde 1989, libre de las presiones gubernamentales de antaño, permitió una política monetaria que tuvo como su principal instrumento de política monetaria el manejo de las tasas de interés real que pagaba por sus captaciones de corto plazo en el mercado financiero, la que regulaba atendiendo a las condiciones de la economía. Asimismo, se continuó con la idea de reducir gradualmente la inflación mediante el establecimiento de metas de inflación, mientras su política cambiaria continuó por la permanencia de un tipo de cambio real alto. A través de estas políticas se logró reducir la inflación de un 27,3% en 1990 a un 3,9% en 1998<sup>362</sup>.

La expansión económica permitió a la alianza política gobernante enfrentar con éxito las elecciones presidenciales de diciembre de 1993, donde se impuso el demócratacristiano Eduardo Frei Ruiz Tagle, con el 58% de los votos. El nuevo Ministro de Hacienda Eduardo Aninat continuó con la política de “crecimiento con equidad”, destacando el control de la inflación por parte del banco Central, la fuerte reducción de la pobreza, los intentos de modernización del Estado, nuevas privatizaciones y un programa de concesiones de infraestructura. A la vez se continuó con la internacionalización de la economía nacional, mediante la búsqueda de acuerdos de tratados de libre comercio con las principales economías de América, Europa y Asia. Sin embargo, en 1998, al finalizar la gestión de Frei Ruiz Tagle, se hizo sentir con fuerza el efecto de la crisis económica internacional denominada “Crisis Asiática”, lo que sumado a las excesivas medidas contractivas del Banco Central de Chile, puso término al ciclo de crecimiento iniciado en 1984, el más largo de nuestra historia.

Durante estos quince años del ciclo económico expansivo (1994-1998) se había producido un mejoramiento visible de la prosperidad general y del nivel de vida de los chilenos. Para empezar, el ritmo de crecimiento de la población ha disminuido. Conforme a los censos de población, la tasa de crecimiento de la población que había sido de un 1,6 por ciento anual entre 1982 y 1992, bajó a 1,2 por ciento en el decenio siguiente y para el censo del año 2002, la población total del país alcanzaba a

---

<sup>362</sup> Ibid, pp.53-55

15.116.435 habitantes. Esta disminución de la tasa de crecimiento estuvo acompañada de un envejecimiento de la población. Los mayores de 60 años representan el 11,4% de la población, mientras que los menores de quince años han disminuido al 25,7% del total. En 1960, cuando comienzan estas tendencias, los mismos grupos erarios representaban el 6,8 y 39,6 por ciento del total, respectivamente. Estos cambios siguen la tendencia de lo ya sucedido en los países más desarrollados e implica enormes desafíos para el futuro, sobre todo en materiales previsionales y de salud<sup>363</sup>. En cuanto a la distribución espacial de la población, se habían mantenido las tendencias anteriores y la Región Metropolitana concentra el grueso de los habitantes. También ha continuado el proceso de concentración urbana de la población, aumentando la población urbana de un 82,2% en 1982 al 86,7% el 2002, acentuándose la concentración de la población en el Gran Santiago y en las conurbaciones urbanas de La Serena-Coquimbo, Viña del Mar-Valparaíso y Concepción-Talcahuano<sup>364</sup>.

El Censo de 2002 también muestra importantes cambios en las características de los hogares chilenos. Se contabilizó un total de 4.434.521 viviendas, un aumento del 31,6% respecto de 1992, y que en cifras absolutas representa un incremento de 1.064.672 viviendas en el decenio. Mejoró también la calidad de las mismas: la proporción de gente que vive en casas y departamentos aumentó de 91 % a un 96%, correspondiendo el resto a mediaguas, mejoras, chozas y rucas. El equipamiento de las viviendas también ha mejorado: un 91 % cuenta con agua potable, un 96 % con luz eléctrica y un 51 % con teléfono de red fija. La extensión de los servicios eléctricos ha permitido también la difusión de los artefactos domésticos: un 78,8% cuenta con lavadora automática, un 82% con refrigerador, un 87% tiene televisor a color. El mismo censo registra un 20% de hogares con un computador y un 10,2% con conexión a internet<sup>365</sup>. De igual manera se produjo una disminución drástica de la extrema pobreza y la indigencia, los cuales en 1987 representaban el 45,1% de la

---

<sup>363</sup> Instituto Nacional de Estadísticas, *Censo 2002. Resultados Población y Vivienda*. CD-Rom, Santiago s.f.

<sup>364</sup> *Ibíd.*

<sup>365</sup> Libertad y Desarrollo, *Temas Públicos*, N° 620, 4 de abril de 2003, p.12

población y el 2000 solo alcanzaban al 20,6%. Sin embargo, la desigual distribución de ingresos heredada del gobierno militar no se había modificado para nada<sup>366</sup>.

En medio de la recesión económica provocada por la "Crisis Asiática", se llevó a cabo una nueva elección presidencial, en diciembre de 1999, donde obtuvieron las dos primeras mayorías relativas el candidato de la Concertación, Ricardo Lagos Escobar, (47,96%) y el de la opositora Alianza por Chile Joaquín Lavín Infante (47,51%). Fue necesario dirimir la elección en una segunda vuelta presidencial realizada en enero del 2000, donde se impuso el primero con el 51,3% de los votos<sup>367</sup>.

El nuevo Ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre implementó una política destinada a reactivar la economía a través de una "agenda pro crecimiento" consensuada con el mundo empresarial y una mayor internacionalización de nuestra economía, mediante la firma de nuevos tratados de comercio, sobre protección a las inversiones y doble tributación<sup>368</sup>. Es así como, a los acuerdos de libre comercio firmados con México y Canadá durante las administraciones de Aylwin Azocar y Frei Ruiz Tagle, se sumaron durante la gestión de Lagos Escobar los tratados con la Unión Europea, Estados Unidos y Corea de Sur, bajo la convicción de que la apertura al comercio internacional es la política económica más acertada para alcanzar un mayor crecimiento y desarrollo de nuestra economía y sociedad. Sin embargo, la recuperación fue lenta como lo demuestran los bajos niveles de crecimiento económico, los que solo se recuperaron a fines del gobierno de Lagos Escobar, como observamos en el siguiente cuadro<sup>369</sup>.

---

<sup>366</sup> French- Davis, *Entre el neoliberalismo*, op. cit., pp.305-343

<sup>367</sup> Diario *La Tercera*, 17 de enero del 2000.

<sup>368</sup> "Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública" que presentó el Ministro de Hacienda en Octubre del 2002. En [www.minhda.cl](http://www.minhda.cl), sitio web de Ministerio de Hacienda de Chile, mayo del 2004.

<sup>369</sup> Para los acuerdos económicos internacionales suscritos por Chile, véase el sitio web de Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile En [www.direcon.cl](http://www.direcon.cl), 4-9-2004.

**Economía Chilena: 2000-2005**  
(Millones de dólares de cada año)

Años	PIB, tasa variación anual	Inflación IPC	Exportaciones FOB	Balanza Comercial	Saldo Balanza de Pagos	Deuda Externa	Déficit o superávit Fiscal /PIB	Superávit Estructural
2000	4,5	4,5	19.210,3	2.118,9	197,9	37.177	0,7	0
2001	3,4	2,6	18.272,0	2.054,3	-596,1	38.538	-0,5	0,9
2002	2,2	2,8	18.177,6	2.385,6	198,7	40.675	-1,2	0,9
2003	3,3	1,1	21.045,8	3.722,9	-346,7	43.396	-0,5	0,8
2004	6,0	2,4	32.530,3	9.585,1	-190,9	43.515	2,1	1,0
2005	5,6	3,7	41.266,2	10.774,6	1.715,7	46.211	4,5	1,0

Fuentes: Banco Central de Chile. [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl), Series Economía, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuesto, [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

La difícil reactivación de la economía nacional determinó un desajuste entre los recursos necesarios para cumplir con los planes de gasto social que venían expandiendo los gobiernos de la Concertación y los ingresos fiscales, ante los deprimidos ingresos tributarios. Esta coyuntura determinó la implementación a partir del 2001 de un sistema que permitiera mantener una estabilidad del gasto social en el mediano y largo plazo, más allá de los ciclos de auge y depresión económica, denominada “Regla del Superávit Estructural”. Esta consiste en mantener un nivel de gastos compatibles con los ingresos recaudados cuando la economía esta ocupando plenamente el PIB potencial y cuando el precio del cobre esta en su equilibrio de mediano plazo. Lo que en la práctica se traduce en ahorros en tiempos de bonanza, que solo son transitorios, para poder gastarlos cuando se enfrentan coyunturas que hacen caer los ingresos o aumentan las necesidades de gasto. En concordancia con esta política se puso una meta de generación de un superávit estructural del 1% del PIB anual<sup>370</sup>.

El 2005 el país nuevamente enfrentó una nueva elección presidencial, siendo la novedad que la “Concertación” llevó como abanderada de la colación a una mujer, Michelle Bachelet Jeria, quien derrotó en segunda vuelta, 15 de enero del 2006, al candidato de la Derecha Sebastián Piñera Echenique con un 53,49% del electorado. De esta forma, por primera vez en nuestra historia una mujer asumía la primera magistratura del país, en marzo del mismo año.

<sup>370</sup> French- Davis, *Entre el neoliberalismo, op. cit.*, p.53

El nuevo ministro de Hacienda Andrés Velasco debió enfrentar un escenario inédito en la economía mundial, como fue el extraordinario aumento de los commodities, resultando favorables para nuestra economía los del cobre, harina de pescado y celulosa, e impactando negativamente el petróleo, como se observa en los siguientes cuadros:

#### Precios de commodities: 2003-2008

AÑOS	Cobre centavos de US\$ por libra	Harina de Pescado US\$ por TMB	Celulosa US\$ por TM	Petróleo US\$ por Barril
2003	80,7	611,5	429,4	31
2004	130	655,8	491,3	40,4
2005	166,9	649,3	464,4	54
2006	304,9	1.021,40	533,7	65,6
2007	322,9	1.088,60	611,8	72
2008	315,5	1.026,00	655,6	104,1

Fuente. bcentral.cl

#### Exportaciones Chilenas: 2003-2008

Millones de dólares de cada año

Años	Mineras	Agrícolas	Industriales	Total
2003	8.795,1	2.127,5	9.371,5	21.664,2
2004	16.962,2	2.372,5	11.808,4	32.520,3
2005	23.190,8	2.523,6	13.828,6	41.266,9
2006	37.024,5	2.765,2	16.640,7	58.680,0
2007	43.147,2	3.154,8	18.779,7	67.665,7
2008	38.190,9	3.894,4	21.196,4	66.455,5

Fuente. bcentral.cl

#### Economía Chilena: 2006-2008

(Millones de dólares de cada año)

Años	PIB, tasa variación anual	Inflación IPC	Exportaciones FOB	Balanza Comercial	Saldo Balanza de Pagos	Deuda Externa	Déficit o superávit Fiscal /PIB
2006	4,6	2,6	58.680,0	22.780,2	1.997,3	49.497	S.I.
2007	4,7	7,8	67.665,7	23.635,1	-3.214,1	55.671	S.I.
2008	3,2	7,1	66.455,5	8.845,9	-3.214,1	64.768	S.I.

Fuente. bcentral.cl

El aumento del petróleo impacto negativamente en el mercado interno con el alza de los combustibles, provocando un aumento de la inflación. Sin embargo, por otra parte el Estado recibió extraordinarios ingresos provenientes de CODELCO y de los

impuestos de la minería cuprífera privada, los que con la aplicación de la regla de balance estructural generaron extraordinarios ahorros al fisco, por ejemplo, solo el 2006 fueron del orden de los 11 mil millones de dólares . En vista de lo anterior, ese mismo año se legisló respecto de la forma de administrar los ahorros alcanzados, promulgándose la ley de Responsabilidad Fiscal. Esta ley estableció las normas y marco institucional para la acumulación, administración y operación de los ahorros fiscales. En ella se dispuso la creación de dos fondos soberanos: el Fondo de Reserva de Pensiones (2006) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (2007). Adicionalmente la Presidenta anunció en mayo del 2008 la creación a futuro de un tercer fondo, el Fondo Bicentenario de Formación de Capital Humano<sup>371</sup>. A abril de 2009 el Fondo de Estabilización Económica y Social tenía en instrumentos financieros internacionales 18.100 millones de dólares y el Fondo de Reserva de Pensiones 2.448 millones dólares<sup>372</sup>.

Esta extraordinaria bonanza significó fuertes presiones para la Presidenta Michelle Bachellet y su ministro de Hacienda para incrementar el gasto público, con planes extraordinarios de todo tipo. Sin embargo, ella se mantuvo firme en la política de responsabilidad fiscal de ahorrar para las “vacas flacas”. No obstante la bonanza permitió a la Presidenta llevar a cabo el sello de su programa de gobierno, la profundización de una red protección del Estado, expresada en ocho programas de amplia cobertura e impacto como el Plan Auge, la Pensión Básica Solidaria, los subsidios habitacionales, becas de educación, jardines infantiles y salas cuna, Chile Solidario, Subsidio a la Contratación y Seguro de Cesantía<sup>373</sup>.

A fines del 2008 y en el actual año una crisis financiera internacional comenzó a afectar al mundo provocando una desaceleración de la economía internacional, solo semejante a la de la Gran Depresión de los años 30. Los efectos sobre nuestra economía se hicieron sentir de inmediato con una caída de los precios de nuestras exportaciones y una menor demanda, previéndose que este año tengamos un crecimiento económico negativo. Sin embargo, a diferencia de otras épocas, la

---

<sup>371</sup> [www.hacienda.gov.cl](http://www.hacienda.gov.cl)

<sup>372</sup> *Ibíd.*

<sup>373</sup> *Ibíd.*

responsabilidad de los gobiernos de los Concertación, al implementar la regla de superávit estructural, permite al país contar con recursos para implementar un paquete de medidas contra cíclicas, basada en un expansión del gasto público para reactivar la económica y aminorar el impacto de la grave crisis financiera por la que atraviesa el mundo globalizado.

## V.2 LA NUEVA CORFO DEL SIGLO XXI.

En marzo de 1990 el gobierno de Patricio Aylwin procedió a nombrar como nuevo Vicepresidente Ejecutivo de CORFO a René Abeliuk Manasevich, en el cargo de Gerente General a Carlos Mladinic y como Fiscal a Iván Parra. Este nuevo equipo se encontró con una Corporación disminuida en lo que fuera su patrimonio, sus recursos profesionales y su capacidad de acción. La encontró, asimismo, desviada del objetivo para el que había sido creada -el fomento de la producción nacional-, al habérsela utilizado principalmente como instrumento para el traspaso de bienes del Estado al área privada<sup>374</sup>. El problema financiero comprendía una pérdida patrimonial superior a los 300 mil millones de pesos, producto de la privatización de empresas entre 1986 y 1989, además de:

“Un desembolso de 1.600 millones de dólares durante los próximos catorce años, resultado del pasivo que la institución asumió de las empresas privatizadas. Un severo daño a su cartera de colocaciones, actualmente de 732 millones de dólares, al punto que 40% de ella es de muy difícil recuperación. La cobranza de estos créditos era efectuada por firmas externas, cuyos contratos están amarrados por varios años y a quienes se canceló honorarios por anticipado. En sólo un año, 1989, CORFO donó a particulares el equivalente al 40% de su activo inmovilizado. También durante un sólo año fueron condonadas deudas por un valor superior a 4.000 millones de pesos”<sup>375</sup>.

Sin embargo, a pesar de la debilidad y postración en que se encontraba la Corporación, la nueva administración estaba dispuesta a enfrentar el desafío de diseñar una nueva CORFO, como una institución moderna:

“que asume el reto de incorporar el país al avance tecnológico del siglo XXI, que hace posible la modernización de las empresas y que promueve la iniciativa privada comprometida con el crecimiento económico nacional. Así, volverá a cumplir su vocación original de contribuir a elevar las condiciones de vida de todos los chilenos”<sup>376</sup>.

---

<sup>374</sup> CORFO, *Memoria Anual 1989*, pp-3-6

<sup>375</sup> Discurso de René Abeliuk ante el Senado, enero 1991.

<sup>376</sup> CORFO, *Memoria Anual 1989*, pp-3-6

Mientras se enfrentaba el desafío de la modernización de la Corporación, la nueva administración se planteó tareas en las áreas de fomento, investigación y desarrollo, y gestión de empresas. En la primera, fomento, como una manera de reducir la morosidad y conseguir más créditos externos se diseñó un sistema licitación de fondos a la banca comercial por 600 millones de dólares; en la segunda, investigación y desarrollo, aparte de fortalecer los tradicionales Institutos CORFO, se creó un Fondo de Desarrollo Tecnológico (FONTEC) con un fondo de 20 millones de dólares hasta 1994 y; en la gestión de empresas, se aseguró una eficiente gestión, sin dedicarse a formar nuevas empresas, ni emprender estatizaciones o privatizaciones arbitrarias<sup>377</sup>.

El proceso de modernización de la Corporación definió, en primer término, readecuarla a los nuevos desafíos de la economía chilena compitiendo en un mercado global, definiéndose estratégicamente que los países competían a través de sus empresas, por tanto CORFO debía orientar su labor a fortalecer las empresas privadas nacionales, con mecanismos que incentivarán la innovación y los avances tecnológicos de las empresas; que impulsaran el desarrollo de sistemas de producción cada vez más integrados, que apoyaran la mejor adaptación de procesos productivos a los requerimientos del mercado, especialmente los externos, cuyas condiciones cambiaban con extraordinaria rapidez<sup>378</sup>.

Al mismo tiempo, se llevó a cabo una reorganización interna y un saneamiento financiero. La primera tarea, cuyo objetivo fue adaptar la estructura organizacional a las nuevas funciones, fue la creación de nuevas gerencias operativas especializadas: de Regiones, Fomento de Inversiones, Intermediación Financiera, Desarrollo Tecnológico y Empresas. Todas con descentralización presupuestaria y administrativa. La regularización financiera para cubrir el déficit de CORFO fue rápida, mediante la licitación de su cartera de préstamos y la venta de bienes prescindibles, de modo tal que, a comienzos de 1991, la Corporación estaba financieramente saneada<sup>379</sup>.

---

<sup>377</sup> *Ibíd.*

<sup>378</sup> CORFO, *Memoria Anual 1991*, p.2

<sup>379</sup> *Ibíd.*

Al año siguiente, 1992, la Corporación, como tantas veces en su historia, debió tomar a su cargo situaciones coyunturales encargadas por el gobierno, como fue el caso de reconversión de la zona del carbón, el impulso al desarrollo de la provincia de Arica, la solución al problema de endeudamiento del sector transporte, y un estudio similar para el rubro pesquero artesanal, lo que significó desviar a estos fines recursos profesionales que estaban destinados al cumplimiento de sus objetivos institucionales<sup>380</sup>.

Otra acción relevante fue la creación en cada región del país de los Comités Regionales de Fomento de la Producción, integrados por representantes de los sectores públicos y privado, cuya función era apoyar la modernización productiva regional, con énfasis en la pequeña y mediana empresa, como una manera de contribuir a la descentralización nacional impulsada por el gobierno<sup>381</sup>.

En marzo de 1994 el nuevo gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle nombró como Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación a Felipe Sandoval Pretch, quien permaneció en el cargo hasta noviembre de 1997. En su reemplazo asumió Gonzalo Rivas Gómez, siendo confirmado en el cargo por el Presidente Ricardo Lagos Escobar, hasta su renuncia en marzo del 2003, siendo reemplazo por Oscar Landerretche. La gestión en esta época estuvo relacionada con la modernización de la Corporación conforme los lineamientos de una política económica que ponía sus énfasis en fortalecer la actividad de la empresa privada, precediéndose a la búsqueda de un consenso básico respecto de estrategias que permitieran un nuevo diseño organizacional. El primer consenso de política estratégica estableció que la Corporación se abocaría al fomento productivo propiamente tal, desarrollando funciones de desarrollo, evaluación y control de los instrumentos de fomento de carácter temporal, operados por agentes públicos y privados quienes deberían concursar para la asignación de fondos; la segunda política estratégica, determinó que CORFO no llevaría acciones directas de administración de sus empresas filiales

---

<sup>380</sup> CORFO, *Memoria Anual 1992*, p.4

<sup>381</sup> *Ibíd.*, p.6

y que la gestión de estas se realizaría a través de sus directorios, marcado el fin definitivo del Estado empresario<sup>382</sup>.

Este proceso de modernización institucional fue consolidado a fines de 1997, con la promulgación de la ley que incorporaba al Consejo de la Corporación a los ministros de Agricultura y de Relaciones Exteriores, junto con un representante privado designado por el Presidente de la República, y que suprimía el rango ministerial del Vicepresidente Ejecutivo. Este proceso modernizador definía a CORFO como una institución dedicada exclusivamente al fomento, como ejecutora de las políticas que los distintos ministerios establecieran en materia de desarrollo productivo, creando un ente separado para la tarea de administración de empresas públicas, que históricamente había desempeñado CORFO, denominado Sistema Administrador de Empresas SAE<sup>383</sup>.

De esta forma la Corporación traspaso a SAE la administración de las siguientes empresas: las eléctricas Colbún Machicura S.A. (41,81%), Edelnor S.A. (40,22%), Edelayesen S.A. (92,90%), las de transporte Metro S.A. (76,99%), Transmarchilay (96,08%), la de servicio Zofri S.A. (50,98%), Polla S.A. (99,00%), Cotrisa (90,88%), la del carbón Enacar S.A. (99,73%), trece empresas sanitarias, entre las que contaban Emos S.A. (64,56%), y Esva S.A. (64,07%), además de otras once empresas donde tenía participaciones minoritarias<sup>384</sup>. Ante del traspaso a esta nueva institución, la Corporación había vendido al sector privado su participación minoritaria en Lan Chile, Endesa, Entel y Compañía de Teléfonos de Chile<sup>385</sup>.

Junto con la modernización institucional de la Corporación se procedió a rediseños estratégicos de los institutos tecnológicos filiales de CORFO: Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), Instituto Forestal (INFOR), Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN), Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), Instituto de Investigaciones Tecnológicas (INTEC) e Instituto Nacional de Normalización (INN). Todos ellos modificaron también su sistema de

---

<sup>382</sup> CORFO, *Memoria Anual 1994*, p.5

<sup>383</sup> CORFO, *Memoria Anual 1997*, p.125

<sup>384</sup> *Ibíd.*, p.141

<sup>385</sup> CORFO, *Memoria Anual: 1990-1997*.

financiamiento, a fin de adecuarse mejor a las necesidades de investigación y desarrollo, tanto de las empresas privadas como del sector público<sup>386</sup>.

Esta modernización institucional estuvo acompañada de una modernización de la infraestructura material de la Corporación, donde destacó la incorporación de las nuevas tecnologías computacionales y digitales, con sistemas informáticos de última generación, para hacer más eficiente la gestión de la institución. En la misma línea, se procedió a mejorar los sistemas capacitación y bienestar del personal de la Corporación. Todas estas acciones se enmarcaban dentro de un Programa de Mejoramiento Continuo, que abordó proyectos considerados como prioritarios para mejorar la gestión interna y externa de la Corporación de Fomento de la Producción<sup>387</sup>.

La Corporación había completado su modernización, emergiendo al siglo XXI una nueva CORFO, con la misión de apoyar a las empresas chilenas para que estuvieran en condiciones de competir en los mercados globales, en una acción que abarcaría desde el ámbito individual de cada empresa y grupos empresariales que trabajan asociativamente hasta cadenas de producción. También promovería el surgimiento de nuevos negocios, la innovación en las empresas, las inversiones y el apoyo al emprendimiento innovador<sup>388</sup>.

Estas profundas modificaciones no alteraron su misión histórica, el fomento productivo, las que en el siglo XXI significa fortalecer el crecimiento nacional y ser más competitivo como país. Para este efecto CORFO puso a disposición de las empresas diversos instrumentos que apuntaban a favorecer la innovación tecnológica, el uso de asistencia técnica, la colaboración y asociatividad entre ellas, y el acceso a los diversos servicios del mercado financiero. A estos instrumentos se agregaron programas especiales, en el marco de planes de estímulo de desarrollo a zonas extremas o rezagadas del territorio nacional, como son los programas de apoyo a las zonas de Arauco, Arica y Austral.

---

<sup>386</sup> [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl). 2009

<sup>387</sup> CORFO, *Memoria Anual 1999*, p.69

<sup>388</sup> *Guía CORFO para empresas y emprendedores*, 2009, p.2

En la actualidad CORFO, bajo la Vicepresidencia Ejecutiva de Carlos Álvarez Voulliéme, fomenta el desarrollo de la mediana y pequeña empresa a través de cuatro gerencias: Gerencia de Fomento, que contribuye al aumento de valor de los negocios de las empresas para hacerlas más competitivas, mediante el mejoramiento de su gestión, y el fortalecimiento de sus redes y alianzas; Gerencia de Intermediación Financiera, que facilita el acceso al financiamiento de las empresas para sus actividades productivas, a través de iniciativas que contribuyan a solucionar imperfecciones del mercado financiero; Gerencia Innova Chile, que apoya a las empresas nacionales a acceder a tecnologías que no conocen y a desarrollar productos y servicios de mayor valor y diferenciación, que les permitan satisfacer mejor las necesidades de sus clientes; y Gerencia de Inversión y Desarrollo, que localiza en Chile proyectos de inversión privada, de origen nacional y extranjero, en sectores de alto potencial, a través de un proceso de promoción de inversiones activo y focalizado<sup>389</sup>.

Estos programas de las Gerencias de CORFO cruzan transversalmente los *clústers* que han sido definidos como prioritarios por la recientemente creada Comisión Nacional de Innovación para la Competitividad, los cuales a su vez se vinculan institucionalmente con CORFO a través de la Gerencia Corporativa<sup>390</sup>.

Al cumplir los 70 años desde su creación la Corporación continúa más vigente que nunca, asumiendo las nuevas tareas que le han exigido innovar en sus enfoques estratégicos para impulsar el desarrollo económico nacional en un mundo globalizado, con un fuerte impulso al crecimiento exportador y de fomento a la innovación tecnológica. Es así como, en la actualidad la Corporación apoya más 80.000 empresas nacionales, de las cuales son micro, pequeñas y medianas empresas el 98 por ciento, destinando más de 690 millones dólares entre créditos y subsidios para innovación, fomento e inversión<sup>391</sup>.

De esta forma, al igual que en sus orígenes, la Corporación fomenta la producción nacional, con el objetivo de mejorar sustantivamente el nivel de todos los chilenos.

---

<sup>389</sup> [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl). 2009

<sup>390</sup> [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl). 2009

<sup>391</sup> Oscar Muñoz Goma, *El desarrollo institucional de CORFO y sus estrategias desde 1990*. documento CORFO, 2009, p.5

### V.3 FOMENTO PRODUCTIVO DE LA MEDIANA Y PEQUEÑA EMPRESA.

A mediados de la década del 90 la nueva administración de la Corporación había definido el nuevo rumbo que en materia de fomento productivo tomaría el accionar de su Gerencia de Fomento. Se consideraba clave para conseguir la modernización productiva de la mediana y pequeña empresa, ámbito de acción de la Gerencia, el trabajo asociativo de las empresas y la incorporación en ellas de técnicas de gestión avanzadas. Ambos factores permitirían a la mediana y pequeña empresa chilena enfrentar de mejor manera las exigencias de competir en los nuevos mercados globalizados<sup>392</sup>.

A partir de estas premisas el primer instrumento de fomento que puso en marcha la Corporación considerando la asociatividad como herramienta para estimular el desarrollo de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas fueron los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) y el Fondo de Asistencia Técnica (FAT), para mejorar la gestión empresarial, a comienzos de los noventa. En 1997, la CORFO puso a disposición del sector privado un nuevo instrumento destinado a incrementar los niveles de competitividad de las empresas medianas de los mercados de manufacturero y del software denominado Programa de Apoyo a la gestión de Empresas medianas (PREMEX). En 1998 se implementaron dos nuevos instrumentos, el primero denominado Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas (PAG) y el segundo Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP). Finalmente, en 1999, se puso en marcha un Programa de Fomento al Cine<sup>393</sup>.

A través de estos programas la Corporación entregaba un subsidio, que variaba según el programa, el que debía ser complementado por un aporte privado para su financiamiento integral. Con el propósito de alcanzar una mayor eficacia en su acción de fomento, la Corporación fue entregando la administración de estos instrumentos de fomento a una red de Agentes Operadores Intermediarios (AOI), públicos y privados, dedicándose la Corporación al diseño y evaluación de los

---

<sup>392</sup> CORFO, *Memoria Anual 1996*, pp. 10-14

<sup>393</sup> CORFO, *Memoria Anuales, 1991-1999*

programas en ejecución y a la adjudicación de los recursos involucrados en todas estas iniciativas. En el sector público el operador era SERCOTEC y, en el privado, eran fundamentalmente asociaciones gremiales empresariales, corporaciones y cooperativas, entre otras<sup>394</sup>.

En los primeros años del siglo XXI, la Gerencia de Fomento continuó avanzando por el camino construido en la década anterior. De hecho, en la actualidad la Gerencia de Fomento de CORFO tiene por objeto contribuir al aumento de valor de los negocios de las empresas para hacerlas más competitivas, mediante el mejoramiento de su gestión, y el fortalecimiento de sus redes y alianzas. Para lograrlo, impulsa decididamente la incorporación de sistemas de gestión certificables en las mismas, para que puedan cumplir con estándares de calidad reconocidos nacional e internacionalmente, y apoya la contratación de consultorías especializadas en prácticas de producción limpia y en la incorporación de herramientas de tecnologías de información<sup>395</sup>.

En este ámbito de acción, también ayuda a las empresas de menor tamaño a fortalecer la gestión de los emprendedores de una localidad a través del desarrollo de competencias y capacidades, y el cofinanciamiento de la inversión, que les permitan acceder a nuevas oportunidades de negocios. A su vez, apoya la coordinación y articulación de proyectos vinculados al desarrollo empresarial, destinados a mejorar la competitividad de un territorio o zona geográfica determinada en torno a sus principales actividades económicas o a las de mayor proyección<sup>396</sup>.

Siempre en atención de su misión, promueve la integración de las empresas proveedoras a cadenas productivas para que mejoren y estabilicen el vínculo comercial con su cliente; y también apoya la preparación y el desarrollo de proyectos asociativos, para que las empresas participantes puedan compartir información sobre mercados, adquirir el tamaño necesario para aprovechar las economías de escala, logren niveles de flexibilidad y adaptabilidad mayores, y acceder a recursos

---

<sup>394</sup> [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl). 2009

<sup>395</sup> [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl). 2009

<sup>396</sup> [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl). 2009

competitivos fundamentales en los mercados globalizados. Asimismo, dispone de líneas de subsidio que apoyan la realización de estudios de preinversión en medio ambiente, eficiencia energética, energías renovables no convencionales, riego, y en áreas de manejo de pesca artesanal, con el objeto de que las empresas puedan tomar las mejores decisiones respecto de las diversas alternativas de inversión que se identifiquen y evalúen técnica, económica y financieramente<sup>397</sup>.

Asimismo, se han agregado nuevos programas de fomento, como son: el Programa Fomento a la Calidad (PFC), que apoya a la incorporación de Sistemas de Gestión Certificables en las PYMES; Programa de Preinversión en Eficiencia Energética, que apoya la optimización del consumo energético y la reducción de costos asociados a su uso; Programa de Emprendimiento Locales (PEL), un subsidio que apoya a los emprendedores de una localidad; Programa Certificación para Servicios Turísticos de Calidad, que subsidia la contratación de una consultoría para la implementación y parte del costo de la auditoria de la verificación de sistemas de gestión de calidad de servicios turísticos en empresas de este sector en base normas chilenas oficiales de turismo<sup>398</sup>.

Sin duda la experiencia CORFO en el fomento para la modernización productiva del país, ha tenido en la promoción de la competitividad empresarial, mediante programas de asociatividad, sus acciones más relevantes, las cuales han tenido en los últimos años su confirmación de un camino consolidado para el fomento de las empresas nacionales, con nuevos programas. Nos referimos a los Programas Territoriales Integrados (PTI), los Comités de CORFO Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) y, finalmente, a la puesta en marcha del Programa Nacional de *Clústers*<sup>399</sup>.

El camino a la asociatividad empresarial ha tenido experiencias exitosas, siendo los más destacados por su permanencia en el tiempo y las coberturas alcanzadas, los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) y el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP).

---

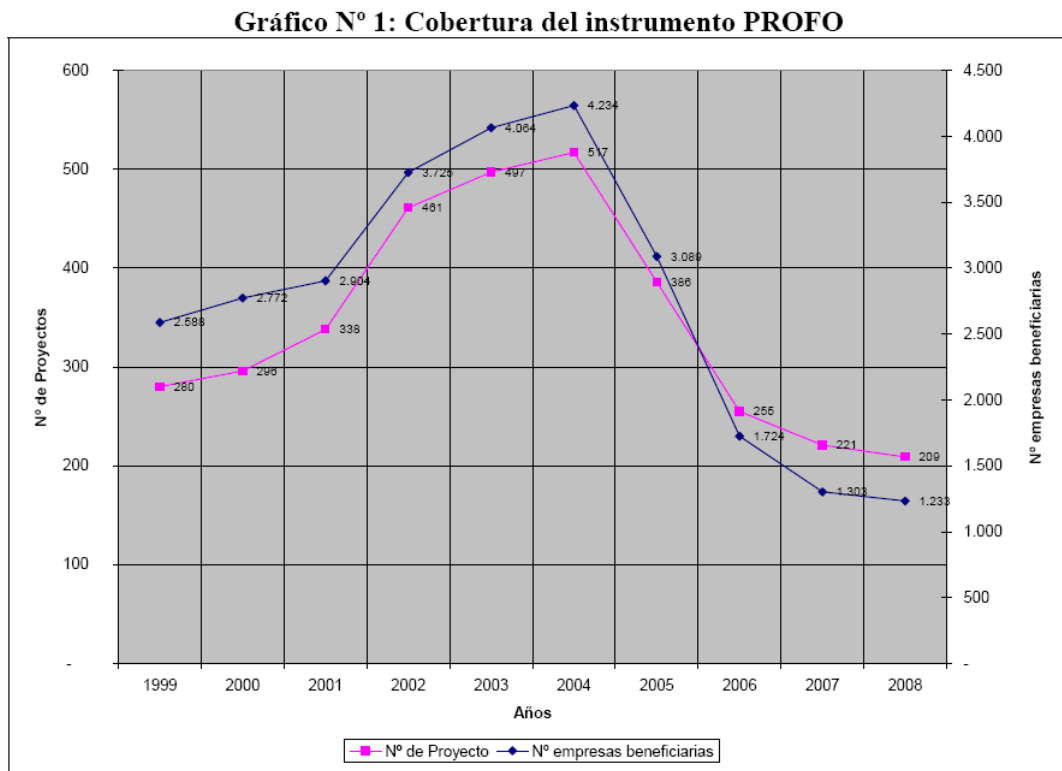
<sup>397</sup> [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl). 2009

<sup>398</sup> [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl). 2009

<sup>399</sup> Marco Dini, *Capital social y programas asociativos: reflexión sobre instrumentos y estrategias de fomento CORFO*, documento CORFO, 2009, p.46

Los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) es un mecanismo de apoyo que subsidia los gastos en que incurren un grupo de empresas PYME que se asocian para alcanzar un objetivo común. El trabajo colectivo desarrollado por dicho grupo, tiene una primera etapa de diseño (de 12 meses) y dos fases siguientes de ejecución del proyecto y desarrollo del mismo, de dos y tres años respectivamente. Para el diseño, el aporte CORFO puede alcanzar un máximo de 17 mil dólares, y para las etapas siguientes, 77 mil dólares, por grupo, por año<sup>400</sup>.

El desarrollo de proyecto ha sido éxito y se ha mantenido por más de dos décadas, hasta la actualidad, como se demuestra en el siguiente cuadro:



*Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de la Gerencia de Fomento de CORFO*

Como se observa los PROFO han mantenido una cobertura importante a lo largo del tiempo, alcanzando el 2004 su máxima expresión, con 517 PROFO aprobados, en los que participaron más de 4.200 empresas. En términos económicos, los aportes de la Corporación alcanzaron aproximadamente los 11,3 millones de dólares, pero si se

<sup>400</sup> *Ibíd.*

incluye la contraparte empresarial, que se situó alrededor del 40%, los PROFO movilizaron anualmente entre 15 y 18 millones de dólares<sup>401</sup>.

La experiencia más emblemática de este programa, esta en la industria del vino, donde la asociatividad permitió a las empresas compartir estrategias de exportación, construir bodegas comunes, crear nuevos gremios empresariales (CHILEVID, Corporación Chilena del Vino), desarrollar rutas del vino, implementar procesos de modernización y reconversión concertados, entre otros, produciendo un impacto notable en el sector. Otros ejemplos destacados, aunque a menor escala, se producen en el sector olivícola y de arándanos<sup>402</sup>.

El Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) apoya la integración de las empresas proveedoras a cadenas productivas para que mejoren y establezcan el vínculo comercial con su cliente. Esto le permite a las pymes proveedoras lograr mayores niveles de flexibilidad y adaptabilidad, y la empresa demandante asegura la calidad de productos y/o servicios en la cadena productiva<sup>403</sup>.

Pueden postular las empresas demandantes con ventas anuales netas iguales o superiores a 100.000 UF, que desean aplicar un plan de mejoramiento para sus empresas proveedoras, que individualmente tengan ventas anuales netas de hasta 100.000 UF. CORFO subsidia los proyectos de fortalecimiento de la gestión de proveedores micro, pequeños y medianos de una empresa de mayor tamaño para mejorar el encadenamiento productivo; subsidia actividades complementarias y adicionales a las que la empresa demandante ejecuta habitualmente: servicios especializados o asesorías profesionales, capacitaciones, difusión, asistencia técnica y transferencia tecnológica, entre otras. El monto del subsidio alcanza hasta el 50% del costo total en cada etapa con topes máximos de: Etapa de Diagnóstico: \$8.000.000; Etapa de Desarrollo: subsidio anual de hasta \$55.000.000, con un tope de \$2.500.000 por empresa proveedora<sup>404</sup>.

---

<sup>401</sup> *Ibíd.*

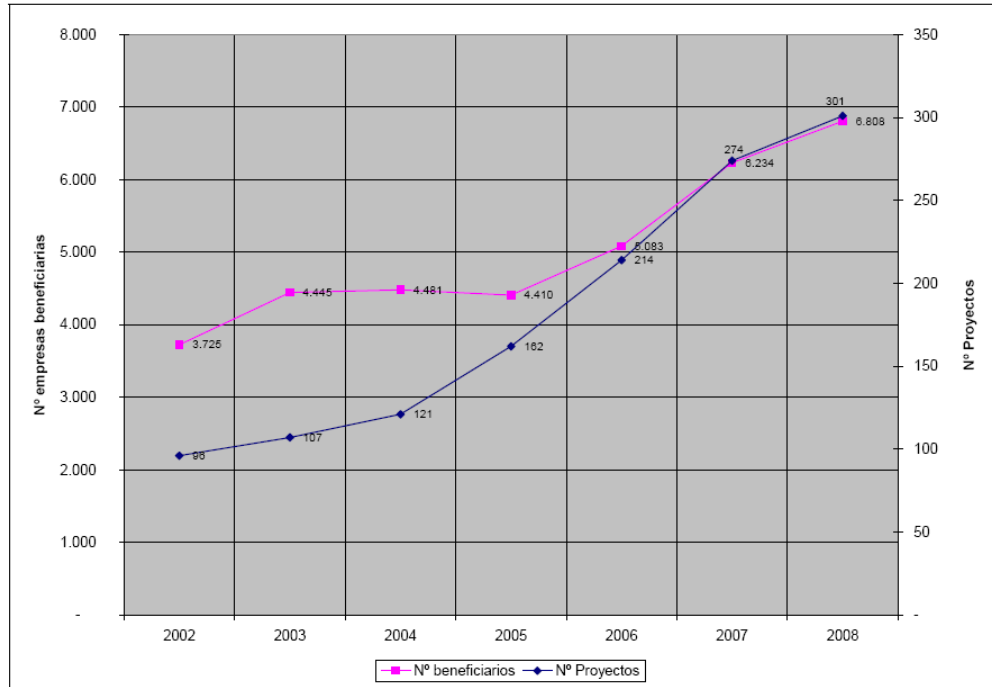
<sup>402</sup> *Ibíd.*

<sup>403</sup> [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl). 2009

<sup>404</sup> [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl). 2009

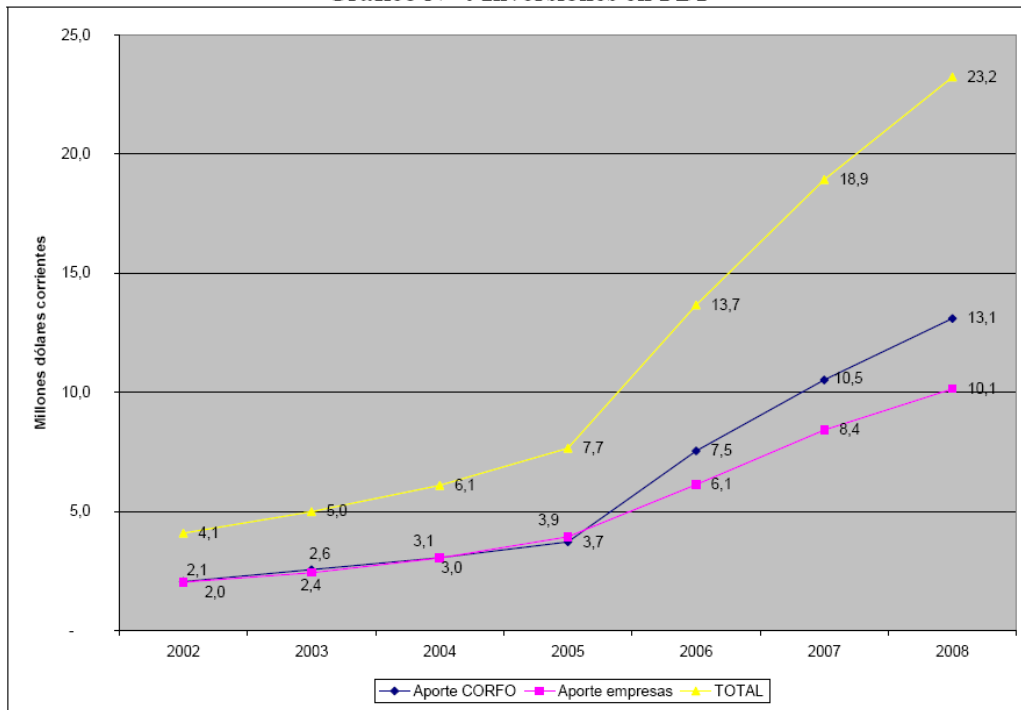
Desde su creación, en 1998, el Programa de Desarrollo de Proveedores ha tenido una expansión notable, como lo demuestran los siguientes cuadros:

**Gráfico N° 3: Evolución de la cobertura del PDP**



Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de la Gerencia de Fomento de CORFO.

**Gráfico N° 4 Inversiones en PDP**



Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de la Gerencia de Fomento de CORFO.

Actualmente la Corporación no está limitada solo los instrumentos específicos de asociatividad analizados anteriormente, sino que actúa en el marco de una política nacional destinada a fomentar estrategias asociativas. Es el caso, por ejemplo, de los Programas Territoriales Integrados (PTI), que tienen como objetivo apoyar la coordinación y articulación de proyectos vinculados al desarrollo empresarial, destinados a mejorar la competitividad de un territorio o zona geográfica determinada en torno a sus principales actividades económicas o las de mayor proyección. O de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), que son instancias de coordinación de líderes regionales, que se proponen promover un desarrollo productivo regional sustentable, que contribuya al mejoramiento de la competitividad regional<sup>405</sup>.

Pero sin duda la acción más importante, por su proyección futura, es el Programa Nacional de Clústers.

El concepto clúster fue popularizado por el economista Michael Porter en su libro "The Competitive Advantage of Nations", en 1990. Se entendía como una concentración de empresas relacionadas entre sí, en una zona geográfica relativamente definida, de modo de conformar en sí misma un polo productivo especializado con ventajas competitivas. Más adelante, el concepto adquirió mayor amplitud, poniendo énfasis en las redes de asociatividad y organizacionales para el desempeño de las mismas actividades relacionadas, lo que ayudaba a encadenamientos productivos hacia atrás y hacia delante. Se comenzó entonces a hablar de clústers sectoriales, de empresas que operan en conjunto con el mismo sector comercial; o clúster horizontales, interconexiones entre las empresas en un nivel de compartir los recursos; como asimismo de clúster vertical, es decir, un clúster de suministros en cadena<sup>406</sup>.

El Programa Nacional de Clústers surgió en el contexto de de la política nacional de innovación, que veremos en el detalle más adelante, a partir de los resultados del estudio del Boston Consulting Group acerca de los sectores con potencialidades

---

<sup>405</sup> Marco Dini, op. cit., p.65

<sup>406</sup> <http://www.clustergroup.cl/qes1cluster.htm>

para estimular el desarrollo del país, desarrollado entre el 2006 y 2007. El análisis de estudio identificaba ocho sectores donde Chile presenta ventajas para competir. Entre estos están la acuicultura, servicios globales, turismo de intereses especiales, porcicultura-avicultura, fruticultura, minería del cobre, alimentos procesados, servicios financieros<sup>407</sup>.

Estas conclusiones motivaron el interés del Comité de Ministros de Innovación que pidió al Consejo Nacional de Innovación considerar en tema de clúster entre sus lineamientos de acción. A su vez el Consejo solicitó la participación de CORFO a la que delegó el diseño e instrumentación del Programa Nacional de Clústers. La estrategia contempla identificar las brechas entre el estado actual de desarrollo de los clústers y las metas deseadas a futuro, a partir de las cuales se definirán las líneas de acción y las hojas de ruta para cada clústers. Estos se organizan a partir de un Consejo Estratégico Público Privado, con una presidencia que corresponde a una autoridad pública de alto rango y una secretaría ejecutiva que reporta los trabajos a la Gerencia Corporativa de CORFO<sup>408</sup>.

De los ocho sectores identificados por el informe del Boston Consulting Group, en la actualidad se están desarrollando cinco de ellos, en Clústers especializados, los que son dirigidos por los ministro de cada cartera más el vicepresidente de CORFO. Entre ellos está el de Servicios Globales presidido por el vicepresidente de Corfo, Carlos Álvarez; Alimentario bajo el mando de la ministra de Agricultura Marigen Hornkohl; Minero por Santiago González; Turismo de Intereses Especiales y Acuícola por Hugo Lavados<sup>409</sup>.

---

<sup>407</sup> Marco Dini, op. cit., p.66

<sup>408</sup> Oscar Muñoz, op. cit., p.34

<sup>409</sup> <http://www.clustergroup.cl/ges1cluster.htm>

## V.4 INNOVACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

Al comenzar la década de 1990 comenzó a ganar terreno una nueva mirada sobre el desarrollo científico y tecnológico, especialmente aquellas orientadas a promover la innovación empresarial en particular, imponiéndose la idea de que el apoyo público debía entregarse en la forma de fondos concursables que exigían cofinanciamiento privado. Esta política tenía su sustento en la idea que los recursos públicos habían sido tradicionalmente orientados a la generación de oferta tecnológicas (determinadas por las capacidades de las universidades públicas e Institutos tecnológicos), lo cual no estuvo suficientemente conectado con las necesidades reales del sector productivo. Había que crear entonces los incentivos necesarios para que tal conexión tuviera lugar y, para ello, era imprescindible fortalecer la participación privada en la innovación y el desarrollo tecnológico<sup>410</sup>.

Esta fue precisamente la idea de acción de innovación y desarrollo tecnológico implementada por la nueva administración de la Corporación, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC) y la acción de sus cinco Institutos Filiales de Investigación: CIREN en recursos naturales, IFOP en el sector pesquero, INTEC en el área industrial, INFOR en el rubro forestal e INN en normas y estándares.

El Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC) fue creado en 1991, con fondos de un crédito BID, para financiar mediante créditos y subvenciones proyectos de innovación tecnológica que permitieran a las empresas privadas:

1. Desarrollarse, modernizarse y aumentar su competitividad a través del incremento de la productividad y de la calidad de sus productos y/o servicios.
2. Elevar el nivel tecnológico, especialmente de las empresas medianas y pequeñas.

---

<sup>410</sup> José Miguel Benavente y Juan José Price, *Apoyo público a la innovación empresarial: de FONTEC a nuestros días*, documento CORFO, 2009, pp.72-75

3. Contar con apoyo financiero para los procesos de transferencia, asimilación y adaptación de tecnologías importadas a las condiciones y requerimientos productivos reales.

Para ello, FONTEC; ofrecía dos líneas de financiamiento:

Línea 1: de financiamiento para Proyectos de Innovación Tecnológica, destinada a apoyar estudios de investigación, adaptación y desarrollo de nuevas tecnologías. Esta tenía dos modalidades de aplicación: la primera, para proyectos de hasta 100 mil dólares, en los que FONTEC concurría a financiar hasta el 60% del valor total de proyecto, y que admitía subvenciones de hasta el 100% de lo aportado por FONTEC; segundo, para proyectos de más de 100 mil dólares, que contemplaba aportaciones de FONTEC de hasta el 80% del valor de los proyecto, bajo un esquema de riesgo y beneficios compartidos.

Línea 2: Financiamiento para Inversión en Infraestructura Financiera, orientada a apoyar la creación o reforzamiento de capacidad propia de investigación y desarrollo al interior de las empresas, la que operaba también bajo dos modalidades: la primera, para proyectos presentados por una empresa en forma individual, donde FONTEC financiaba hasta el 80% del costo de dichos proyectos, bajo condiciones de un crédito de fomento tecnológico; la segunda, para proyectos presentados asociativamente por tres o más empresas, donde el apoyo de FONTEC cubría también hasta el 80% del costo total del proyecto, y consideraba la aplicación de una subvención de hasta un 25% del monto financiado por FONTEC.

Inaugurado en septiembre de 1991, fue constituido bajo la modalidad jurídica de un Comité CORFO, lo que le permitió no solo operar en forma autónoma y eficaz, sino también integrar a su dirección a representantes del sector privado y de la comunidad científica y tecnológica nacional<sup>411</sup>.

En los años siguientes se agregaron tres nuevas líneas de financiamiento al Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC):

---

<sup>411</sup> CORFO, Memoria Anual 1991, pp.15-19

**Línea 3: Transferencia Tecnológica Asociativa:** que apoyaba la prospección, difusión, transferencia y/o adaptación de tecnologías de producción y/o gestión, por medio de misiones tecnológicas al extranjero o contratación de consultores expertos. Los proyectos debían ser presentados por un grupo de al menos cinco firmas y el cofinanciamiento público máximo era de 45% en el caso de las misiones y de 50% en el caso de las consultorías, con un tope, para ambas modalidades, de 100 mil dólares.

**Línea 4: Centros de Transferencia Tecnológica (CTT):** apoyo la constitución de CTT privados cuya misión fuera impulsar y facilitar el uso de la tecnología como herramienta de competitividad del conjunto de empresas que integraran dicha entidad. El proyecto debía ser presentado por al menos cinco empresas y el subsidio, que alcanzaba el 50% del costo de ejecución, no podía ser superior a 400 mil dólares.

**Línea 5: Estudios de Preinversión para Escalamiento Productivo:** esta línea tenía como objetivo apoyar la realización de estudios de preinversión destinados a introducir, a escala comercial o industrial, innovaciones de productos, procesos o gestión organizacional. Estas innovaciones podían ser consecuencia de proyectos nuevos o anteriormente financiados por FONTEC. Asimismo, promovía la materialización de proyectos con alto contenido innovativo, capaces de generar impactos económicos significativos a nivel nacional o regional<sup>412</sup>.

El siguiente cuadro, que muestra la distribución de proyectos y fondos entre las distintas líneas de apoyo FONDEC, entre 1992 y 2003, nos permite formarnos una idea de la evolución del mismo:

---

<sup>412</sup> CORFO, Memoria Anual 1996.

**Cuadro N° 1: Proyectos FONTEC (1992-2003) (Miles de pesos)**

	<i>N° de Proyectos</i>	<i>Valor Total</i>	<i>FONTEC</i>	<i>Línea/Total (%)</i>	<i>Fin.Privado</i>	<i>Fin.Privado (%)</i>
Línea 1	1.784	125.209.730	47.358.675	79,4	77.851.055	62,2
Línea 2	41	7.354.659	1.800.655	3,0	5.554.004	75,5
Individual	36	4.853.947	1.248.219	2,1	3.605.728	74,3
Grupal	5	2.500.712	552,436	0,0	1.948.276	77,9
Línea 3	508	15.861.481	6.614.126	11,1	9.247.355	58,3
Misiones	460	14.180.374	6.002.502	10,1	8.177.872	57,7
Consultorías	48	1.681.107	611,624	0,0	1.069.483	63,6
Línea 4	10	2.966.954	1.426.991	2,4	1.539.963	51,9
Línea 5	69	953.586	404.360	0,0	549.226	57,6
Convocatorias especiales	47	5.671.393	2.051.432	3,4	3.619.961	63,8
<i>Total</i>	<i>2.459</i>	<i>158.017.803</i>	<i>59.656.239</i>	<i>100,0</i>	<i>98.361.564</i>	<i>62,2</i>

*Fuente: Corporación de Fomento de la Producción*

Como podemos observar la Línea 1, de financiamiento para Proyectos de Innovación Tecnológica, fue la que tuvo el mayor número de proyectos, un 72,5%, y el mayor número de montos financieros públicos y privados involucrados, un 79,4%, siendo el aporte privado involucrado en esta línea, un 62,2, lo que demuestra el éxito del programa de captar fondos privados para innovación y desarrollo.

El siguiente cuadro, del número de proyectos de la línea 1, demuestra que estos se distribuyeron en forma homogénea, entre 1995 y 2004

**Cuadro N° 2: Número de proyectos de la línea 1 (1995-2004)**

<i>Año</i>	<i>N°</i>	<i>%</i>
1995	5	0,4
1996	131	9,9
1997	153	11,6
1998	173	13,1
1999	215	16,3
2000	182	13,8
2001	140	10,6
2002	128	9,7
2003	130	9,9
2004	61	4,6
<i>Total</i>	<i>1.318</i>	<i>100,0</i>

*Fuente: Benavente y Rivas (2005)*

En cuanto a la distribución de los proyectos financiados por la línea 1, por sectores económicos, el siguiente cuadro es revelador de ciertas tendencias:

**Cuadro N° 3: Distribución de proyectos por sector económico**

<i>Sector</i>	<i>N°</i>	<i>%</i>
Agropecuario	238	18,1
Pesca	57	4,3
Minería	38	2,9
Industria Manufacturera	692	52,5
Electricidad y Agua	4	0,3
Construcción	44	3,3
Transporte y Comunicaciones	33	2,5
Comercio	10	0,8
Servicios Financieros	19	1,4
Otros Servicios	73	5,5
Biotecnología	83	6,3
Medioambiente	27	2,0
<i>Total</i>	<i>1.318</i>	<i>100,0</i>

*Fuente: Benavente y Rivas (2005)*

Podemos ver que se observa una concentración muy marcada en maquinarias, agricultura y productos químicos, y que los sectores agropecuarios y de alimentos representaron un área significativa de innovación.

Por último, el siguiente cuadro muestra la distribución de los proyectos de la línea 1 por regiones:

**Cuadro N° 4: Distribución de proyectos por Región**

<i>Región</i>	<i>N°</i>	<i>%</i>
1	47	3,6
2	29	2,2
3	16	1,2
4	32	2,4
5	68	5,2
6	31	2,4
7	27	2,0
8	79	6,0
9	29	2,2
10	69	5,2
11	28	2,1
12	57	4,3
13	806	61,2
<i>Total</i>	<i>1.318</i>	<i>100</i>

*Fuente: Benavente y Rivas (2005)*

Se observa que los proyectos fueron ejecutados mayoritariamente por empresas de la Región Metropolitana.

En marzo del 2005 la Corporación decidió fusionar el FONTEC con el FDI para mejorar la articulación del apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico, básicamente porque estos dos fondos venían operando con objetivos similares,

aunque con estrategias diferentes, en cuanto que FONTEC se orientaba preferentemente al sector privado, mientras que el FDI se orientaba a los institutos tecnológicos. De esta forma nació InnovaChile, programa que se instaló como Comité CORFO, con personalidad jurídica propia y gran flexibilidad operativa, para después constituirse como Gerencia de CORFO, con el objetivo de ser el brazo principal de la Corporación en la promoción de la innovación tecnológica<sup>413</sup>.

La gestión de subsidio de la Gerencia InnovaChile fue organizada en base a cuatro grandes áreas de negocios, cada una de ellas dedicadas a un área relevante en el fomento de la innovación:

1. **Innovación Empresarial:** apoya la incorporación de innovaciones de bienes o servicios, o métodos de comercialización u organizacionales, tanto en empresas individuales como asociadas, que tengan potencial de impacto en el mercado, a través de las siguientes líneas de apoyo:

- **Innovación Empresarial Individual**
- **Apoyo a Negocios Tecnológicos**
- **Apoyo a la Protección de la Propiedad Industrial**
- **Consortios Tecnológicos: Desarrollo**
- **Consortios Tecnológicos: Estudios de Preinversión**
- **Atracción de Profesionales y Técnicos para insertarse en proyectos de innovación en la industria.**

2. **Emprendimiento Innovador:** apoya la creación y puesta en marcha de nuevos negocios innovadores con alto potencial de crecimiento, como también la generación de entornos y redes necesarios para el éxito de estos emprendimientos, a través de las siguientes líneas de apoyo:

- **Capital semilla: Estudios de Preinversión.**
- **Capital semilla: Apoyo a la Puesta en Marcha.**
- **Redes de Capitalistas Ángeles.**
- **Operación de Incubadoras.**
- **Empaquetamiento tecnológico para nuevos negocios.**

---

<sup>413</sup> José Miguel Benavente y Juan José Price,, op. cit., pp.87-90

- Apoyo para la elaboración de proyectos Capital Semilla en etapa de puesta en marcha.

3. **Difusión y Transferencia Tecnológica:** apoya el acceso de las empresas chilenas a tecnologías (conocimientos, prácticas y técnicas) existentes en el extranjero, pero poco difundidas en Chile, para mejorar sus estándares productivos y aumentar su competitividad, a través de las siguientes líneas de apoyo:

- Misiones Tecnológicas.
- Pasantías Tecnológicas.
- Consultorías Especializadas.
- Programas de Difusión Tecnológica.
- Nodos Tecnológicos.

4. **Bienes Públicos para la Innovación e Investigación y Desarrollo Precompetitiva:** en el ámbito de Innovación de Bienes Públicos apoya iniciativas cuya finalidad sea la generación de bienes públicos para la innovación, destinados, entre otros objetivos, al perfeccionamiento de mercados a través de la mejora de sus condiciones de entorno y; en el ámbito de Innovación Precompetitiva, busca satisfacer la demanda de soluciones innovadoras de alto impacto sectorial, geográfico o regional, mediante el desarrollo de investigación aplicada, con altos grados de incertidumbre, pero también con potencial de impacto en el mercado en el mediano o largo plazo., a través de las siguientes líneas de apoyo:

- Bienes Públicos para la Innovación
- Innovación Precompetitiva
- Prospección e Investigación de Mercados Externos

El desarrollo y funcionamiento de los programas de InnovaChile se vio potenciado con la creación del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC). El origen de este fondo se encuentra a mediados de la primera década del siglo XXI, cuando la expansión de la minería de cobre privada y las millonarias utilidades que obtenían, originó en el país un largo debate legislativo sobre la necesidad de traspasar unos porcentajes de estos ingresos al erario nacional, que culminó con la aprobación de

un nuevo impuesto específico a la minería, conocido como royalty minero (2005). El principal propósito que inspiró esta nueva ley fue obtener una compensación de las empresas mineras cuya actividad se basa en la explotación de recursos naturales no renovables. En la ley se determinó que los ingresos generados por este concepto irían a dar al Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), cuyo principal objetivo es promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la formación de recursos humanos y el fortalecimiento de las capacidades regionales<sup>414</sup>.

Para gestionar el uso de estos recursos y delinear la estrategia nacional de innovación en el largo plazo, se procedió a la creación del Consejo de Innovación para la Competitividad (CNIC) en noviembre del 2005. Desde el punto de vista institucional se decidió que el CNIC operaría en la práctica a través de dos pilares organizacionales: CORFO en todo lo relacionado con la innovación tecnológica y desarrollo empresarial y CONICYT (Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología) respecto a la investigación científica, a las que también se sumaron las acciones realizadas por FIA (Fondo de Innovación Agraria), ICM (Iniciativa Científica Milenio) y FIP (Fondo de Innovación Pesquera)<sup>415</sup>.

En la práctica los recursos del Fondo de Innovación para la Competitividad son gestionados por CORFO a través de Innova Chile, lo que ha permitido que entre el 2005 y el 2008, el programa más que duplique su presupuesto, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 6: Presupuesto INNOVA Chile (millones de pesos)**

	2005	2006	2007	2008
Regular	21.152	17.642	18.966	25.145
FIC		13.251	19.344	23.660
<i>Total</i>	<i>21.152</i>	<i>30.893</i>	<i>38.310</i>	<i>48.805</i>

*Fuente: Corporación de Fomento de la Producción*

---

<sup>414</sup> [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl)

<sup>415</sup> *Ibíd.*

**Cuadro N° 7: Aportes de INNOVA Chile por línea de apoyo (millones de pesos)**

	2006		2007		2008	
		%		%		%
Precompetitiva y de Interés Público	9.990	35	10.272	28	19.749	41
Innovación Empresarial	9.322	33	12.662	34	13.410	22
Emprendimiento	4.299	15	5.841	16	5.292	11
Difusión y Transferencia Tecnológica	4.786	17	7.991	22	10.120	21
Total	28.397	100	36.766	100	48.572	100

*Fuente: Corporación de Fomento de la Producción*

Algunas conclusiones sobre la evaluación de del programa FONTEC señalan que representó una respuesta pública apropiada al deficiente desempeño de las empresas chilenas en materia de innovación, Sin embargo, “la evidencia respalda la acción de FONTEC en términos de su rentabilidad social, aunque sustenta sólo débilmente la idea de que, como consecuencia de su participación en el programa, las empresas estén asumiendo la innovación como un actitud estratégica. En otras palabras, se observa que el programa fue efectivo para financiar proyectos con una elevada rentabilidad social, pero no para convencer a las empresas privadas de que la innovación es el camino a seguir”<sup>416</sup>.

Se espera que la experiencia del programa FONTEC permita a Innova Chile superar estos obstáculos, aunque la última palabra la tiene nuestro conservador empresariado nacional.

---

<sup>416</sup> José Miguel Benavente y Juan José Price,, op. cit., p.95

## V.5 FINANCIAMIENTO E INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

El objetivo de la acción de intermediación financiera de CORFO era el desarrollo de fuentes de financiamiento de largo plazo, para contribuir al proceso de formación de capital por el sector privado nacional. Para llevar a cabo esta tarea desarrollo una política de captación recursos financieros de largo plazo, externos e internos, para destinarlos a la inversión en el país, con el objetivo de colocarlos a través del sistema bancario, compañías de leasing e instituciones financieras. El sistema diseñado para la colocación de los fondos era la licitación convocada por la Corporación, en forma periódica y pública, a las que postulaban las instituciones del sistema financiero nacional antes mencionadas<sup>417</sup>.

El sistema diseñado, permitía a la Corporación asumir un rol de banca de “segundo piso”, suplir, por una parte, la relativa carencia de fondos de la largo plazo para el sector privado nacional y, por otra, cumplir con el rol de fomento del la empresa privada resguardando la integridad del patrimonio fiscal, al disminuir de manera significativa el riesgo de no pago a que veían expuestas usualmente las colocaciones directas por parte de agentes estatales, según lo demostraba la experiencia de la propia Corporación, especialmente durante el régimen militar<sup>418</sup>.

Esta nueva reorientación de CORFO no solo se refería a su modalidad de participación en el mercado financiero, sino que también:

“el nuevo diseño está acorde con una estrategia, que, en general, evita privilegiar a sectores productivos determinados y previene la utilización de instituciones públicas de financiamiento para satisfacer demandas de grupos corporativos, tal como había ocurrido en la experiencia previa. En lo relativo a las operaciones de financiamiento, la nueva estrategia se orienta al apoyo a segmentos insuficientemente desarrollados o inexistentes de los mercados financieros y a superar barreras y externalidades que limitan el acceso al crédito por parte de medianas y pequeñas empresas. Adicionalmente, reconociendo que existen inequidades de acceso al crédito vinculados a las desigualdades regionales, en varios casos la reducción de la concentración de la

---

<sup>417</sup> CORFO, *Memoria Anual* 1990, p.

<sup>418</sup> *Ibíd.*, p.

actividad económica en la Región Metropolitana también ha sido destacada como uno de los objetivos de la acción de CORFO<sup>419</sup>.

Durante 1990 la actividad de intermediación financiera de la Corporación estuvo radicada en su Gerencia de Finanzas, sin embargo, al año siguiente asumió la dirección de esta política de fomento financiero la Gerencia de Intermediación Financiera, creada específicamente para este efecto, logrando exitosamente durante la década del 90 la colocación de 1.758 millones de dólares, a través de una gama de programas y productos destinados a las medianas y pequeñas empresas privadas. Asimismo, a partir de 1995, además de los créditos a empresas, abrió una línea de financiamiento para estudios de postgrado de profesionales y, en 1997, otra para el financiamiento de estudios de pregrado, operando también a través de bancos comerciales, con el objetivo de ayudar a la formación de profesionales<sup>420</sup>.

En este proceso la Corporación fue paulatinamente abordando los nuevos desafíos de intermediación financiera, diversificando progresivamente sus instrumentos financieros. Esta acción significó un intenso proceso de aprendizaje y experimentación, creando y adaptando nuevos instrumentos y modalidades del financiamiento según los resultados de la experiencia y la demanda de recursos<sup>421</sup>.

Para el desarrollo de estos programas y productos, la Corporación logró la captación de importantes recursos internacionales. El primero fueron tres Crédito de Intermediación CORFO-BID por más de 700 millones de dólares (1990) para el financiamiento de inversiones a través de bancos y compañías de leasing, además de otro para facilitar la exportaciones nacionales; el segundo, fue un crédito CORFO-BANCO MUNDIAL-LEASING por 48,9 millones de dólares (1990) para financiar las operaciones que realizaran empresas productivas a través de compañías de leasing; el tercero, fue el crédito CORFO-ESPAÑA por 7,7 millones de dólares (1991), un crédito bilateral para el otorgamiento de créditos a las medianas y pequeñas empresas; el cuarto, crédito CORFO-ITALIA (1993), préstamo otorgado dentro del marco de su sistema de cooperación económica, orientado a financiar la adquisición

---

<sup>419</sup> Luis Felipe Jiménez, *El papel de la CORFO en el desarrollo financiero de Chile, 1990-2008*, documento CORFO, 2009, p.124

<sup>420</sup> CORFO, *Memoria Anual 1999*, p.42

<sup>421</sup> Luis Felipe Jiménez, op. cit., p.129

por parte de empresas privadas de bienes de capital y servicios de origen italiano; a los que luego se sumaría otros de características similares con Suiza y Alemania (1995). A estos recursos externos se sumaron fondos propios de la CORFO transferidos por el ministerio de Hacienda<sup>422</sup>.

Sobre la base de estos recursos financieros se implementaron los siguientes programas de créditos de intermediación financiera.

“Programa CORFO-BID-Bancos”, orientado al financiamiento de inversiones que realizaban empresas privadas, que operaba a través de los bancos comerciales. Era el programa más exitoso y que movilizaba la mayor cantidad de recursos, solo entre 1990 y 1995 había colocado a través de este sistema 228,1 millones de dólares<sup>423</sup>.

“Programa de Crédito CORFO-Exportación”, una línea destinada a mejorar la competitividad de los bienes de capital y bienes de consumo durables chilenos en el extranjero, por medio de un financiamiento que permite al exportador ofrecer a sus compradores extranjeros plazos de pago de hasta 10 años. La línea operaba igualmente a través de los bancos comerciales y, de acuerdo a la modalidad operativa diseñada, el exportador recibía al contado el valor del suministro, desligándose de toda obligación financiera posterior<sup>424</sup>.

“Programa de fomento exportaciones e inversiones PYME”, línea de crédito implementada en 1995, que financiaba operaciones que efectuaran los bancos destinadas a los siguientes fines: crédito para inversión y capital de trabajo asociado para empresas pequeñas y medianas, crédito para insumo de producción que presentaran empresas exportadoras y créditos para financiar inversiones y gastos de comercialización de sus productos en el extranjero para empresas exportadoras<sup>425</sup>.

“Programa de créditos para estudios de postgrado”, línea de crédito implementada en 1995, que financiaba préstamos a profesionales universitarios, destinados a cubrir los gastos que demandaba estudios de postgrado en Chile o el extranjero, la que

---

<sup>422</sup> CORFO, *Memorias Anuales 1990-1999*.

<sup>423</sup> CORFO, *Memoria Anual 1995*, p.20

<sup>424</sup> CORFO, *Memoria Anual 1993*, p.47

<sup>425</sup> CORFO, *Memoria Anual 1995*, p.21

operaba a través de los bancos comerciales que hubieran firmado un convenio de participación con CORFO<sup>426</sup>.

“Programa de créditos para estudios de postgrado”, implementada en 1997, para el otorgamiento a través de bancos, de créditos a estudiantes de carrera universitarias o técnicas, orientados a cubrir gastos de matrícula y arancel. El financiamiento es otorgado por CORFO a una tasa de interés preferencial y plazos acordes con el avance de la carrera<sup>427</sup>.

“Programa Bienes de Capitales Nacionales”, era una línea para financiar la adquisición por compradores nacionales, de bienes de capital nuevos y servicios de ingeniería producidos en el país<sup>428</sup>.

“Programa Bilaterales de crédito con Italia, Suiza y Alemania”, las dos primeras líneas de crédito, con Italia y Suiza, financiaban la adquisición de bienes de capital y servicios de origen italiano suizo, respectivamente, que requirieran empresas del sector privado nacional, operando ambos a través de los bancos comerciales, en cambio, la línea alemana no tenía restricciones en cuanto al origen de los bienes<sup>429</sup>.

Conjuntamente con estos programas operaban los créditos de CORFO intermediados por empresas de leasing:

“Programa CORFO-BID leasing”, era un programa orientado al financiamiento de inversiones de empresas nacionales a través de compañías de leasing<sup>430</sup>.

Programa de Bienes de Capitales Nacionales”, era una línea para financiar la adquisición por compradores nacionales, a través de un contrato de leasing, de bienes de capital nuevos y servicios de ingeniería producidos en el país<sup>431</sup>.

También la Corporación implementó programas que implicaban subvención de Estado: el subsidio a la prima de seguros de crédito y la bonificación a los créditos para inversión de pequeños y medianos empresarios agrícolas<sup>432</sup>.

---

<sup>426</sup> *Ibíd.*, p.22

<sup>427</sup> 1999, p.48

<sup>428</sup> *Ibíd.*

<sup>429</sup> *Ibíd.*

<sup>430</sup> CORFO, *Memoria Anual* 1995, 23

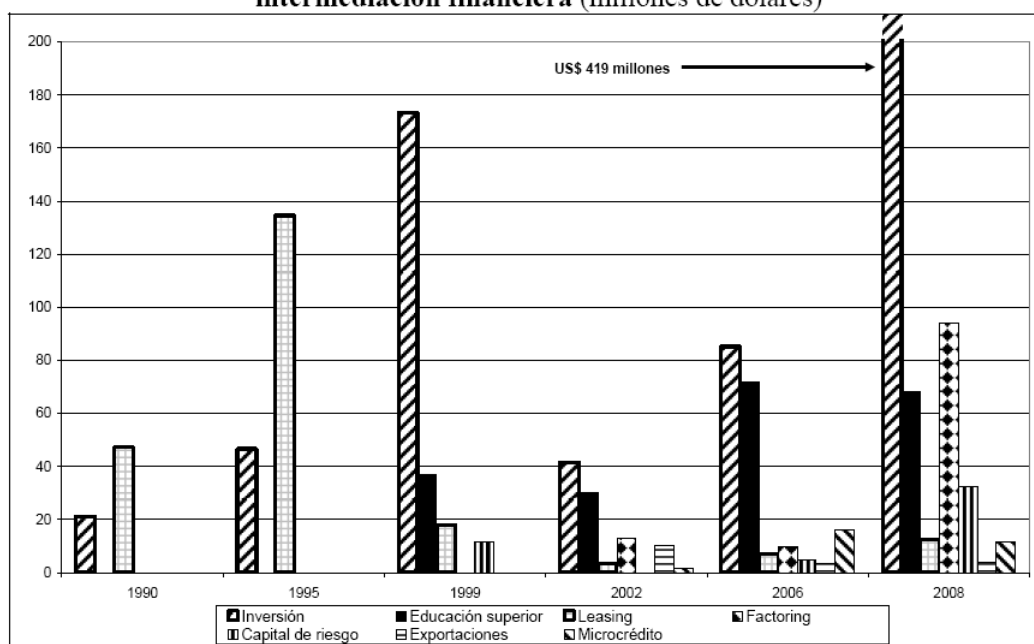
<sup>431</sup> *Ibíd.*

En la primera década del siglo XXI la Gerencia de Intermediación Financiera ha continuado facilitando el acceso al financiamiento de las empresas para sus actividades productivas, a través de iniciativas que contribuyan a solucionar imperfecciones del mercado financiero. Para ello a contado con recursos superiores en comparación con la década pasado, especialmente los dos últimos años en el marco de las políticas contra cíclicas del gobierno para enfrentar la crisis financiera global, a través de los siguientes programas:

- Reprogramación Créditos Pyme.
- Credito CORFO Energía Renovable No Convencional CCERN.
- Crédito CORFO Eficiencia Energética.
- Crédito CORFO Pregrado.
- Crédito CORFO Postgrado.
- Subsidio a Estudios de Preinversión Alta Tecnología.
- Crédito CORFO Regional.
- Crédito CORFO Exportación: Financiamiento al Exportador Chileno.
- Crédito CORFO Exportación: Financiamiento al Comprador Extranjero.
- Cobertura CORFO de Préstamos Bancarios a Exportadores COBEX.
- Subvención a la Prima del Seguro Agrícola.
- Crédito CORFO Medioambiental.
- Crédito CORFO Inversión.
- Crédito CORFO Multisectorial.
- Crédito CORFO Microempresa.
- Leasing CORFO Pyme.
- Capital de Riesgo CORFO para Pymes Innovadoras.
- Financiamiento de Capital de Trabajo vía Factoring.

Después de casi veinte años de intermediación financiera la Corporación ha aumentado significativamente sus recursos y diversificado sus programas, como se observa en el siguiente cuadro:

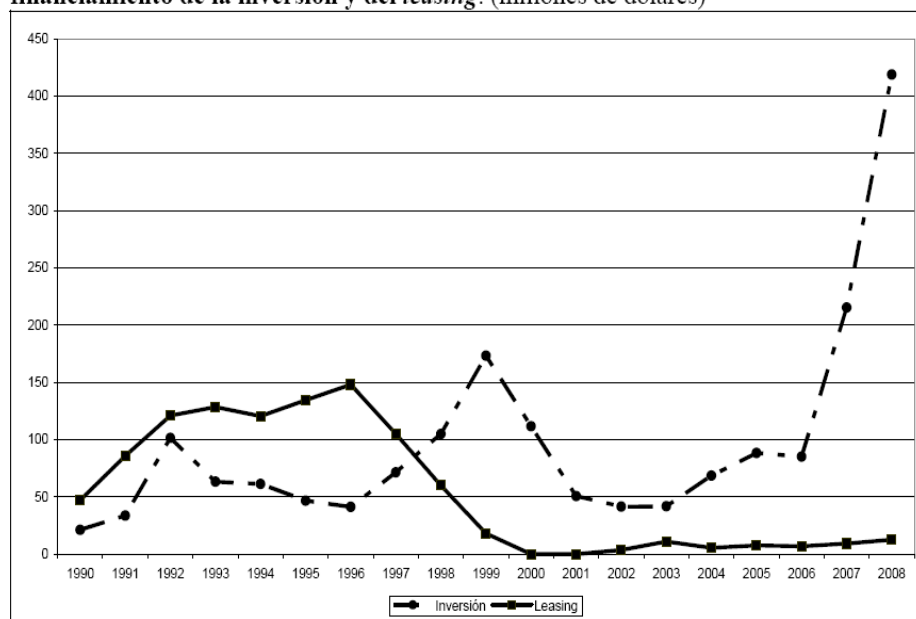
**Gráfico N° 1: CORFO: evolución de los principales programas de apoyo a la intermediación financiera (millones de dólares)**



Fuente: elaborado sobre la base de cifras de CORFO

Asimismo los programas de apoyo al financiamiento de la inversión y leasing de la mediana y pequeña empresa nacional, han tenido un desarrollo sostenido en el tiempo, aumentando significativamente sus aportes financieros y programas de intermediación financiera como se observa en el siguiente cuadro:

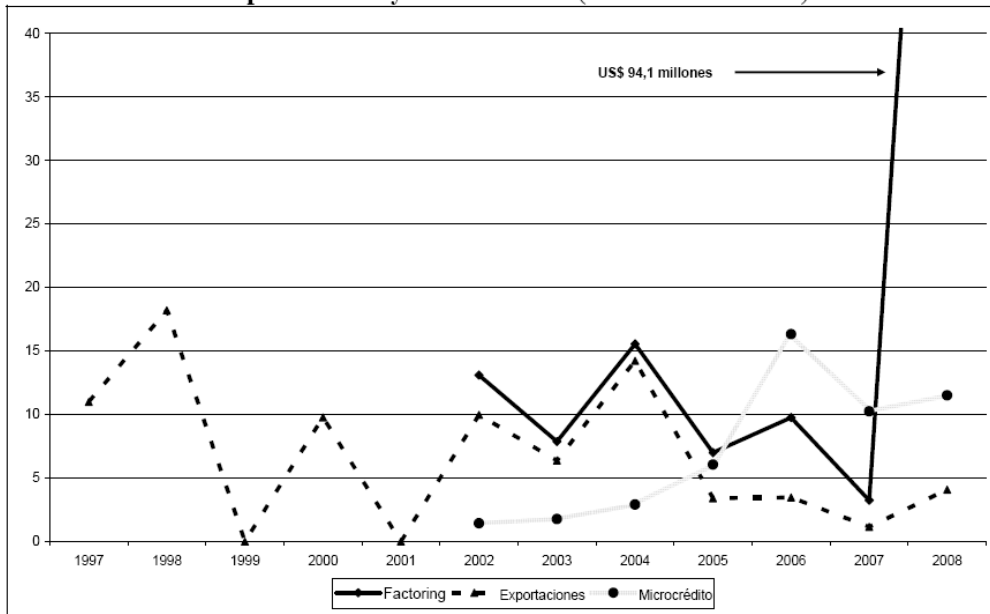
**Gráfico N° 2: CORFO: evolución de la ejecución de los programas de apoyo al financiamiento de la inversión y del leasing. (millones de dólares)**



Fuente: elaborado sobre la base de cifras de CORFO

A partir del nuevo siglo, el apoyo al financiamiento de la mediana y pequeña empresa mediante el apoyo al *factoring*, las exportaciones y el micro crédito, adquiere una expansión notable, como se observa en el siguiente cuadro:

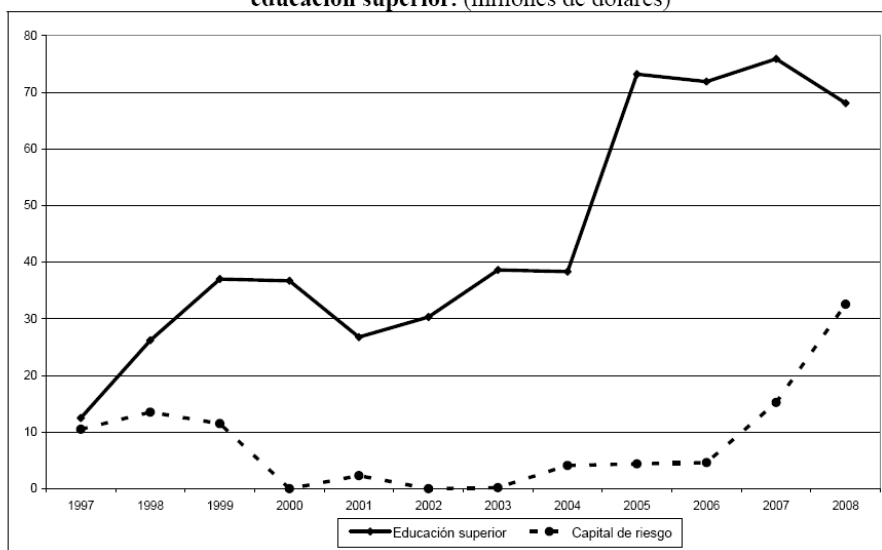
**Gráfico N° 3: CORFO: evolución de los programas de apoyo al factoring, exportaciones y microcrédito. (millones de dólares)**



Fuente: elaborado sobre la base de cifras de CORFO

También ha tenido una expansión notable el apoyo al capital de riesgo y la formación de capital humano para el financiamiento de la educación superior, como se observa en el siguiente cuadro:

**Gráfico N° 4: CORFO: programas de apoyo al capital de riesgo y al crédito para la educación superior. (millones de dólares)**



Fuente: elaborado sobre la base de cifras de CORFO

## **A MODO DE CONCLUSION**

La principal conclusión que se obtiene de la historia de la Corporación de Fomento de la Producción es constatar el rol protagónico que la institución de fomento estatal ha tenido en la historia económica de Chile de los últimos setenta años. La autonomía y estructura que le entregó su constitución legal, hizo de ella el instrumento a través del cual los gobiernos implementaran políticas económicas, porque vieron en ella una base sólida y eficaz para la gestión de sus objetivos estratégicos.

Así, durante el periodo del Frente Popular y su industrialización por sustitución de importaciones, la Corporación desempeñó un rol fundacional del Estado empresario, como agencia generadora de empresas públicas relevantes, pero también de la investigación de la realidad económica nacional y órgano esencial de apoyo a la inversión privada de mediano y largo plazo.

Durante el periodo de reformas estructurales, asumió las nuevas directrices que emanaban de políticas económicas que buscaban la refundación de la economía y la sociedad chilena, como fueron la experiencia liberal de Alesandri, las reformas estructurales de Frei Montalva y el proceso de transición al socialismo de Allende.

El auge del neoliberalismo, durante al dictadura de Pinochet, determinó que a través de CORFO se llevara a cabo el desmantelamiento del Estado empresario y el traspaso del patrimonio empresarial público al sector privado.

El retorno a la democracia le exigió a la Corporación nuevamente innovar en sus enfoques estratégicos para impulsar el desarrollo económico y social en un marco de cooperación público –privado, con un sentido de pragmatismo que dejó atrás la añeja pugna sobre liderazgo del Estado o el sector privado, enfocando su accionar en potenciar la mediana y pequeña empresa en una economía globalizada.

Su quehacer, especialmente, durante sus primeros 30 años de existencia permite destacar que es responsable, en forma directa o indirecta, de la mayor parte de la infraestructura productiva y de servicios del país levantada en el siglo XX. Asimismo, que sus estudios de la realidad económica nacional y su planificación, con mirada de largo plazo, permitieron a la Corporación desarrollar proyectos productivos enfocados a una industrialización exportadora en los sectores forestales, pesquero y agroindustrial, que han permitido en la actualidad diversificar nuestras exportaciones rompiendo en alguna medida nuestra dependencia del cobre.

Hoy, al cumplir 70 años de existencia, la Corporación puede con legítimo orgullo señalar que es, en gran parte, la principal responsable de la modernización de nuestro país en el siglo XX, lo que permitió dejar atrás para siempre un mundo agrario dominado por el latifundio y la ignorancia.