

historia

18

1983

INSTITUTO DE HISTORIA

Pontificia Universidad Católica de Chile

LOS INGENIEROS, EL ESTADO Y LA POLÍTICA EN CHILE

Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento. 1927 - 1939

INTRODUCCIÓN

Al titular esta investigación con una referencia al Ministerio de Fomento (1927) y a la Corporación de Fomento de la Producción (1939) no he pretendido efectuar un juego de palabras más o menos ingenioso. Deseo aclarar este aspecto, pues en las apariencias podría ser considerado de ese modo. El asunto es mucho más sustantivo. Quiero señalar con dicho encabezamiento un problema que atañe al concepto del Estado y de la actividad política que guardan estrecha relación con la organización de la Administración Pública para enfrentar los problemas económico-sociales que vive Chile en esos años.

Quiero valerme, por otro lado, del aparente juego de palabras para reforzar la idea de que las acciones desarrolladas por los sucesivos gobiernos y combinaciones políticas de la época —en estas materias— expresan una continuidad de las ideas matrices, las que se manifestarán con diferencia de grado según las circunstancias de la época.

El trabajo que se presenta a continuación está centrado, pues, en lo que vincula a los gobiernos de entonces, aparte de sus diferencias ideológicas o personales y del grado de adecuación a la institucionalidad democrática expresada en la Constitución Política de 1925. Esto significa que, por sobre los avatares políticos, existe una continuidad en lo administrativo vinculado a lo económico-social. Esta continuidad se traduce en el hecho que las ideas y circunstancias que llevaron a la creación de la CORFO no son peculiares de una combinación política momentánea, sino que expresan la irrupción de nuevos grupos que asumen la conducción nacional, conducción que se va a operar no sólo desde el Gobierno, el Congreso y los Partidos Políticos, sino también desde otros organismos tales como gremios y militares, por señalar algunos a los que se alude en este trabajo.

De lo anterior se desprende que la institucionalidad política —cuya reforma se inicia en 1925 con la nueva Constitución— abarca también

numerosas facetas que involucran a lo administrativo, a lo que se le otorga un rango trascendente, con el objeto de lograr una profunda transformación social y fortalecimiento económico para alcanzar la estabilidad y consolidación nacional.

Al referirme a los ingenieros quiero indicar que la investigación que expongo está centrada sólo en un aspecto de los tantos involucrados en esta renovación del concepto de Estado. Con todo, me parece un aspecto fundamental para comprender este proceso. Al señalar a los ingenieros quiero destacar a un grupo profesional que por esos años alcanza un reconocimiento generalizado del aporte que pueden realizar al país, fenómeno coincidente con una autovaloración —que reafirman públicamente— y una autoconciencia del papel que le cabe jugar en el concierto nacional.

Por ingeniero entiendo principalmente al ingeniero civil, aunque cabe también una comprensión más amplia que incluye a los ingenieros de minas y eléctricos. En general, aquellos a los cuales el Instituto de Ingenieros de Chile les reconoce la capacidad de incorporarse como miembros en aquella época.

Dentro del nuevo concepto de Estado que se manifiesta durante esos años, los ingenieros van a jugar un papel preponderante en cuanto “técnicos” que, como tales, se contraponen a los “políticos”, los que, de una u otra forma, encarnarían el antiguo concepto del Estado, vinculado a lo partidista-parlamentario-constitucional.

De todo lo anterior deriva la elección de las fuentes. Lo fundamental lo he extraído de los “Anales del Instituto de Ingenieros de Chile”, publicación oficial de la institución correspondiente. Además, he utilizado el “Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril” (desde enero de 1935 “Industria, Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril”) por la gravitación que los ingenieros tienen en ella y sólo en cuanto vehículo de expresión de ingenieros, dejando de lado artículos de otras personas. Otras fuentes, como el Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno, el Diario Oficial y las Sesiones del Senado y la Cámara de Diputados son necesarias para consultar asuntos específicos. Para establecer el nombre de los ingenieros incorporados a la Administración Pública en 1927 por Pablo Ramírez fue necesario consultar el archivo de la Contraloría General de la República, Departamentos de Hacienda y Fomento, correspondientes a 1927.

Debo agradecer, finalmente, la valiosa colaboración prestada por los ayudantes señoritas Elisa Ugalde y Carolina Moreno; al Instituto de Ingenieros de Chile por las facilidades de todo orden con que me

colaboró su personal y a la Dirección de Investigación de la Universidad Católica de Chile por el financiamiento que aportó.

1. ESTADO MODERNO, POLÍTICA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TECNOCRACIA

Durante la década de 1920 aflora en Chile un anhelo transformador que no se contenta ya —como había ocurrido en la década anterior— con denunciar solamente los males que afligían a la nación, sino que busca un cauce para superar una herencia que se la percibe gravosa y que se vincula a las viejas prácticas políticas y a las personas en que dichas prácticas se encarnaban.

Este ambiente lleva a buscar la solución de los problemas denunciados en la estructuración de un “Estado Moderno”. El rasgo más saliente de este nuevo Estado lo constituye la preocupación primordial por los aspectos económicos y sociales renovando, de ese modo, la vieja idea de que el Estado es el agente del bien común.

Así lo subraya en octubre de 1926 el entonces Ministro de Guerra y conductor del movimiento militar, coronel Carlos Ibáñez, dirigiéndose a la Cámara de Diputados¹. “... no han comprendido (Uds. los diputados) que los rumbos de un Estado moderno 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 robustecimiento de la economía nacional. En suma, no han comprendido que el viejo criterio político debe ser sustituido por un nuevo concepto de gobierno que resuelva y ejecute, que no postergue la solución de los problemas nacionales”. (19-10-1926).

.....

“Es necesario dejar establecido clara y francamente que el país clama por robustecer el principio de autoridad; que anhela acabar con la anarquía, enemiga de todo progreso, que desea que, una vez por todas, se implante la justicia social que establecen nuestras leyes y dentro de lo que soporta nuestra capacidad económica; y que pide también, de acuerdo con nuestros recursos,

¹ Donoso L., Crescente: “Notas sobre el origen, acatamiento y desgaste del régimen presidencial 1925-1973” en “Historia” 13, Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile, Santiago 1976, pp. 314 y 316.

que se reorganice nuestra administración pública, modernizándola y reduciéndola en beneficio de su eficacia". (21-10-26).

No obstante lo anteriormente expuesto, los aspectos constitucionales —herencia del s. XIX— no son marginados de la preocupación por modernizar al Estado, aunque sí quedarán postergados o suspendidos si se los considera un estorbo para lograr la anhelada modernización económico-social. El mismo Ibáñez, esta vez como vicepresidente y de hecho futuro Presidente de la República, aclaró esta posición sin dejar lugar a dudas, el 21 de mayo de 1927: "... si intenciones aviesas pretendieran perturbar la obra honrada de un gobierno cuya finalidad suprema y única es el bien de la Patria, no omitiré sacrificios propios ni ajenos para guiar al país por la senda justa, para mantener el orden, aunque al término de mi período, en vez de poder declarar que me he ceñido estrictamente a las leyes, sólo pudiera afirmar, repitiendo la frase histórica: "Juro que he salvado a la República"².

Sobre la base de estas citas debemos comprender que la expresión "Estado moderno" empleado por Ibáñez implica un nuevo concepto del Estado. Es esto, por lo demás, lo que señala Mario Góngora en su "Ensayo Histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX", cuando afirma que durante el gobierno de Ibáñez (1927-1931) Chile vivió sin política interior, que sólo hubo administración (p. 79). Más adelante nos dice que tanto Ibáñez como Alessandri (1920-25) expresaron una concepción del Estado como protector de todos los estratos de la sociedad (p. 88). Refiriéndose al gobierno de Dávila (junio-septiembre 1932) sostiene que se quiso demostrar que el Estado era como un organismo viviente y no meramente como una abstracta entidad fiscal. (p. 104)³.

Las afirmaciones de Góngora y las citas de Ibáñez traducen lo que, en mi opinión, constituye lo fundamental de esos años: un concepto de la política que —sobrepasando lo constitucional-parlamentario— es novedoso en cuanto que basa su posibilidad de realización en lo

² Góngora del C., Mario: "Ensayo Histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX", Ediciones La Ciudad, 1981, p. 79, cita esta frase del Mensaje Presidencial leído entonces por Ibáñez.

³ Nunn, Frederick en "Chilean Politics. 1920-1931", University of New Mexico Press, 1970, pp. 166 y 167, señala que el objetivo de Ibáñez tenía como meta hacer un Chile nuevo, lo cual complementa las afirmaciones transcritas.

administrativo. Esto involucra la necesidad de planificación y de técnicos.

Es así como este nuevo concepto del Estado que surge entonces, requiere de una nueva administración pública como complemento indispensable. La reorganización administrativa emprendida por Ibáñez en 1927 constituye pues un fundamento significativo de la institucionalidad que se gesta en aquellos años, disminuyendo correlativamente la importancia de la Constitución Política de 1925⁴.

No debe extrañar, pues, que durante aquellos convulsionados años se expresen continuamente anhelos de que el país sea conducido por personas técnicas, con experiencia de la realidad, en reemplazo de los políticos, expertos en combinaciones parlamentarias.

El mismo Góngora (que para los años comprendidos entre 1920 y 1932 constituye una cantera riquísima de información) da luces en este sentido. Cita una carta de Alessandri de fines de 1924 en la que expone la idea de que un tercio del Senado lo formen "...hombres técnicos, preparados e idóneos o con la necesaria experiencia para juzgar las materias sobre las cuales se legisle" (pág. 80). A continuación refiriéndose al programa presidencial de 1925 del Dr. José Santos Salas, quien proponía reunir a "...todas las fuerzas vivas de la sociedad: el capital, el crédito, los técnicos y los trabajadores; todo parte integrante de la noble función productora" (pág. 81). Esto último se enmarca en un Consejo Económico Nacional, definido como "...la voz técnica informante en la acción gubernativa..."⁵.

En este contexto hay que comprender las expresiones de Ibáñez transcritas más arriba: "...el viejo criterio político debe ser sustituido por un nuevo concepto de gobierno, de gobierno que resuelva y ejecute...", "...que se reorganice nuestra administración pública, modernizándola...". Treinta años después, el mismo Ibáñez le dijo a Luis Correa Prieto: "Traté de llevar a los altos cargos de la administración a hombres jóvenes, independientes y, en su mayoría, de clase media, aunque fueran poco conocidos en el ambiente político y en

⁴ Según esto, tendría que dar vuelta la frase de Góngora citada más arriba, afirmando que durante el gobierno de Ibáñez hubo política interior porque hubo administración. Hay que aclarar sí que lo constitucional fue dejado de lado en gran medida. Con Grove y Dávila, en 1932, lo constitucional fue totalmente dejado de lado.

⁵ Monreal, Enrique: "Historia Completa y Documentada del Período Revolucionario. 1924-1925", sin fecha, p. 441.

los núcleos sociales santiaguinos. Había que renovar hábitos, lo que no se puede hacer con personas comprometidas con el ambiente”⁶.

Personalmente creo que es por este lado que hay que comprender el hecho que el país se entregara a Ibáñez en 1927: encarnaba un anhelo colectivo profundo que implicaba un nuevo concepto del Estado, de la Política y de la Administración Pública. Me parece que el fenómeno en cuestión es más complejo y más rico que considerarlo sólo como un hastío y un afán de paz o cualquier precio luego de una época de turbulencia, como lo manifiesta Mario Góngora afirmándose en J. Burckardt⁷.

El primer gobierno de Ibáñez se caracterizó por su intensa actividad político-administrativa orientada a plasmar el nuevo concepto del Estado que lo presidía. La idea de Burckhardt, tomada por Góngora, hace pensar en un inmovilismo absoluto, lo que no se compadece con la realidad vivida entonces⁸.

La estructuración de un “Estado Moderno” implica, pues, un concepto de la actividad política vinculada a la administración pública. Este fenómeno conlleva un detrimento del concepto liberal-parlamentario de la actividad política proporcional al énfasis en lo administrativo. La sustanciosa información que entrega Mario Góngora para los años 1920-1932 corrobora lo que afirmo y permite establecer las diferencias de grado que en torno a este problema se percibe en los sucesivos gobiernos de la época.

Esta actividad política vinculada a la administración pública requiere de técnicos que planifiquen y ejecuten. Los ingenieros civiles chilenos van a constituir un grupo particularmente destacado en la configuración de la tecnocracia que tendrá en sus manos la realización de este nuevo concepto de actividad política vinculada a la administración.

Esta presencia se materializó a partir de 1927 cuando Pablo Ramírez, Ministro de Hacienda, entonces, llamó a un conjunto de ingenieros para que asumiera funciones claves en la nueva administración

⁶ Correa Prieto, Luis: “El Presidente Ibáñez, la política y los políticos. Apuntes para la historia”, Ed. del Pacífico, Santiago 1962, p. 151. Esta frase también la transcribe Góngora, op. cit., p. 83, extractada.

⁷ Góngora, Mario, op. cit., p. 79.

⁸ Sirva como botón de muestra la enorme labor de reestructuración de la Administración Pública que pude vislumbrar personalmente revisando los decretos de nombramientos y remociones de personal contenidos en el archivo de la Contraloría General de la República, año 1927.

que se diseñaba⁹. En enero de 1928, en carta al Presidente del Instituto de Ingenieros de Chile, alababa la exitosa gestión que dichos profesionales desarrollaban: "El infraescrito ha podido apreciar directamente la eficiente colaboración que los miembros del Instituto de Ingenieros han prestado y siguen prestando a la obra de reconstrucción nacional en que el Gobierno se encuentra empeñado. Son ingenieros: el Contralor General de la República; el Director de la Oficina del Presupuesto; el Superintendente de Seguros, el Superintendente de Aduanas, el Director de Impuestos Internos, el Superintendente del Salitre; el Director de la Oficina de Aprovisionamiento del Estado; el Jefe del Departamento de Industrias Fabriles del Ministerio de Fomento, el Jefe del Departamento de Comercio del mismo Ministerio, y tantos otros que sería largo de enumerar. Todos ellos han sido llamados por el infraescrito al desempeño de cargos de importancia que anteriormente eran provistos de acuerdo únicamente con la presión política de los diferentes partidos.

"El Ministro de Hacienda se encuentra ampliamente satisfecho de esta colaboración de los ingenieros nacionales, y desea, por lo mismo, que ella se ejercite de una manera más amplia y general por medio del Instituto de Ingenieros de Chile"¹⁰.

La recepción de esta carta motivó el editorial del número de diciembre de 1927 de los "Anales del Instituto de Ingenieros de Chile". En él reafirman este nuevo concepto de la actividad política y recalcan el papel que le correspondía a los ingenieros dentro de la nueva concepción del Estado que se imponía con Ibáñez. "El señor Ministro de Hacienda, llevando a los ingenieros nacionales a los altos cargos de la administración pública, ha sabido apreciar y aprovechar la colaboración que los ingenieros están siempre listos a prestar a toda obra de acción ejecutiva que, prescindiendo de estériles doctrinas políticas o sociales, se dirija francamente a la reconstrucción económica del país y al incremento de la riqueza pública.

⁹ En aquella época fueron conocidos como "los niños de Pablo Ramírez", pues entonces frisaban en los 30 años. Información proporcionada por Jorge Rogers Sotomayor en conversación con el autor. La incorporación de ellos a la Administración Pública fue posible mediante las leyes 4.113 y 4.156 de 1927, que autorizaban al Ejecutivo la reorganización de ella.

¹⁰ "Anales del Instituto de Ingenieros de Chile" (en adelante "Anales"), diciembre de 1927, p. 617.

"... gobernar, hoy día, no es otra cosa que acrecentar la riqueza pública, y ello obliga, antes que todo, a desarrollar los recursos naturales y a orientar las actividades del país dentro de conceptos económicos. El señor Pablo Ramírez, gobernante moderno, ha sabido comprender estos conceptos y ha buscado ingenieros para aplicarlos"¹¹.

Los ingenieros aludidos en la carta del Ministro Pablo Ramírez son los siguientes:

Contralor General de la República: Rodolfo Jaramillo Bruce.
Director de la Oficina del Presupuesto: Raúl Simón Bernard.
Superintendente de Seguros: Guillermo del Pedregal Herrera.
Superintendente de Aduanas: Javier Herreros Vergara.
Director de Impuestos Internos: Carlos Ramírez Figueroa.
Superintendente del Salitre: Edmundo Delcourt.
Director de la Oficina de Aprovisionamiento del Estado: Jorge Poblete Manterola.
Jefe del Departamento de Industrias Fabriles del M. de Fomento: Marcos Orrego Puelma.
Jefe del Departamento de Comercio del M. de Fomento: Desiderio García Ahumada.

Estas mismas ideas, que revelan el nuevo concepto de Estado y de actividad política que compartían los ingenieros, se expresan en un comentario acerca del Presupuesto extraordinario y del plan de obras públicas presentado por el gobierno de Ibáñez que, por lo demás, era obra de Raúl Simón¹²: "Un gobierno, especialmente cuando se trata de un nuevo régimen, necesita antes que todo, cimentarse en un programa constructivo.

"Un Gobierno que nada deja detrás de sí es un Gobierno en blanco. Las doctrinas cambian y los postulados no son eternos. Sólo quedan los Ferrocarriles, las universidades, los caminos, los puertos, las escuelas, las obras de sanidad pública. Esto es lo único que la pasión política no puede destruir y lo único que la historia no puede dejar de mencionar".

Es así como el nuevo concepto, lo que se denominará "Estado Moderno", se vincula a un nuevo concepto de la actividad política. A

¹¹ "Anales", dic. 1927, pp. 615-616.

¹² "Anales", dic. 1927, p. 618.

esta última se la entiende vinculada a una Administración Pública renovada y desligada de los debates y combinaciones parlamentarias. Para que ésta sea eficaz, se requiere del concurso de técnicos que planifiquen y ejecuten esta política administrativa.

Durante los gobiernos de Ibáñez primero y, más tarde, Grove y Dávila, el impulso en favor de esta política administrativa disminuirá o anulará la importancia de la actividad política tradicional basada en la Constitución y el Congreso. En la medida que esta nueva política sea o parezca ser exitosa en la consecución de los fines propuestos será aceptada sin que se generen mayores tensiones. Pero cuando se vivan o parezcan vivir problemas agudos se desarrollará una tensión creciente entre lo administrativo por un lado y lo constitucional-parlamentario por otro.

Cuando prevalezca este último concepto se luchará por establecer cauces que permitan el desarrollo de lo técnico-administrativo. Los tres lustros siguientes al movimiento militar de 1924-25 presenciarán una tensión constante entre estos dos conceptos de actividad política, los que, a su vez, involucran diferentes conceptos del Estado.

2. LOS INGENIEROS

a) *Su trayectoria en la vida nacional*

Con el Gobierno de Ibáñez los ingenieros —considerados como tales y no en cuanto particulares— alcanzaron una situación preponderante en la conducción política chilena conforme al nuevo concepto de política. A partir de entonces y durante los sucesivos gobiernos, será común encontrar a estos profesionales ocupando, además, diversas carteras ministeriales. Al mismo tiempo, ellos estaban plenamente conscientes del destacado papel que debía corresponderles en todos los planos de la vida nacional. En este sentido, son muy significativas las palabras del ingeniero chileno Francisco Mardones, presidente de la Unión Sudamericana de Asociaciones de Ingenieros (USAI), con motivo del nombramiento de Medrado Goytía como Ministro de Tierras en octubre de 1937¹³. “Estos profesionales [los ingenieros] se encuentran, pues, perfectamente capacitados para ejercer las elevadas funciones de Secretario de Estado en diversas ramas de los ne-

¹³ Este último era arquitecto, pero los ingenieros los reconocían como miembros de su gremio.

gocios públicos, y es muy satisfactorio constatar que S.E. el Presidente de la República no sólo comparte teóricamente esta apreciación sino que ha llevado su convencimiento al terreno de los hechos, llamando en numerosas ocasiones a colegas profesionales a cooperar en las tareas de su gobierno”¹⁴.

Esto significa que culminaba en aquellos años una larga trayectoria de ascenso en la consideración que habían ido conquistando los ingenieros dentro de la vida nacional. Así lo había reconocido en marzo de 1928 el entonces recientemente designado Ministro de Fomento, abogado señor Luis Schmidt, con motivo de la manifestación que le ofrecieron los ingenieros al ser nombrado en tal cargo. Refiriéndose al aporte que habían realizado dichos profesionales al progreso del país, señaló: “Esta obra no sólo merece el agradecimiento público, sino también un caluroso aplauso que, yo, como representante del gobierno en estos momentos, tengo a honra tributar a los viejos y a los jóvenes, a los que llegan al término de su carrera y a los que se inician o prosiguen en ella, porque sé que un mismo entusiasmo los domina y una misma fe los guía cuando ponen su brazo y su cerebro al servicio del país”¹⁵.

Esta trayectoria de ascenso se había realizado durante la segunda y tercera década de este siglo, pues hasta comienzos del siglo XX los ingenieros chilenos no tenía más horizonte que la Dirección de Obras Públicas o el Departamento de Vías y Obras de los FF.CC. del E., ambas reparticiones fiscales. Fue considerada una gran conquista el hecho que accedieran a las demás reparticiones de FF.CC. del E. y que los contratistas no profesionales de las construcciones y tendidos ferroviarios fuesen obligados a mantener un representante ingeniero.

En la segunda década de este siglo intervinieron en los proyectos de puertos y obras de regadío en el sector fiscal. Simultáneamente, se les abría un campo ocupacional en las salitreras pertenecientes a accionistas chilenos. Debido a la I Guerra Mundial, estos profesionales fue-

¹⁴ “Anales”, oct.-nov. 1937, p. 358.

¹⁵ “Anales”, marzo 1928, p. 156. El Ministro Schmidt tenía a su haber una larga carrera en la Administración Pública, estrechamente ligada a los FF.CC. del Estado. Su hermano Teodoro era ingeniero y fue agraciado con la Medalla de Oro en 1936. Esto hace que el elogio a los ingenieros venga de muy cerca, pero, a la vez, constituye un testimonio más del afán tecnocrático que involucra el nuevo concepto de política y, por ende, del reconocimiento que implica para los técnicos este nuevo concepto.

ron llamados para expandir las explotaciones carboníferas. Numerosas industrias grandes comenzaron a contratarlos también; primero como técnicos, luego administradores de plantas y, finalmente, gerentes. En las explotaciones mineras los ingenieros de minas alcanzaban igual reconocimiento.

Al reorganizar Ibáñez la Administración Pública —que tanto realce daría a los ingenieros— muchos de estos profesionales habían accedido a los directorios de numerosas empresas de diversa índole. Se había producido así, en un par de décadas, el reconocimiento técnico y también el de la capacidad administrativa y organizadora de estos profesionales¹⁶.

Durante la década de 1930 se manifestaron diversos testimonios de la importancia que se atribuyen los ingenieros para la vida nacional. Constituyeron expresiones de una conciencia de plenitud profesional que se congregaba institucionalmente en el Instituto de Ingenieros de Chile.

Dejando de lado múltiples testimonios vinculados al acontecer cotidiano, como las expresiones de 1937 del señor Mardones, presidente de la USAI¹⁷, destacaré en esta ocasión cuatro que, aunque de diversa índole, tienen en común manifestar la estima y el reconocimiento público que, en concepto de estos profesionales, debía tener la ingeniería en Chile. Esto significa que dichos testimonios no son producto de acontecimientos circunstanciales. Al contrario, en cuanto testimonios de notoriedad pública, fueron considerados perdurables. Me refiero a la “Medalla de Oro”, la “Historia de la Ingeniería en Chile”, obra de Ernesto Greve, el “Who’s Who (Guía Profesional de la Ingeniería en Chile)” y al Primer Congreso Sudamericano de Ingeniería.

La “Medalla de Oro” fue establecida por el Instituto de Ingenieros de Chile para distinguir anualmente a los ingenieros que hubiesen honrado a la profesión en más alto grado. Podía ser otorgada a profesionales que no fuesen miembros del Instituto. Este galardón comenzó a ser conferido en 1931, siendo honrado en aquella ocasión don Eduardo Barriga Espinoza. La nómina de agraciados con esta distinción puede ser considerada como el Cuadro de Honor de los ingenieros chilenos debido a la trascendencia nacional de quienes la configuran¹⁸.

¹⁶ “Anales”, marzo 1940, p. 142.

¹⁷ Ver nota 14.

¹⁸ “Who’s Who” (Guía Profesional de la Ingeniería en Chile), Edición 1939, p. 5, “Anales”, dic. 1931, pp. 648-650.

La "Historia de la Ingeniería en Chile", obra del ingeniero Ernesto Greve Schlegel, fue publicada en 1938 por la Comisión Organizadora del Primer Congreso Sudamericano de Ingeniería y Tercer Congreso Panamericano de Carreteras. Su contenido abarca diferentes materias vinculadas al tema central desde el siglo XVI hasta entrado el siglo XX. Para los efectos de este trabajo no importa tanto el contenido mismo como otros aspectos que, aparentemente, son secundarios, pero que son precisamente los que confieren el significado testimonial que deseo subrayar. Me refiero a la ocasión de su publicación y al organismo patrocinador; debo hacer notar que en el segundo y tercer tomos de agosto de 1938 y 1944 respectivamente, desaparece la referencia al Tercer Congreso Panamericano de Carreteras, manteniéndose sólo la del Primer Congreso Sudamericano de Ingeniería. El tercer tomo (1944) aporta otro antecedente significativo: fue redactado por el autor a petición especial del Directorio del Instituto de Ingenieros de Chile y en él sobrepasó el marco cronológico que se había impuesto primitivamente, para dar cabida a las realizaciones del siglo XX. Finalmente, es de particular trascendencia la Introducción del primer tomo, páginas 7 a 60, en la cual se explaya largamente sobre el significado conceptual e histórico del vocablo "ingeniería", para terminar estableciendo una periodificación de ella en Chile¹⁹.

El "Who's Who (Guía Profesional de la Ingeniería en Chile)" fue publicado en 1939 por el Instituto de Ingenieros de Chile, materializando así un proyecto del ingeniero Raúl Simón acordado por el Directorio de la institución el 20 de julio de 1937. "Tiene por objeto informar acerca de quiénes son los ingenieros chilenos, dar a conocer sus datos biográficos, sus actividades, sus obras, los cargos que desempeñan o han desempeñado"²⁰. Estaba concebido como una publicación quinquenal que contendría los datos actualizados de los miembros del Instituto. La idea quedó reducida sólo a la edición de 1939.

El Primer Congreso Sudamericano de Ingeniería fue producto de un acuerdo tomado por el Consejo de la USAI en 1935 en Buenos Aires. Se estableció la sede en Chile por celebrarse en 1938 los cincuentenarios del Instituto de Ingenieros de Chile y de la Dirección General de Obras Públicas. La realización de este evento fue posible por el apoyo de ambas instituciones y concurrieron delegaciones de Chile, Colombia, Paraguay, Ecuador, Argentina, Brasil, Uruguay, Pe-

¹⁹ Greve, Ernesto "Historia de la Ingeniería en Chile", Santiago, Imp. Universitaria; T. I, 1938; T. II, agosto 1938; T. III, 1944.

²⁰ "Who's Who", pp. 5 y 6.

rú y Bolivia. Los visitantes extranjeros sumaron 113 ingenieros más varios adherentes sin representación oficial. El Congreso se realizó finalmente entre el 12 y el 19 de enero de 1939. Los trabajos analizados en él se publicaron en 5 tomos en 1940 por la Imprenta Universitaria de Santiago²¹.

b) *Misión que se autoasignan*

Los testimonios reseñados subrayan la importancia del papel que los ingenieros sienten que les corresponde en todos los planos de la vida nacional. Simultáneamente, en diversos artículos y conferencias publicadas en los "Anales del Instituto de Ingenieros", expresan el concepto que tienen de ellos mismos y de la misión a que se sienten llamados.

Resalta muy marcadamente la conciencia de su primacía en las cuestiones técnicas, ya sean éstas estatales o particulares. Se consideran los técnicos por excelencia. Por este motivo solicitan que por ley se prohíba el uso del título de ingenieros a las personas no tituladas en Universidades. También solicitan que por ley se exija que las oficinas salitreras se pongan bajo la dirección de ingenieros universitarios²².

Pero también reclaman para ellos la dirección y administración de los negocios, ya que su formación les permitiría aventajar a otras personas, puesto que se les enseña a ser previsores, a desarrollar el hábito de trabajo hasta asegurar resultados satisfactorios, a poseer un exacto conocimiento en los fines por conseguir y de los medios a emplear²³.

Es necesario destacar que, por sobre estos aspectos puntuales, los ingenieros sienten corresponderles una misión superior porque todos los conocimientos y experiencias de los problemas técnicos: "... se entrelazan desde su origen en su desarrollo y en su finalidad con cuestiones de interés general, que son preocupación principal de los gobiernos progresistas y previsores"²⁴.

Esto lleva a los ingenieros al cumplimiento de una misión integral como correspondería a un estamento de hombres superiores en la sociedad del momento. En opinión del ingeniero Ramón Salas Edwards, ellos son los artifices del mundo moderno: "... junto con la cri-

²¹ Primer Congreso Sudamericano de Ingeniería; Santiago, Imp. Universitaria 1940, T. I, pp. 9 a 36.

²² "Anales", enero 1927, pp. 16 a 33 y abril 1927, pp. 125-126.

²³ Conferencia dictada en el Rotary Club de Santiago por el ingeniero Francisco Mardones Oteiza, publicada en "Anales", oct. 1927, pp. 586-590.

²⁴ "Anales", mayo 1928, Editorial.

sis visible del parlamentarismo seductor, pero estéril, han hecho crisis también en todo el mundo los cascabeles vacíos incapaces de cultivar las ciencias positivas.

"Las más grandes Universidades las presiden hoy matemáticos, la más grande República de la historia la preside Hoover, un ingeniero sin otro antecedente que su talento y energía, más pronto podría la humanidad olvidar la guerra europea que el nombre de Einstein.

"Todo cuanto se refiere a la riqueza, todo lo que significa civilización y progreso, se debe a los sabios y a los ingenieros".

Concretando específicamente esta proyección universal, les corresponde hacer de Chile una nación moderna y progresista. Esto constituye la tarea de los ingenieros chilenos, la cual involucra al desarrollo material conjuntamente con el bienestar social. En estas metas radica precisamente: "...el cumplimiento integral de su misión de progreso y nacionalismo...".

.....
"Si los mejores ingenieros chilenos se dedican con energía a esta tarea de desarrollar el comercio y la industria, harán una obra de salvación nacional, traerán mayor suma de bienestar para todos y nacionalizarán la industria y el comercio".

.....
"¿Cómo deben prepararse los ingenieros chilenos al cumplimiento integral de su misión? Creo que la preparación primera y la más eficaz es la formación de la conciencia de esta misión..."²⁵.

Una misión de modernidad, progresista y nacionalizadora, a partir de su condición de técnicos, es la meta que señala Ramón Salas Edwards.

Numerosos artículos y opiniones de sus colegas expresadas en esta época manifiestan una concordancia total con el testimonio transcrito²⁶.

²⁵ "Anales", julio 1929, pp. 321-327. Ramón Salas Edwards fue prácticamente uno de los primeros conocedores en Chile de la ciencia física del siglo XX (información entregada al autor por don Mario Góngora).

²⁶ La revisión de los "Anales" y del "Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril" (tomando de este último sólo los artículos y opiniones de ingenieros) confirma lo expuesto. Sería inoficioso detallar las referencias correspondientes, pues debería incluir prácticamente a la totalidad de los artículos seleccionados en esta investigación, de los cuales, por lo demás, cito los menos en estas páginas.

Sin embargo, al final de esa conferencia nos da a entender que en 1929 era sólo una élite de ingenieros la que sustentaba estas ideas pues está llamando a los estudiantes a considerar un horizonte mucho más amplio que aquel que se percibe en el tablero de proyectos. Pero es esta élite la que conduce al gremio desde el Instituto de Ingenieros y sus "Anales" y desde los principales cargos de figuración pública —tanto estatales como privados— a que acceden en estos años.

De todo lo anterior se concluye que los ingenieros sienten como propias las funciones técnicas y la organización y conducción administrativa de entidades diversas, como sustrato para apoyar una acción política progresista, modernizadora y nacionalista. Con este objeto, diversos artículos postularán la modificación de los planes de estudios en las escuelas de ingeniería, para introducir la enseñanza de materias relativas al comportamiento humano en las organizaciones, política económica, finanzas, organizaciones comerciales y legislación ²⁷.

c) *Su aporte a la orientación nacional*

Los ingenieros se sienten llamados a una labor política —en su nueva acepción— que debe exhibir perfiles muy definidos: modernizadora, progresista y nacionalizadora. ¿Cómo ven ellos la posibilidad de realizar esta labor? Planteado de otra manera: ¿qué ideas exponen ellos para concretar estos anhelos? Son múltiples los artículos en los cuales analizan numerosos problemas y plantean las soluciones que según ellos corresponderían. Pero generalmente están referidos a asuntos específicos. Analizarlos individualmente sería una tarea larga, fatigosa para el lector y, además, repetitiva en los aspectos fundamentales.

Estos son "Política Eléctrica Chilena", ciclo de conferencias dictadas por siete ingenieros a fines de 1935 y publicadas *in extenso* en los "Anales" de diciembre de 1935 y enero de 1936 y editadas posteriormente por Nascimento en 1936. El segundo trabajo en cuestión es "El Concepto de Industria Nacional y la Protección del Estado", presentado por cuatro ingenieros al Primer Congreso Sudamericano de Ingeniería y publicado en "Industria", Boletín de la SOFOFA en diciembre de 1938, y en "Anales" en junio de 1939.

Cabe hacer algunos alcances generales respecto de estos trabajos. En primer lugar se debe señalar que no necesariamente expresan un

²⁷ "Anales", oct. 1927, pp. 586-590 y marzo 1940, pp. 141-146.

pensamiento original y exclusivo de los ingenieros. Lo interesante de considerar en este caso es que van más allá de una postura declamativa, para presentar proposiciones concretas cimentadas en estudios técnicos. En el caso de "Política Eléctrica Chilena", por contener ideas elaboradas a partir de un asunto tan circunscrito a lo profesional, podría afirmarse con mayor propiedad la exclusividad de los ingenieros. Pero no me parece que radique allí lo fundamental del aporte que realizan a su época, sino en la concreción técnica de sus proposiciones.

Por otra parte, es necesario señalar que estos trabajos no son aceptados, aún entre los ingenieros, sin algún grado de discrepancia. Esto es mucho más notorio en el caso de "El Concepto de Industria Nacional y la Protección del Estado". Pero, con todo, la polémica deja a salvo lo fundamental: la necesidad de intervención del Estado para proteger a la industria. La disputa se refiere más bien al grado y tipo de intervención estatal.

I *Política Eléctrica Chilena* es un estudio realizado por seis ingenieros civiles y un ingeniero eléctrico. Los primeros son: Reinaldo Harnecker von Kretschmann, Fernando Palma Rogers, José Luis Claro Montes, Hernán Edwards Sutil, Vicente Monge Mira y Darío Sánchez Vickers; el ingeniero eléctrico es Domingo Santa María Sánchez. Un aspecto que los lleva a realizar este planteamiento es el hecho que durante 1933-34 se produjo una detención en el desarrollo de las empresas generadoras existentes entonces.

El trabajo está dividido en dos partes: "Estudios Generales" y "Plan de Electrificación del País"²⁸. La primera parte aborda los siguientes temas: I Bases técnicas y económicas del problema eléctrico; II Producción, transporte y distribución de la energía eléctrica; III Consumos de energía eléctrica; IV La energía eléctrica en los servicios de transporte; V Posible creación y desarrollo de industrias con el mayor consumo de energía eléctrica y con la disminución de su precio de venta; VI Aspectos sociales y económicos de la electrificación del país; VII El problema eléctrico en otros países.

La segunda parte se refiere a: VIII Plan general de construcciones para la generación, transporte y distribución de la energía eléctrica, IX Financiamiento del plan nacional de electrificación; X Organización y legislación para la empresa eléctrica del Estado.

La sola enumeración de sus capítulos nos entrega una idea global de la pretensión de los autores: analizar todos los aspectos vinculados

²⁸ Siempre me referiré a la edición impresa por Nascimento, Santiago, 1936.

al problema eléctrico y, a continuación, exponer la forma concreta que permitiría traducir estas ideas en una realidad tangible.

A pesar de que estas materias se exponen de un modo muy técnico, apoyadas en numerosos gráficos y estadísticas de diversa índole, la "Introducción" a la primera parte nos da la tónica que caracteriza al trabajo en cuestión. En el breve espacio de una página se destacan la importancia actual del abastecimiento de energía eléctrica y su influencia sobre el desarrollo de los países, especialmente en un país de desenvolvimiento incipiente como Chile. Se afirma allí: "Constituye hoy día un axioma indiscutido el hecho que, fuera de las necesidades fundamentales de alimentación, vestuario y habitación, nada está tan intensamente ligado al progreso y bienestar humano, en sus aspectos técnicos, económico y social, como la energía eléctrica en sus múltiples aplicaciones".

"Desde el punto de vista técnico, constituye en la actualidad uno de los campos más importantes de la ingeniería moderna y día a día nuevos trabajos científicos y prácticos, inventos y perfeccionamientos enriquecen este campo, extendiéndolo hacia horizontes insospechados".

"En su aspecto económico, la energía eléctrica constituye una de las materias primas más fundamentales y necesarias para la industria extractiva y manufacturera, para la agricultura y el comercio, y como tal, no debe ser considerado como un objeto de comercio o lucro, sino como un artículo de primera necesidad".

"Especialmente desde el punto de vista social, está perfectamente definido, en todos los países civilizados, su característica de servicio de extrema necesidad pública, y como tal debe ser explotado directamente por el Estado, o por particulares sometidos a una estricta reglamentación y fiscalización".

Se agrega a continuación que "... debido a las fuertes e incesantes capitalizaciones que requiere ... sólo puede vivir económicamente en regímenes de monopolio ..." que es lo que la distingue de otras industrias vinculadas a artículos de primera necesidad, como el vestuario, la alimentación y la habitación, que deben estar sujetas a la libre competencia. Luego se afirma: "Bien conocidas son también las opiniones de reputados estadistas extranjeros, en el sentido que: "el dominio de la energía eléctrica da el dominio económico del país", y también: la energía eléctrica es el elemento fundamental de las posibilidades económicas del país" (atribuyen a Musso lini estas frases sin agregar referencia bibliográfica alguna).

Finalmente, sostienen que el incipiente desarrollo económico de Chile debe ser orientado hacia las industrias extractivas, manufactureras y agrícola, así como al incremento del regadío mecánico. A esto se une el bajo estándar medio de vida, todo lo cual hace que el problema de la energía eléctrica adquiera "... caracteres más agudos, y más que en parte alguna, se hace necesario que el Estado aborde decididamente una política de desarrollo de nuestras fuentes generadoras de energía eléctrica"²⁹.

Todo esto implica que, más allá del carácter técnico de la exposición, lo que se pretende es desarrollar un programa político que tiene en la electrificación del país su base fundamental. Es por esto que, luego de analizar los aspectos generales, se plantea finalmente la concreción práctica de estas ideas en una empresa eléctrica. Esta vendría a ser el organismo técnico-administrativo para realizar dicho programa político implícito.

El capítulo I, Bases Técnicas y Económicas, aporta significativos razonamientos para concluir en la necesidad de que sea el Estado el ejecutor de la política eléctrica. Se afirma que si se elimina el interés del capital invertido en obras eléctricas, se podrían disminuir los precios de venta entre un 40 y un 44%, y que esto sería beneficioso pues desplazaría a otras fuentes de energía, con lo cual aumentaría la generación, lo que, a su vez, redundaría en un mayor abaratamiento del precio. Para lograr esta meta se requeriría que la oferta "abundante, barata y difundida" preceda a la demanda. Todo esto manifiesta "... la necesidad y urgencia que sea el Estado quien aborde esta política, siguiendo por lo demás la misma y hermosa tradición, de larga visión de estadistas, de nuestras construcciones y explotaciones de ferrocarriles, puertos, caminos, embalses, agua potable, alcantarillado, etcétera, con miras de penetración y de fomento, sin exigencias de utilidades directas o indirectas a corto plazo"³⁰.

El capítulo II señala la necesidad de establecer un "Plan General de Electrificación" y las ventajas de todo orden que ello traería. El capítulo III reseña los diversos consumos de energía según satisfagan el bienestar y la comodidad de los individuos de la sociedad y según estimulen el desarrollo económico del país. El capítulo IV subraya la

²⁹ Introducción, pp. 5 y 6.

³⁰ Capítulo I, p. 28.

importancia de la electrificación de Ferrocarriles y de tranvías, por cuanto aportan un consumo básico que posibilitaría la electrificación de diversas regiones. El capítulo V enumera y analiza los tipos de industrias que podrían surgir para permitir el consumo y la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica.

El capítulo VI —aspectos sociales y económicos— es el que más claramente deja establecido el carácter político implícito en el trabajo de los ingenieros y el papel que al Estado le cabe en el desarrollo de este programa político. “El desarrollo de la vida, para el hombre civilizado, se basa hoy día en obtener, de la organización social, el máximo de satisfacciones para sus necesidades vitales, sus deseos e instintos, con un mínimo de sacrificios, regulados por el trabajo físico o intelectual. Este juego de las satisfacciones de la vida, desde los detalles del hogar y las obras de defensa contra los rigores de la naturaleza, desde la obtención de los medios esenciales para la alimentación hasta las satisfacciones más refinadas del paladar, desde los medios más elementales hasta los más avanzados de la técnica moderna de las comunicaciones y de los transportes, desde el cuidado médico de la vida y de la salud hasta los elementos más poderosos de su conservación o destrucción, desde los medios más elementales de la industria y la agricultura hasta las más complejas organizaciones para dichos trabajos, se basan en parte muy primordial en el consumo o utilización de la energía eléctrica. Se puede afirmar que no hay actividad del hombre civilizado y que no hay instante de su existencia que no esté sujeto, directa o indirectamente, a la acción de la electricidad, que constituye en consecuencia un servicio de extrema necesidad pública”.

“La acción que su suministro ejerce sobre el hombre es de una importancia social muy grande, por lo cual toda solución que tienda al mejoramiento de la organización social de un país debe apoyarse, como en una de sus bases, sobre la electrificación del mismo, [la cual constituye] el más fuerte estímulo para el lógico aprovechamiento consiguiente de sus recursos naturales. De allí que el suministro de la energía eléctrica deba considerarse como una función social preferente del Estado. Esta acción, para que sea eficaz y para que cumpla con las finalidades que le son propias, debe ejercitarse por el Estado mismo, lo que conduce a que las obras de generación, interconexión, transmisión y distribución primaria de energía eléctrica deban ser construidas y explotadas por el Estado en cumplimiento de una finalidad

de función social en vez de atender preferentemente al aspecto de rentabilidad directa o inmediata”.

“Todo el bienestar que puede producir la energía eléctrica abundante, barata y difundida tiene su repercusión no sólo en el individuo o familia, sino que en la sociedad entera, ya que producirá un aumento en la capacidad de trabajo personal y se traducirá en mejores condiciones de vida”.

“Las líneas eléctricas paralelas a las vías ferroviarias, o que atraviesen regiones vírgenes por explotar, son las portadoras de un elemento poderoso de fomento al facilitar el desarrollo de nuevas zonas del país. Son también las que, al construirse desde un principio en una región minera o de futuro desarrollo industrial, procurarán el robustecimiento efectivo de esas riquezas. Dichas líneas eléctricas, al abarcar regiones agrícolas, propenderán a perfeccionar y a facilitar las faenas agrícolas, permitirán también el abordar racionalmente un problema de honda trascendencia nacional, la implantación en pequeña y en gran escala del regadío mecánico, que incrementaría el patrimonio del país con cientos de miles de hectáreas de nuevos terrenos de cultivos, de pastoreo y de reforestaciones frutales, madereras o leñíferas. Las líneas eléctricas que difundan la energía abundante y barata, que muchas veces es el elemento básico para el desarrollo minero, industrial o agrícola, darán un bienestar efectivo, a las regiones servidas, muy especialmente cuando se siga la política que preconizamos, que la oferta preceda y estimule a la demanda”.

“Puede estimarse hoy día, y lo será mucho más en el futuro, que el control del abastecimiento de la energía eléctrica, o sea su generación y distribución primaria, significa un control sobre la vida económica y social del país. Es de toda evidencia que este control sólo debe estar en manos del Estado. Este control es en tal forma efectivo, debido a que en el servicio eléctrico no puede existir la concurrencia”.

“El sistema de abastecimiento primario de la energía eléctrica, formado por las centrales generadoras, las líneas de transmisión, de interconexión y de distribución con sus subestaciones primarias, forma la malla fundamental que ejerce el control económico del país. No es posible, desde ningún punto de vista, y mucho menos en un país poco desarrollado como Chile, que esta malla esté en poder de otros que no sea el Estado mismo”.

“Hay además otro aspecto del problema que obliga a que sea el Estado quien atienda el servicio del abastecimiento primario

de la energía eléctrica; es el de penetración a nuevas zonas y el de fomento general de la producción y de la riqueza nacional, obtenidas mediante el suministro de energía eléctrica abundante, barata y difundida”.

“El abandono y destierro de la vela, del “chonchón” a parafina y su reemplazo por la lamparilla eléctrica debe ser el lema de una campaña de política eléctrica por parte del Estado. El efecto moral que produciría dicha política, el alumbrado del hogar, de la sala familiar, de trabajo y del pequeño taller, es de una repercusión tan grande que casi no puede calcularse: puede traducirse en la mayor limpieza e higiene, en el mayor contento y rendimiento de la vida, en el mayor arraigo al hogar y en la obtención de una mayor cultura para una gran masa de habitantes, precisamente para aquellos más necesitados y menesterosos, para quienes el Estado debe procurar que puedan satisfacer sus más premiosas necesidades para el desarrollo de una vida más humana”.

“Hemos esbozado así los aspectos sociales y económicos que presentaría la electrificación general del país: puede apreciarse en sus grandes líneas la enorme y profunda influencia que una obra de esta naturaleza puede tener sobre el desarrollo nacional. Sus efectos podrán aparecer exagerados a las personas que no estén interiorizados en estos problemas, ni en los resultados obtenidos en otros países. No dudamos en asegurar que la implantación de una política eléctrica chilena, como la que preconizamos, con la iniciación por el Estado de un plan amplio de electrificación puede significar para Chile el mayor paso dado en la vía de su progreso y desarrollo, en todas las últimas décadas”.

“La iniciación de esta gran obra de electrificación de Chile, por los chilenos y para todos los chilenos, quedaría marcada como un jalón imperecedero en la obtención de la independencia económica y en el progreso y bienestar social de todos los habitantes”³¹.

El haber citado estos extensos párrafos responde al deseo de dejar inequívocamente establecida la estrecha vinculación que tienen para estos ingenieros los aspectos técnicos con los económicos y sociales. Además, cómo es el Estado el llamado a concretar este vínculo mediante una acción político-administrativa.

³¹ Capítulo VI, pp. 71, 72, 76, 77, 78, 88 y 89.

El capítulo VII, último de la primera parte, tiene por objeto exponer cómo había sido abordado el problema eléctrico en otros países, llevando a la práctica las ideas recomendadas en el trabajo comentado.

De la segunda parte —Plan de Electrificación del País— los capítulos VIII y IX están dedicados a analizar los aspectos técnicos y financieros involucrados. El capítulo final señala los puntos esenciales para la organización de la empresa eléctrica del Estado y las ideas fundamentales para el proyecto de legislación.

Respecto del primer punto del último capítulo se indica que debe establecerse una completa independencia de la empresa respecto de las influencias políticas y de los intereses particulares o gremiales; que ésta debe tener amplia autonomía técnica y que es necesario desarrollar y ajustar las obras estrictamente al plan general de electrificación elaborado para lograr un desarrollo armónico. Para esto último se le debe otorgar autonomía económica.

En cuanto a las ideas para la legislación, esbozan de modo muy general su objeto, organización, capital, inversión de capital, atribuciones, explotación, administración y personal. Respecto del objeto se subraya la necesidad de autonomía; en cuanto a la administración, se indica que sus directivos máximos deberán ser ingenieros y que el personal, tanto de empleados como obreros, debería ser chileno en su totalidad.

Las conclusiones sintetizan lo expuesto anteriormente, recalcando de un modo especial el trasfondo político involucrado en el estudio comentado. Se agrega, finalmente, un acuerdo del Instituto de Ingenieros de Chile que, bajo la forma de recomendación a los poderes públicos, subraya lo fundamental de las conclusiones.

Frente a lo sostenido en “Política Eléctrica Chilena”, el presidente de entonces de la Asociación de Empresas Eléctricas de Chile, señor Agustín Huneeus, precisó algunos puntos: en primer lugar, que las estadísticas citadas comparaban a Chile con los países más adelantados en esta materia, lo cual era improcedente, pues el atraso en electricidad que caracterizaría a nuestro país sería menor que el existente en rubros como alimentación, vestuario y educación. Refutó que existiera una asfixia en el abastecimiento eléctrico y señaló que la ausencia de crecimiento ocurrida durante 1933 y 1934 se había debido a los precios excesivamente bajos impuestos por los gobiernos en los años anteriores, pero que, habiéndose remediado ese problema, en 1935 había comenzado el desarrollo y que en ningún momento las empresas habían dejado de suministrar la energía solicitada. Señaló también que el costo de la energía representaba sólo un 3% del costo total de las industrias,

por lo cual una disminución de ese precio nunca sería determinante de la no instalación o mal rendimiento de una industria. Finalmente, advirtió sobre el costo que podría tener para la totalidad de los contribuyentes el hecho que el Fisco invirtiera en estas obras sin exigir rentabilidad al capital, señalando que creía más justo que el peso de esas inversiones recayera sobre los usuarios, en la proporción que a cada cual correspondía según su consumo, mediante tarifas reales ³².

En 1938 Hernán Edwards Sutil publicó un artículo ³³ sobre el problema de la energía que debía enfrentar el país en los años siguientes, centrándolo en la electricidad y en el carbón. Comenzó aclarando que su participación en "Política Eléctrica Chilena" había consistido en leer dicho estudio y efectuar algunas observaciones a las ideas generales que lo orientaban, las cuales habían sido desestimadas. A continuación refuta numerosas afirmaciones del trabajo ya descrito.

Sostiene que Chile no sufriría de asfixia eléctrica, insinuando que las estadísticas en que se basaron los autores de "Política Eléctrica Chilena" eran engañosas, pero reconoce que para el futuro se prevé escasez de energía, por insuficiencia de la producción carbonífera y de la generación eléctrica. Como solución propone desarrollar la energía hidroeléctrica en primer término. Partiendo de la base de la baja densidad demográfica chilena, no se manifiesta partidario de la construcción de grandes obras de electrificación, por el alto costo que tendría la distribución, sino que propugna la construcción de pequeñas plantas generadoras para abastecer localidades muy circunscritas o grupos de industrias en cooperativas.

Al Estado le asigna un papel de colaborador "prudente" y "razonable" de la iniciativa privada, extendiéndose en la inconveniencia de crear un organismo fiscal para construir y explotar centrales eléctricas. Propone que se desarrolle un plan de electrificación modesto, razonable y progresivo, en el cual le quepa una importante función a la Dirección General de Servicios Eléctricos mediante la reglamentación de las cooperativas eléctricas y el otorgamiento de facilidades financieras, de concesiones de fuerza motriz y de paso de líneas para la creación de pequeñas plantas generadoras, colaborando así con los particulares y no entabando sus iniciativas.

Con motivo del Primer Congreso Sudamericano de Ingeniería Reinaldo Harnecker presentó un plan de electrificación, ejecutado y

³² "Anales", marzo 1936, pp. 139-141.

³³ "Anales", julio-agosto 1938, pp. 315-331.

explotado por el Estado con fines de fomento³⁴. En dicho artículo transcribe literalmente las conclusiones de "Política Eléctrica Chilena" y las Recomendaciones del Instituto de Ingenieros a los Poderes Políticos. A partir de estas premisas desarrolla su exposición, concluyendo que la fijación de precios medios armónicos de venta debe atenerse a las siguientes directivas principales:

1. "El suministro de la energía eléctrica primaria sin finalidad de lucro, sino que como medio de fomento de las actividades productoras del país y del bienestar de sus habitantes".

2. "La estabilidad de los precios medios de venta de la energía eléctrica durante los más largos períodos de tiempo posibles; para permitir que se constituyan y desarrollen, a su amparo, las inversiones e intereses ligados al aprovechamiento de dicha energía".

3. "La necesidad de agrupar, en las regiones más favorecidas con recursos generadores hidroeléctricos, aquellas industrias de grandes consumos de energía eléctrica, para reservar así, en las otras regiones, sus recursos generadores propios, para el servicio público y para aquellos consumos arraigados a las regiones respectivas".

Plantea, además, la necesidad de modificar la idea de "un nervio central eléctrico chileno", más o menos paralelo a la línea férrea central, que recibiría su alimentación de centrales hidroeléctricas cordilleras y termoeléctricas costeras, reemplazándolo por una concepción de regiones geográficas que, siendo aisladas primero, se irían conectando posteriormente.

Es así como el problema de la energía, centrado básicamente en la electricidad, salta de lo meramente técnico para proyectarse al campo más amplio de lo económico-social, pretendiendo transformarse en el eje de una acción política³⁵.

II. *El Concepto de Industria Nacional y la Protección del Estado* es un trabajo preparado por los ingenieros Raúl Simón Bertrand, Rodolfo Jaramillo Bruce, Walter Müller Hess y Vicente Izquierdo Phillips con motivo del Primer Congreso Sudamericano de Ingeniería. El estudio en cuestión tiene por objeto señalar la orientación que debería exhibir una política de fomento de la economía nacional, partiendo de la base de que el progreso económico de la población está vinculado estrechamente a una proporción creciente de la producción industrial dentro

³⁴ "Anales", junio 1939, pp. 318-331.

³⁵ Véase también "Industria", marzo 1939, p. 152, que contiene una breve reseña de estas ideas en artículo del mismo Harnecker.

del total de la producción de una nación. El texto se divide en siete puntos que abarcan: I. Población total y población trabajadora; II. Estándar de vida; III. Salarios y valor de la moneda; IV. Producción agrícola, minera e industrial: las limitaciones de las dos primeras y las posibilidades de crecimiento indefinido de la tercera; V. Estimación del valor de la producción industrial de Chile; VI. Consideraciones sobre una política de fomento de la industria nacional; VII. Conclusiones³⁶.

De la enumeración anterior se desprende que la idea de los autores consiste en vincular la producción de bienes industriales con la riqueza de un país. Al igual que "Política Eléctrica Chilena", se basa en numerosas estadísticas chilenas y extranjeras para apoyar el desarrollo del trabajo y comparar la situación nacional con la de otros países que, por su mayor desarrollo industrial, señalan las metas a las que se debe aspirar y a las cuales se podría llegar siguiendo las recomendaciones que sugieren.

La combinación que establecen entre producción industrial, riqueza nacional y estándar de vida le confiere también a este estudio un carácter que, asentado en lo técnico, lo sobrepasa largamente para transformarse, en definitiva, en un programa de acción política.

En el punto primero se establece cómo las características económicas de un país determinan en gran medida la proporción de población trabajadora. El punto segundo relaciona la producción por trabajador y la proporción de población trabajadora, llegando a la conclusión que las diferencias enormes que se observan en los diferentes países estudiados derivan de la mecanización del trabajo, es decir, de la cantidad de producción fabril, explicando así las diferencias de estándar de vida en diversos países. Basado en lo anterior se concluye, en el punto tercero, que ni los salarios ni el valor de la moneda tienen influencia sobre el estándar de vida, sino la cantidad de producción por trabajador. En cuanto a la producción agrícola, se establece que está limitada por el área cultivable disponible y que si el país se basara en la agricultura solamente, y a la vez creciera la población, disminuiría el estándar de vida. La minería orientada a la exportación —se excluye el carbón que es fuente de energía industrial— está limitada por el mercado externo, respecto del cual se presentan predicciones pesimistas para el salitre, el cobre y el oro, por lo cual tampoco constituye una posibilidad para elevar el estándar de vida de la población. Finalmente, sobre

³⁶ Empleo el texto aparecido en "Industria", diciembre 1938, pp. 783-803.

la base de estadísticas de Estados Unidos de Norteamérica y de Argentina, se concluye que la industria tiene posibilidades casi indefinidas de mejorar la entrada nacional y el estándar de vida por efecto del valor que la manufactura agrega a las materias primas. Se afirma también que: "...no existe límite, en efecto, para las aspiraciones individuales y colectivas. Tampoco existe límite para la variedad de materias primas o sustitutos que la técnica fisicoquímica puede incorporar a la producción industrial"³⁷, de lo cual debe entenderse que la industria tiene una posibilidad ilimitada de crecimiento.

El punto V abunda en información estadística nacional para estimar el valor de la producción industrial chilena. El punto VI insiste en que la protección a la industria debe llevarse a cabo como una política preestablecida, señalando que hasta ese momento —1938— la industria se ha beneficiado de los altos aranceles y del sistema de licencias de importación establecidos para otras finalidades: fuente de ingresos fiscales el primero y alivio a la situación de cambios internacionales el segundo. Todo esto significa una seguridad insuficiente para quienes deben invertir capitales en construir sus plantas y crear nuevas producciones. "De lo anterior se deduce claramente que la protección arancelaria o de licencias de importación debe establecerse "a priori" y como doctrina económica inamovible cada vez que exista una industria nacional que proteger, ya que cualquiera producción que reemplace una importación es y será siempre un aumento de la riqueza nacional independientemente de un costo aparente en valores monetarios".

Esta protección doctrinaria es particularmente significativa para defenderse de "...los gobiernos de los grandes países industriales con economía dirigida e integral (Alemania, Japón) que favorecen la exportación cualquiera que sea el precio...", pues mediante el dumping hacen ineficaz toda barrera aduanera. "El medio lógico de defensa contra la importación forzada sólo puede consistir, por lo tanto, en el régimen de "licencias de importación", pero establecidas éstas de acuerdo con una doctrina preestablecida e inalterable de protección a la industria nacional. En otras términos, *debe establecerse, como sistema, que toda importación debe limitarse a la cantidad que no pueda ser atendida por la industria nacional*"³⁸.

³⁷ Op. cit., p. 792.

³⁸ Op. cit., p. 802. He sustituido la letra negrita del texto original por la cursiva.

Finalmente, establecido este recinto nacional, protegido, se pregona la necesidad de libre competencia interior "... la cual destruirá los monopolios y mantendrá el espíritu de inventiva, superación e iniciativa"³⁹.

De este modo queda definida una industria nacional y abierto el camino para un incremento indefinido de la riqueza nacional y del estándar de vida de la población. Esta proposición técnica constituye, pues, un programa político nacionalista que apunta, además, a una transformación social revolucionaria.

El editorial de "Industria" de este número⁴⁰ comenta elogiosamente este artículo y se complace por el aporte que significa para la solución del problema industrial chileno. Se playea largamente en la proposición política implícita en él, destacando los puntos fundamentales en que se manifiesta⁴¹.

La publicación de este artículo en los "Anales" de junio de 1939 desató sucesivas publicaciones que mostraban su disconformidad con los planteamientos expuestos.

Javier Herreros Vergara⁴² señaló la incongruencia de pretender un recinto nacional protegido unido a una total libertad interior. A su juicio se daba una combinación de liberalismo y proteccionismo en contra de los consumidores, puesto que no habría freno alguno para que los productores chilenos alzarán indiscriminadamente sus precios o para evitar la constitución de monopolios como había acontecido en los casos de la cerveza, el azúcar, los cigarrillos; también señala el caso de industrias como la de cartones y otras que pagaban a empresas competidoras más pequeñas para que no produjeran, ejerciendo una especie de dumping interno. Señala también que los aranceles altos permiten un mayor precio para los productos sustitutores de importación y que es esto lo que aumenta tanto el valor agregado de la manufactura chilena. En definitiva, argumenta Herreros, no se trata de un valor agregado, sino de un valor traspasado del consumidor al capitalista por virtud de los aranceles.

Sin embargo, concuerda con la necesidad de proteger a la industria nacional, pero distinguiendo la fundamental de la accesoria para permitir el desarrollo de industrias que elaboren artículos baratos y de consumo generalizado, dejando aquellos productos más sofisticados para países más fuertes industrialmente.

³⁹ Op. cit., p. 803.

⁴⁰ "Industria", diciembre 1938.

⁴¹ Los editoriales de "Industria" de febrero y abril de 1939 recalcan nuevamente la importancia del trabajo comentado.

⁴² "Anales", septiembre 1939, pp. 409-416.

En febrero de 1940 Daniel Armanet planteó una posición crítica al artículo de Simón, Müller, Jaramillo e Izquierdo, refutando todas sus conclusiones⁴³. Señaló allí que el estándar de vida no consiste en un asunto de producción, sino de renta obtenida de la producción. Hizo ver que la posición de los ingenieros comentados podría tener validez si el país estuviera completamente desvinculado del exterior. Que al no ser así importaba más la renta deducida de esa producción. Señaló que la producción y la renta marchan generalmente paralelas, pero que las protecciones contrarían esta tendencia, produciendo un traspaso del dinero de los consumidores y de la caja fiscal al de los empresarios y, a veces también, empleados y obreros de las industrias protegidas. Pero que eso es un efecto engañoso que no significa prosperidad nacional.

Refutó luego la afirmación de que la agricultura era incapaz de elevar el estándar de vida, indicando que la industrialización agraria era el gran medio de lograr esa finalidad. Finalmente se refirió a que la industria protegida se libera de la necesidad permanente de transformación y progreso, lo que la lleva al estancamiento e incremento de los costos relativos.

En enero y junio de 1940⁴⁴ Eduardo Necochea se hizo cargo de la descalificación de la agricultura como motor de la economía nacional y bienestar de la población, señalando el gran papel que le cabría a la exportación agrícola y cómo la política de sustitución de importaciones industriales limitaba esa posibilidad de la agricultura, a la vez que era un factor de alza de precios y disminución del estándar de vida de los grupos económicamente más débiles. En el artículo de junio se encuentran, además, dos acotaciones interesantes de subrayar: que las ideas difundidas por Simón, Müller, Jaramillo e Izquierdo habían tenido una gran influencia en la orientación dada a la Corporación de Fomento (CORFO) creada en 1939⁴⁵, y que se había producido una confusión entre el patriotismo y la idea de fomentar la industria nacional, de modo que el problema había terminado escapando a lo técnico para trasladarse a un plano emotivo⁴⁶.

III. Hasta aquí he expuesto por separado y sucintamente el contenido de los dos artículos fundamentales y las secuelas más notorias que es

⁴³ "Anales", febrero 1940, pp. 56-63.

⁴⁴ "Anales", enero 1940, pp. 17-30 y junio 1940, pp. 259-262.

⁴⁵ "Anales", junio 1940, p. 259.

⁴⁶ "Anales", junio 1940, p. 262.

posible rastrear en "Anales" e "Industria". Sin embargo, en "Anales" de abril-mayo de 1939 apareció un estudio titulado "*El problema de la Energía en Chile y Plan de Electrificación Nacional*", que no es otra cosa que el plan recomendado por una comisión designada el 24 de noviembre de 1938 por el Instituto de Ingenieros de Chile para asegurar el abastecimiento futuro de electricidad en Chile. Esta comisión estuvo formada por Raúl Simón Bertrand, que la presidía, José Luis Claro Montes, Manuel Ossa Undurraga, Reinaldo Harnecker von Kretschmann, Julio Santa María, Eduardo Reyes Cox, Agustín Huneeus y Ricardo Simpson Guerrero ⁴⁷.

Todo pareciera indicar que este estudio debió ser analizado en la presente investigación a propósito de "Política Eléctrica Chilena"; sin embargo, se expresa aquí una complementación muy acabada de las conclusiones de los dos trabajos comentados, aunque matizados en ciertos aspectos. De partida, se repiten como autores los nombres de Raúl Simón, José Luis Claro y Reinaldo Harnecker. La presencia de Agustín Huneeus, detractor de "Política Eléctrica Chilena", explicaría algunos de los matices que saltan a la vista. Se dejó constancia que el señor Manuel Ossa no asistió a la sesión final en que fueron aprobadas las conclusiones generales del Plan y, además, que en muchas de sus partes habían considerado el estudio "Política Eléctrica Chilena". También hay referencias explícitas al estudio "El Concepto de Industria Nacional y la Protección del Estado".

A modo de introducción se transcribe una carta fechada el 18 de marzo de 1939 de Raúl Simón al Presidente del Instituto de Ingenieros, dándole cuenta del cometido de la comisión y sintetizando las conclusiones principales, las que coinciden estrictamente con las de "Política Eléctrica Chilena". Se recalca, además, que la electrificación del país "... abriría nuevos campos de trabajo para los ingenieros, técnicos y operarios electricistas y mecánicos". También se anticipa que el plan proyectado consulta obras por ejecutarse en dos períodos de cinco años cada uno. El primero destinado a satisfacer las necesidades de la Zona Central principalmente; y el segundo a la realización de grandes obras hidroeléctricas en la Zona Sur, sin perjuicio de las ampliaciones que se requerirán en el resto del país ⁴⁸.

⁴⁷ "Anales", abril-mayo 1939, pp. 207-246. En "Cinco Años de Labor 1939-1943, Corporación de Fomento de la Producción (Memoria correspondiente a los años 1939-1940-1941-1942 y 1943)", se afirma, p. 248, que esta Comisión fue designada por el Instituto de Ingenieros de Chile a pedido del gobierno de Pedro Aguirre, que se inició a fines de 1938.

⁴⁸ "Anales", abril-mayo 1939, pp. 207-209.

El informe de esta Comisión, al igual que los trabajos ya comentados, se basa técnicamente en numerosas estadísticas presentadas en diversos gráficos y cuadros. Se divide en diez puntos, que señalo a continuación: I. Producción y Estándar de Vida; II. Potencialidad industrial y fuentes de energía; III. Crecimiento ilimitado de la producción industrial; IV. Disponibilidades de energía en Chile; V. Reservas de carbón; VI. Reservas de energía hidráulica; VII. Situación actual de la provisión de energía eléctrica; VIII. Consumo probable de energía en el período de 1940 a 1950; IX. Descripción del plan de electrificación propuesto; X. Conclusiones.

No entraré a analizar el contenido del informe, pues en lo que interesa a la presente investigación, es coincidente con los dos trabajos ya comentados. Sólo transcribiré algunos párrafos de las conclusiones, que se dividen en un preámbulo y en las recomendaciones propiamente tales: "Antes de resumir en conclusiones el presente estudio, debemos advertir que nuestro punto de vista no es sólo el de suministrar a las industrias energía abundante y a bajo costo, ya que esto, en el valor de la producción industrial, es una proporción relativamente bajo el costo de la producción manufacturera. Tampoco creemos que la instalación de las centrales de fuerza baste por sí sola para crear la industria manufacturera. Nuestro estudio parte de la base de que el país seguirá en los próximos años un proceso de industrialización semejante al desarrollado en los Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y otros países en los últimos cincuenta años, ya que, al no hacerlo, ello significaría la estagnación en un estándar de vida inferior al que corresponde a la aspiración natural en un país sometido al régimen de instrucción obligatoria. Siendo, precisamente, de la falta de paralelismo entre educación y estándar de vida donde nacen las perturbaciones sociales, el mejoramiento del estándar de vida pasa a ser una necesidad inevitable de protección social".

"Desgraciadamente, el análisis ya efectuado entre los recursos de energía y el grado de industrialización demuestra que este último es dependiente del primero, ya que la cantidad de producción industrial depende más de la energía mecánica disponible (HP instalados o aprovechables) que de la población y demás factores que intervienen en ella. No nos preocupa, por consiguiente, tanto el costo de la energía como la posibilidad de obtenerla".

"Parece evidente que las empresas privadas, con tarifas controladas y aplicadas en un régimen de moneda decreciente, no

estarán en situación de obtener todos los capitales necesarios ni dentro ni fuera del país. El Estado, por consiguiente, deberá complementar o suplir las deficiencias del capital privado, utilizando para ello su mayor facilidad de crédito”.

Conclusiones recomendadas:

1º: “El mejoramiento del estándar de vida del país sólo puede obtenerse por medio del aumento de la producción en general y, especialmente, de la producción industrial de consumos internos, ya que ésta no se encuentra limitada por los mercados exteriores”.

2º: “El desarrollo de la producción industrial es dependiente de la producción de energía...”.

3º: “El consumo de energía en Chile sólo puede atenderse con la extracción de carbón y la producción de energía hidroeléctrica, ya que el consumo de petróleo exige el empleo de divisas extranjeras que el país requiere para otras importaciones, no reemplazables por productos nacionales”.

4º: “La cuantía de las inversiones requeridas para el plan de electrificación y la necesidad de considerar estas inversiones como un medio de fomento de la producción industrial, indican que ellas no pueden esperarse solamente de la iniciativa privada y que deben ser afrontadas conjuntamente por el Estado y por las empresas particulares”⁴⁹.

Los antecedentes extraídos de los trabajos analizados en este acápite permiten delinear las características modernizadoras, progresistas y nacionalizadoras de las proposiciones de los ingenieros, cobijados institucionalmente por el Instituto de Ingenieros en forma preponderante y, también, por la Sociedad de Fomento Fabril. El gran aporte de ellos al ambiente más o menos generalizado de la época lo constituye el sustento técnico de los planteamientos que entregan. Pero, tras esa exposición técnica, fluye implícita una proposición de acción político-gubernativa orientada a lograr un alto grado de independencia económica, a la vez que una transformación de la vida de la población mediante una sustancial elevación del estándar de vida. La consideración fundamental de ellos radica en que la legislación social tiende a producir una redistribución de la riqueza, pero que, siendo esta riqueza

⁴⁹ “Anales”, abril-mayo 1939, pp. 244-245 y 246.

exigua, es fundamental incrementarla para solucionar el grave problema social que caracterizaría a Chile en aquella época⁵⁰. Es decir, la solución del problema social no radicaba, a juicio de ellos, en un asunto legislativo, sino en una cuestión de producción. Para ello era necesario desarrollar las fuentes de energía indispensable y alcanzar una autonomía económica frente al exterior.

3. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL NUEVO CONCEPTO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

a) *Los primeros intentos.*

El anhelo que persigue un "Estado Moderno" —expresado desde el movimiento militar de 1924-25— va a manifestarse en numerosos intentos para dar cabida, en el ordenamiento institucional, a un organismo que sea capaz de impulsar al desarrollo económico-social del país a partir de una política técnico-administrativa. En el extenso manifiesto al país del candidato a la presidencia, Dr. José Santos Salas, publicado el 11 de octubre de 1925, se anunciaba ya esta tendencia⁵¹: "Se ha hablado y escrito demasiado ya sobre programas; todo se ha dicho. Falta sólo realizar con enérgica voluntad y en un consorcio común de todas las voluntades y corrientes sanas, los proyectos y aspiraciones que signifiquen progreso económico, reorganización y mejoramiento de los servicios y administración públicos, y consagración definitiva y respeto de todos los derechos como base única para lograr el respeto mutuo entre todos los chilenos y el justo equilibrio entre todas las fuerzas sociales".

"Ningún gobierno podrá sostenerse, ... mientras no se modifique la organización económica en que vivimos y se oriente nuestra política social, a una científica organización de la producción".

"Por esto he de gastar mis energías para lograr la creación del Consejo Económico Nacional, como existe ya en otros países, Alemania, entre ellos, organismo en las que estén representadas todas las fuerzas vivas de la sociedad; el capital, el crédito, los

⁵⁰ Simón, Raúl: "Determinación de la Entrada Nacional de Chile" en "Anales", marzo 1935, p. 148 e "Industria" febrero 1938, p. 85.

⁵¹ Monreal, Enrique, op. cit., pp. 438-441.

técnicos y los trabajadores, todos, parte integrante de la noble función productora. El Consejo Nacional Económico ha de ser la voz técnica informante en la acción gubernativa, y el gran corazón en que se han de refundir las palpitaciones de los intereses económicos del país”.

El desarrollo económico, como base de la armonía social, la organización de la producción y la creación de un organismo que reúna las fuerzas productivas ligándolas a la acción gubernativa serán motivo de una preocupación constante durante los siguientes tres lustros. A lo expresado por el Dr. Salas hay que agregar también el anhelo por desarrollar una industria nacional orientada a la exportación, la que, luego de la crisis económica de 1930-33, expresará además el deseo y la necesidad de alcanzar una independencia económica. La reorganización de la Administración Pública, la creación del Ministerio de Fomento y de numerosas instituciones crediticias sectoriales, obras del gobierno de Ibáñez, constituyen testimonios del afán por hacer realidad este anhelo de progreso económico planificado y nacionalizador.

En esta materia, los particulares pondrán especial empeño en la creación de un organismo que vincule las fuerzas productoras con el gobierno, para que intervenga en la legislación correspondiente regulando y armonizando las numerosas disposiciones que continuamente deben dictarse. Insistirán en la línea propuesta por el Dr. Salas de crear un Consejo Económico Nacional siguiendo las experiencias europeas.

El gobierno, en cambio, tenderá a crear un organismo administrativo-técnico que proponga planes o cursos de acción a seguir. La diferencia radicará en que el gobierno pondrá el acento en lo administrativo-resolutivo y los particulares, en cambio, insistirán en el aspecto consejil —de reunión de grupos vinculados a la producción— para coordinar, de modo obligatorio, la acción gubernativa. La diferencia, en el fondo, será, además de una cuestión de estilos o procedimientos, una cuestión de gobierno para los gobernantes y una cuestión de coordinación para los particulares. Dependiendo de las circunstancias se producirán aproximaciones entre ambas posturas que, en sí mismas, no son excluyentes.

La creación de la Dirección de Industrias Fabriles, dependiente del Ministerio de Fomento, realizada por decreto N° 1.491 de 23 de septiembre de 1927⁵², constituye un claro testimonio de la actitud

⁵² “Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno” (B.L.D.G.) 1927, pp. 4101-4108.

gubernativa. En los considerandos se afirma: "5º: Que es necesario establecer una cooperación estrecha y eficiente entre las fuerzas productivas, obtenida bajo el amparo del gobierno, por la ciencia y el estudio de un organismo técnico, donde se propongan medidas que contribuyan al perfeccionamiento de la industria chilena, para que pueda competir ventajosamente con la extranjera, verificar el reconocimiento de las fuentes de riqueza y materias primas con que cuenta el país, para conocer con exactitud y científicamente cuáles son los artículos que fácilmente pueden producirse en Chile".

En la parte resolutoria del citado decreto se establece:

- "a) Estudiar la situación de la industria manufacturera del país...".
- "b) Fomentar la instalación de nuevas industrias y el mejoramiento de las existentes... De acuerdo con los estudios que efectúe, este Departamento formará un plan general de fomento industrial que someterá a la aprobación del Presidente de la República".
- c) Propondrá al gobierno la adopción de medidas destinadas a proteger a las industrias..., señalando el crédito, los aranceles, pago de primas de producción, asociaciones de productores y legislación social.
"En general, corresponderá al Departamento de Industrias Fabriles, ejecutar los trabajos concernientes al ramo que le encomiende el gobierno, especialmente en lo que respecta a los estudios científicos y ensayos de procedimientos nuevos".

No obstante lo enunciado en el considerando 5º, no se estableció ninguna forma de cooperación entre particulares y gobierno. Sólo en 1930, en sesión del 31 de julio del Consejo de la SOFOFA, el Consejero Juan Bennet informó que S.E. "se estaba preocupando de la creación de un Consejo de Fomento, en el que debía tener representación la Sociedad de Fomento Fabril" ... como complemento de la labor desarrollada por el Departamento de Industrias Fabriles. Con este motivo, el consejero Arturo Colvin agregó que volvía a ponerse de actualidad la idea de crear un Consejo de Industrias, semejante al Board of Trade de Inglaterra ⁵³.

⁵³ "Boletín" SOFOFA, julio 1930, p. 614.

A fines de su gobierno, Ibáñez creó un Consejo de Economía que no tuvo trascendencia práctica. El decreto correspondiente afirmaba la necesidad de que los problemas económicos fueron "... estudiados y analizados en todos sus aspectos por elementos técnicos y prácticos". Sus objetivos señalan que deberá informar al Gobierno sobre un "... plan integral de fomento a las producciones minera, agrícola e industrial" y, además, sobre medidas de comercio exterior y aranceles, transportes leyes tributarias, industrias básicas, nacionalización de producción y comercio, protección industrial, educación técnica, estadísticas, legislación social y tratados de comercio. Este Consejo se compondría de hasta cuarenta miembros designados por el Presidente de la República y sería dependiente de él⁵⁴.

El 5 de junio de 1932 la Junta de Gobierno, que había asumido el control del país el día anterior, dio a conocer un manifiesto en el cual aparecen las ideas comentadas. Estas se expresan en medio de una fraseología caracterizada por la urgencia de justificarse con medidas y reformas inmediatas en todas las materias concernientes a lo económico-social. Esta urgencia deriva del carácter revolucionario de la Junta y de la crítica situación económica que se vivía entonces. Dicho manifiesto declaraba la necesidad de "... organizar técnicamente la fuerza productora bajo el control del Estado, establecer ampliamente la justicia social y asegurar a todos los chilenos el derecho a la vida y al trabajo.

"Un comité ejecutivo económico asumirá el control de los procesos de producción y distribución, a fin de ajustarlos a las necesidades de la colectividad.

"Este comité tendrá la supervigilancia de las empresas productoras del Estado, que se crearán con la mira de restablecer nuestra capacidad de pagos de los artículos que se importen del exterior, creando nuevos rumbos de exportación"⁵⁵.

Los vaivenes que siguieron al derrocamiento de Juan Esteban Montero (4 de junio de 1932) impidieron que las ideas expuestas tuvieran algún efecto práctico. Sin embargo, el D.L. 521 de 31 de agosto de 1932 creó un Consejo de Economía Nacional. En los considerandos de dicho

⁵⁴ B.L.D.C. 1931, pp. 2917-2922.

⁵⁵ "El Diario Ilustrado" 5 de junio de 1932, p. 6. Góngora, Mario, op. cit., pp. 99 y 100, transcribe frases de este documento, atribuyendo aquellas de contenido económico al profesor de matemáticas Alfredo Lagarrigue, que se desempeñó como Ministro de Hacienda de dicha Junta de Gobierno.

texto se hace referencia explícita a la cesantía que afligía al país, a la necesidad de elaborar las materias primas nacionales, a la necesidad de diseñar un plan racional y armónico de la producción, a la reducción de las importaciones y aumento de las exportaciones, a la necesidad de que el Estado efectuara inversiones en financiar a los productores y en crear organismos fiscales autónomos para explotar minas e industrias con fines comerciales y que el Consejo de Economía Nacional vigilaría la realización del Plan de Emergencia. Para esto último se asigna un fondo que se logrará mediante la emisión de Vales del Tesoro. Este se destinará al desarrollo y fomento de la minería (30%), al fomento y desarrollo de las industrias (31%), al fomento y desarrollo de la agricultura (6%), fomento y desarrollo del comercio (6%), y atención de la cesantía (6%). El Presidente de la República, con informe del Consejo, determinará las reglas a que se sujetarán los préstamos y auxilios que se otorguen, los que no devengarán un interés superior al 5%. Además, el Estado garantizará un interés de hasta 6% a los capitales privados que se aportaren a las nuevas empresas en que éste tenga participación y se reserva el derecho, con el acuerdo del Consejo, de liberar o regular los aranceles de las maquinarias, materias primas y artículos similares de las industrias en que participe el Estado. Estas disposiciones carecían de toda trascendencia, pues se estableció que una ley especial fijaría la organización y atribuciones de dicho Consejo. Para lo inmediato, sólo sirvió para hacer alarde de que al "Estado Socialista" le correspondía velar por todos los aspectos ya indicados ⁵⁶.

Este cuerpo legal fue complementado por el D.L. 652 de 26 de septiembre de 1932, que estableció que el Consejo de Economía Nacional estaría compuesto por los Ministros de Hacienda, Fomento, Agricultura y Trabajo y que este Consejo podría asesorarse por los gerentes de la Caja de Crédito Agrario, Instituto Industrial y Caja de Crédito Minero. Se autorizó, finalmente, al Presidente de la República, a modificar las cifras globales señaladas en el D.L. 521 hasta por sumas que no redujeran en más de 50% las cantidades fijadas para cada uno de los ítemes ⁵⁷. De este modo, la idea enunciada en el manifiesto del Dr. Salas en 1925 quedó reducida a un mecanismo de coordinación de los Ministros de Estado vinculados al sector económico, dejando de lado la ligazón con entidades del sector privado, tanto empresariales como sindicales.

Con todo, la idea que al Estado le correspondía un rol importante para fomentar el desarrollo económico del país mediante una acción

⁵⁶ "Diario Oficial", 5 de septiembre de 1932.

⁵⁷ "Diario Oficial" de 3 de octubre de 1932.

técnica y autónoma de las presiones políticas se afianzó con la experiencia de la crisis económica que se vivía a comienzos de la década de 1930. Guillermo Subercaseaux señalaba el papel que le correspondería jugar al Estado como fomentador y regulador de la iniciativa privada, solicitando "... para las funciones ejecutivas y legislativas el concurso de los elementos más eficientes por su honorabilidad, conocimientos y aptitudes de trabajo, sin distinción de colores políticos ni de clases sociales ... (y sin) alucinarse con la belleza del ideal social o nacional perseguido, sino que examinar fría y cuidadosamente los resultados prácticos que tal intervención (la del Estado) podría producir"⁵⁸.

En noviembre del mismo año, los "Anales" publican una conferencia de Fernando Aguirre en la que propugna la creación de un organismo autónomo que administrará un fondo creado a partir de un ahorro impuesto forzosamente a la población para crear industrias nuevas. Sostiene que no se puede dejar a la iniciativa privada la superación de la crisis económica, pero que tampoco el "snobismo" socialista constituye una solución: "Tal vez la intervención del Estado, con el carácter de mediador, delegando en organismos autónomos la aplicación de las reglas para fomentar la producción privada y para mejorar el comercio de exportación, es lo más conveniente. La cuestión estriba en dar con la justa medida de la intervención gubernamental"⁵⁹.

b) *La campaña de los gremios empresariales*

A partir de 1934 las agrupaciones empresariales iniciaron una acción sostenida para lograr, mediante un Consejo de Economía, una participación directa en la gestión económica del gobierno. Este asunto fue planteado formalmente a las autoridades nacionales como acuerdo de la Convención de la Producción y del Comercio realizada en dicho año. Como una forma de reforzar esta proposición empresarial

⁵⁸ "Boletín" SOFOFA, septiembre 1932, p. 419.

⁵⁹ "Anales", noviembre 1932, pp. 443-444. Aquí me refiero sólo a las ideas que difunden una atmósfera favorable a la participación del Estado en la vida económica mediante organismos técnicos. Ver también "Anales", junio 1932, pp. 195-198. Pero es necesario distinguir entre el pensamiento de Subercaseaux, lleno de matices para desarrollar su postulado social y nacionalista, sin ser confundido con el nacionalsocialismo, del pensamiento de Aguirre que, en su larga exposición, revela una actitud muy mecanicista frente a los problemas económico-sociales.

y de coordinar a las diversas agrupaciones que participaron en dicha convención, se acordó también la creación de la Confederación de la Producción y del Comercio.

El voto correspondiente al Consejo Nacional de Economía fue presentado por Walter Müller Hess, vicepresidente de la Sociedad de Fomento Fabril. En él se afirma que las agrupaciones de empresarios y trabajadores están desvinculadas de los poderes públicos y que sus conocimientos y esfuerzos no pesan en las directivas del gobierno ni en la legislación que las regula. De aquí resulta que "el fomento de nuestra economía no obedece a un plan bien meditado de conjunto, las leyes, aun las mejor intencionadas, se contradicen en sus aspiraciones, y sus resultados son muchas veces contraproducentes. No hay cooperación en el coordinamiento y orientación de las actividades nacionales, y las oficinas del gobierno que se dedican a estudios relacionados con la economía nacional no han aprovechado los conocimientos de los hombres de trabajo del país. Estos últimos, por su contacto diario con las realidades, y por sus conocimientos técnicos y prácticos, son los más capacitados para ilustrar el criterio de los poderes públicos en relación con las medidas que es necesario tomar para fomentar nuestra débil economía y procurar, por el surgimiento ordenado de la producción y del comercio, el bienestar de todas las capas de nuestra población.

"Las entidades representativas de la producción y del comercio, de los empleados y obreros deben hoy día limitar su acción a peticiones aisladas a los poderes públicos. Estas resultan, muchas veces, contradictorias, no han sido armonizadas dentro de un plan de conjunto, y raras veces consiguen ser oídas y tomadas en cuenta en la generación de nuestra legislación. Los partidos políticos no han sabido o no han querido tomar contacto con los elementos de trabajo organizados para conocer sus aspiraciones y aprovechar sus conocimientos en aras del perfeccionamiento de la política económica más conveniente para el país".

En seguida se señala que el Consejo que propone debe contar con una representación auténtica de los organismos privados y que los poderes públicos deben oírlo obligadamente, como se da en otros países, sin indicar específicamente cuáles. Se indica que el Consejo creado por Ibáñez fracasó porque sus componentes eran designados por el Gobierno y no representantes de las agrupaciones privadas y, además, porque no se estableció la consulta obligatoria al Consejo por parte

del Gobierno. "Creemos que un Consejo de Economía Nacional sólo será útil, y estarán dispuestos a colaborar en él los hombres más capacitados de las fuerzas productoras y comerciales del país, si estas fuerzas se consideran debidamente representadas en él y si a la consulta a este organismo se le da trámite legal obligatorio".

Para afianzar esto último, el Consejo debería ser oído obligadamente en el Congreso y contar con iniciativa legislativa. Las diversas reparticiones públicas deberían poner su personal a disposición de éste para la realización de las labores que le competieran⁶⁰.

Ante esta proposición el Gobierno respondió derogando el D.L. 521 de 1932⁶¹ y creando un nuevo Consejo de Economía Nacional para coordinar "... las iniciativas y procedimientos del Ejecutivo, en todo cuanto se relacione con las actividades económicas y financieras del país". Lo componían los Ministros de Hacienda, que lo presidiría, Comercio, Fomento, Agricultura y Trabajo. Estaría asesorado por una comisión compuesta por el Superintendente de Bancos; el Superintendente de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio; el Presidente del Banco Central; el Presidente de la Caja de Crédito Hipotecario; el Presidente de la Caja Nacional de Ahorros; el Gerente de la Corporación de Ventas del Salitre y Yodo; el Director de Ferrocarriles del Estado y los Presidentes de las Bolsas de Comercio de Santiago y Valparaíso y por diez representantes de la Confederación de la Producción y del Comercio, designados por el Presidente de la República a propuesta en ternas por la Confederación. Esta Comisión asesora se reuniría a iniciativa del Consejo a lo menos una vez al mes para ser oída en los asuntos que el Consejo someta a su consideración⁶².

Dos años más tarde, Walter Müller, esta vez como Presidente de la SOFOFA, insistía en la necesidad de otorgar un tratamiento técnico a los problemas económicos, pues el Consejo creado en 1934 sólo servía para tramitar "cuestiones baladíes"⁶³.

Sin embargo, la insistencia de los gremios empresariales en el Consejo de Economía Nacional implicaba una cuestión política de la que se hace cargo Jaime Larraín García-Moreno, en enero de 1937. Era entonces Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura y, además,

⁶⁰ "Boletín" SOFOFA, junio 1934, pp. 297-298.

⁶¹ B.L.D.G., 1934, p. 1999.

⁶² B.L.D.G. 1934, p. 2306.

⁶³ "Industria", agosto 1936, p. 465. Desde enero de 1935 el antiguo "Boletín" de SOFOFA antepuso el nombre "Industria".

Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio: "Está planteado un debate de repercusiones mundiales, entre los que defienden el antiguo concepto de Estado-político y los que preconizan la moderna idea del Estado-nación. Aquéllos pertenecen a los llamados partidos históricos, de tendencia liberal clásica, pero no dejan de recibir en su tesis el auxilio de algunas corrientes marxistas. En efecto, tanto los individualistas como los colectivistas sostienen que el Estado es la expresión política de los grupos o clases dominantes. Y desde este punto de vista debe servir de instrumento para la imposición política de las fuerzas a las cuales representa. La concepción del gobierno al servicio de 'la mayoría' es típicamente parlamentaria, pero socialmente puede servir también para explicar la dictadura del proletariado. En los dos casos se trata de identificar al Estado con 'sectores' del país, cuyos intereses y necesidades priman sobre las del conjunto nacional.

"En cambio, los partidarios del Estado-nación sostienen que ha hecho crisis la organización política fundada en intereses parciales y que debe dar paso a otra que comprenda la *totalidad de los intereses del país*, sin exclusión de grupos y sin primacías de clases o partidos. En buenas cuentas, se trata de integrar en el *Estado todas las 'funciones' y actividades útiles para el progreso material y social de la colectividad.*

"¿Significa esta aspiración la muerte de la política y la extinción de los partidos políticos?

"Diríamos que es más bien el camino del renacimiento de la política, como suprema dirección de los intereses del pueblo; el reemplazo de la pequeña política, sin planes y dominada por consideraciones subalternas, por una gran política, que abarque las soluciones de los problemas en función de las necesidades permanentes de todo el país y del porvenir.

"La representación en el Estado de las fuerzas organizadas de la producción y del comercio, llevada más adelante a la integración en ellas del capital, el trabajo y la técnica, es garantía de que se determine una política económica, que hoy es sólo el fruto de circunstancias cambiantes y de combinaciones políticas transitorias. Es también justa oportunidad para que los que sustentan el mayor peso de la maquinaria estatal sepan cómo funciona y puedan aconsejar su mejor manejo.

"En cuanto a los partidos políticos, como expresión de ideologías diversas y de intereses morales divergentes, nada tienen que

ver con la representación de las fuerzas económicas en organismos técnicos; pueden subsistir, porque ese hecho nuevo no implicará necesariamente la implantación de una dictadura, como muchos imaginan, que es el único medio de ahogar la expresión de las tendencias políticas.

”Una organización estructurada y eficiente del Estado no tiene por qué hacer desaparecer la libertad de pensamiento y, en consecuencia, tampoco puede hacerse fuego con la actividad doctrinaria o política. Eso sí que esta última prosperará o declinará según sea la inteligencia y oportunidad con que realice las nuevas aspiraciones de la nación y la nueva política que ella exige imperativamente.

”Esta representación que buscan las fuerzas organizadas de la producción y del comercio en la acción económica del Estado tiene ya su forma clásica en el Consejo de Economía, que es un organismo coadyuvante de los cuerpos constitucionales y en cuyo seno caben las delegaciones genuinas de los núcleos de trabajo nacional, entendido en una forma amplia y en línea vertical, como se dice, que va desde la directiva hasta la base productora”.

Concluyó señalando la inutilidad e inconveniencia del Consejo de Economía creado en 1934⁶⁴.

⁶⁴ “Industria”, enero 1937, pp. 31-32. En relación a lo sostenido por Müller y Larraín es interesante señalar algunos aspectos del “Texto refundido, modificado y ampliado de las disposiciones para la constitución, organización, funcionamiento y régimen interior del Consejo de la Economía Nacional” español, aprobado por Real Decreto-Ley del 16 de febrero de 1927, impreso en Madrid por Gráficas Reunidas, 1927. Art. 1º: “Son sus fines propios: a) Unir en estrecha solidaridad todas las fuerzas productivas de España. b) Servir los grandes intereses colectivos. c) Marcar las orientaciones de la política española en lo que al comercio exterior se refiere. d) Elaborar un sentido nacional de economía, y facilitar, en la gestión del Gobierno, la realización de una política definida, adaptándose en sus funciones a las realidades de una economía genuinamente española. Tendrá a su cargo todas las funciones referentes a la defensa de la producción española; iniciación, propuesta e interpretación de las leyes arancelarias; establecimiento de las bases de negociación e informe de ratificación de los Tratados comerciales de toda clase y denominación que se concierten con los países extranjeros, y el fomento y ordenación de la producción y las exportaciones”. Art. 2º: Corresponde al Consejo: 1º “Actuar como órgano de investigación, recopilación y divulgación de cuanto pueda interesar a la economía nacional”. Art. 4º: “Los productores estarán obligados a facilitar al Consejo, bajo responsabilidad de exactitud y a los efectos estadísticos y de valoración, cuantos antecedentes están relacionados con la fijación del coste de los productos y con las cantidades a que ascienda su producción anual. Asimismo, el carácter oficial del Consejo le autoriza para reclamar cuantos datos

Esta larga cita de Jaime Larraín García-Moreno permite vincular el empeño de los gremios empresariales por lograr la creación de un Consejo de Economía Nacional, según lo había delineado Walter Müller H., con los postulados corporativistas. Por lo mismo, es posible relacionar esta aspiración con un nuevo concepto del Estado y de la actividad política, fenómeno que ya se había manifestado durante el gobierno de Ibáñez, aunque a este último no cabría, en rigor, vincularlo a la ideología corporativista. Es la época y su modo de pensar, el estilo de aquellos años, el que se traduce en estas sucesivas expresiones. Con todo, el texto de Jaime Larraín G.-M. plantea explícitamente una oposición entre los conceptos "antiguos" y "modernos" de Estado y de actividad política. Como tal, tanto este texto como el empeño de los gremios empresariales por lograr la creación de un determinado Consejo de Economía, constituyen testimonios valiosos de la tensión definidora de aquella época —entre lo técnico-administrativo y lo constitucional-parlamentario—, manifestada desde el gobierno de Ibáñez.

Luego de las elecciones parlamentarias de 1937, "Industria" volvió a insistir editorialmente en las ideas expuestas por Müller en 1934 con el objeto de que el nuevo Congreso legislara al respecto⁶⁵. En agosto del mismo año, un artículo firmado por Juan Mickle insistió en las mismas ideas: aumento de la producción científicamente estudiado; participación de técnicos con representantes del Estado, del capital y el trabajo; necesidad de "un plan completo, general, científicamente estudiado". Terminó dicho artículo abogando por la creación del Consejo de Economía ya solicitado, pero expresándolo de un modo más general, traduciendo un anhelo amplio y desvinculado de toda connotación ideológica: "Falta algo en la organización del país, que encare científicamente el estudio de un plan completo de trabajo, de creación de riquezas y de bienestar general, en forma de llevar al país, en un período de pocos años, a la abundancia y a su verdadero rol entre las naciones sudamericanas. No podemos negar que los

considere precisos para el cumplimiento de su misión, de los diferentes Ministerios, autoridades y de toda clase de Centros oficiales, Corporaciones, Asociaciones y Sociedades". La lista de entidades colaboradoras llena más de cuatro páginas del impreso. Los organismos que conforman el Consejo alcanzan hasta la letra "q" (en el ejemplar consultado alguien agregó a mano con letra gótica nueve organismos más). Los vocales que conforman el Pleno del Consejo se clasifican en oficiales, corporativos y electivos, y los artículos que señalan las entidades que corresponden a estas clasificaciones llenan cinco páginas más. En total el impreso consta de 257 páginas que contienen los 182 artículos y cinco Disposiciones especiales.

⁶⁵ "Industria", abril 1937, pp. 213-214.

medios existen y están a la vista, y, por la misma tranquilidad nacional, es conveniente tomar seriamente una labor constructiva, que reclaman todos los sectores nacionales”⁶⁶.

Esta forma de expresar dicho deseo general es la que traduce más genuinamente la aspiración por crear un organismo estatal, autónomo de los avatares políticos, que elabore un plan general para el desarrollo de la economía con el objeto de lograr un bienestar general para la población —alejando así el fantasma revolucionario— y alcanzar un alto grado de independencia económica nacional para subsistir materialmente y, además, para conquistar un sitio honroso en el concierto de las naciones. Otra cosa muy distinta es que, en su forma, se atenga a las modalidades establecidas en otras naciones que exhiben una filiación más estrecha con la ideología corporativista.

En febrero de 1938 el Departamento de Servicios de la SOFOFA, dando cuenta de su labor, señala su especial atención por las peticiones que en este sentido había recibido la Cámara de Diputados⁶⁷. En el número de junio de “Industria”, un artículo firmado por Carlos Mada-riaga P.⁶⁸ reseña tres proyectos de Consejo Económico que estaban siendo estudiados por una comisión especial de la Cámara de Diputados: Uno del diputado Manuel José Irrázaval, otro de los diputados Benjamín Claro Velasco y Carlos Ribbeck y el tercero del Gobierno.

El proyecto del primero⁶⁹ hace hincapié en que luego de la época de expansión liberal se vive un período de restricción cuya solución radica en la organización, entendida ésta como “... coordinación y estudio de las iniciativas y procedimientos del Ejecutivo y Legislativo en todo cuanto se relacione con las actividades económicas y financieras del país” (art. 1º). De este modo, se puede orientar la acción reguladora que competiría al Estado, evitando las perturbaciones que habría producido su intervención durante los años inmediatamente anteriores. Este consejo “... se compondrá de 51 miembros divididos en 18 grupos profesionales, distribuidos en cinco secciones correspondientes a las principales ramas de la actividad económica de la nación: Agricultura, Industria, Comercio, Bancos, Crédito y Consumo” (art. 2º); no hace referencia a una representación técnica. Tendría atribuciones para conocer obligatoriamente de todo proyecto, disposición o

⁶⁶ “Industria”, agosto 1937, pp. 498-500.

⁶⁷ “Industria”, febrero 1938, p. 91.

⁶⁸ “Industria”, junio 1938, pp. 363-365.

⁶⁹ Diputados, Ordinarias, 31 de mayo de 1937, pp. 78-82.

decreto que afecte a las actividades económicas o financieras del país (art. 12).

El proyecto de los diputados Claro y Ribbeck⁷⁰ señala que las medidas estatales de fomento, distribución y control económico habían sido de carácter transitorio y dado resultados incompletos por ausencia de "... plan razonado y metódico" y de coordinación. Indican que la creación del Consejo "... constituirá un paso importante en nuestra indispensable evolución institucional". Estará formado por 64 representantes del capital, del trabajo, de la técnica y del Estado, por partes iguales. Será "... autónomo y ejercerá sus funciones con entera independencia de los Poderes del Estado". Tendría iniciativa para presentar proyectos legislativos al Congreso, y éste no podría discutir proyectos de carácter económico o social sin su informe. El artículo de Madariaga en "Industria", ya mencionado, subraya el "marcado carácter técnico o corporativista" de este proyecto de los diputados del partido Acción Republicana⁷¹.

El proyecto gubernamental⁷² se orienta a organizar la colaboración que puedan prestar al gobierno los diversos sectores privados de la economía. Señala un número de 28 consejeros. De ellos, diez procedentes de la Confederación de la Producción y del Comercio; cinco de los Sindicatos de trabajadores; cinco de los empleados particulares; cuatro representantes de organismos estatales y cuatro profesionales: un abogado, un médico, un ingeniero y un arquitecto. Este Consejo debería ser consultado por el Ejecutivo y por los parlamentarios antes de presentar al Congreso proyectos que digan relación o modifiquen las leyes de carácter tributario, aduanero, monetario, fomento y laborales. También en lo concerniente a Tratados Internacionales de comercio. Tanto el Ejecutivo como los parlamentarios que desearan someter este tipo de proyectos al conocimiento de las Cámaras tendrían libertad para aceptar o rechazar las indicaciones del Consejo. En caso de ser rechazadas éstas, se las consideraría como indicaciones presentadas válidamente en la discusión general y particular, a la vez, en la tramitación dentro del Congreso. En cualquier caso, las Comisiones correspondientes de la Cámara y del Senado deberían oír al Consejo, el cual enviará a un representante.

Para Madariaga, en su artículo ya citado, este sería el proyecto de Consejo más viable y digno de consideración para realizar el deseo

⁷⁰ Diputados, Ordinarias, 27 de junio de 1938, pp. 1005-1010.

⁷¹ "Industria", junio 1938, p. 364.

⁷² Diputados, Ordinarias, 27 de junio de 1938, pp. 1095-1098.

de los particulares de colaborar con los poderes públicos; lamentando que no considere a los propietarios de bienes inmuebles, afirma, finalmente, la necesidad de un Consejo de esta naturaleza, pues "... las leyes saldrán prestigiadas con el aporte de los hombres de experiencia y no será necesario estar corrigiéndolas todos los días"⁷³.

En enero de 1939 comenzó una nueva ofensiva de la SOFOFA, siempre presidida por Walter Müller Hess, en favor de la creación de un Consejo de Economía. La Memoria anual de la Sociedad, refiriéndose a este asunto, reprodujo casi textualmente el editorial de "Industria" de abril de 1937⁷⁴. El mismo número reproduce una entrevista al señor Müller, publicada en el diario *La Nación*. En ella, éste señala que las normas de intercooperación que debieran presidir las relaciones de los Poderes Públicos y la industria privada serían aquellas que resultaren de los estudios de un Consejo de Economía Nacional, pues regularía los intereses nacionales, fiscales y particulares. Para reforzar esta posición, indica que la manifestación de actitudes contrapuestas de diversos organismos estatales impone la creación de un consejo coordinador; señala al Departamento de Industrias Fabriles como armonizador del interés gubernativo con el particular y al Comisariato de Subsistencias y Precios como factor de atemorización para los industriales. Luego, refiriéndose a la intervención del Estado, las exportaciones, la política aduanera, la política monetaria, el estándar de vida, y la garantía a la producción, reprodujo cifras, conceptos y conclusiones contenidos en el artículo "El Concepto de Industria Nacional", comentado en páginas anteriores y publicado en el número anterior de "Industria"⁷⁵. De este modo se manifiesta una estrecha conexión entre las ideas de los ingenieros Müller, Simón, Izquierdo y Jaramillo, con el afán de la SOFOFA por lograr el establecimiento de un Consejo de Economía.

El editorial de "Industria" del mes siguiente⁷⁶ realzó las conclusiones del trabajo "El Concepto de Industria Nacional" vinculándolas a la necesidad de encauzar la acción del Estado mediante un Consejo de Economía, basándose en la entrevista de "La Nación" ya comentada.

En abril de 1939 "Industria", bajo el título "¿Proteccionismo Industrial?", efectuó editorialmente una defensa vigorosa de la necesidad de industrializar al país basándose explícitamente en el trabajo de los

⁷³ "Industria", junio 1938, p. 365.

⁷⁴ "Industria", enero 1939, pp. 4 y 5. Ver nota 65.

⁷⁵ "Industria", enero 1939, pp. 43-45.

⁷⁶ "Industria", febrero 1939, pp. 81-82.

cuatro ingenieros, ya comentado. Defendió el Arancel aduanero vigente porque contemplaba la política de nacionalización industrial propugnada por la SOFOFA y terminó celebrando el plan de fomento a la producción que se discutía entonces (proyecto CORFO) porque tenía "... a estructurar definitivamente la economía, contemplando sus ventajas y desventajas desde diferentes ángulos, a fin de que se pueda hablar con legítima propiedad de política de nacionalización y de verdadera protección industrial"⁷⁷.

c) *La Corporación de Fomento de la Producción*

El terremoto del 24 de enero de 1939 devastó una amplia región en torno a las ciudades de Concepción y Chillán. Este fenómeno telúrico impuso la necesidad de legislar para socorrer a los damnificados y permitir, a la vez, la recuperación de los cuantiosos daños materiales. Tanto el gobierno como parlamentarios de diversos partidos propusieron proyectos en este sentido. Pero aquél del gobierno contenía una peculiaridad: junto a las disposiciones relativas a la reconstrucción de la zona devastada, agregaba numerosas disposiciones para crear un organismo encargado de fomentar la economía nacional, denominado Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Este proyecto va a ser el que, en definitiva, centrará la discusión parlamentaria y la atención nacional.

Las circunstancias derivadas del terremoto urgían a legislar sobre reconstrucción y nadie podía oponerse a esa necesidad. Sin embargo, el haber agregado el aspecto de fomento económico le dio a este proyecto un carácter marcadamente polémico. Esto último se agudizó debido a la extrema urgencia con que se debía legislar para socorrer a los damnificados y reparar los daños materiales.

Lo anterior coincidía con el comienzo del gobierno del Frente Popular, verificado un mes antes del terremoto. Este hecho político desató una notoria campaña de agitación campesina y obrera y una fuerte interferencia del Comisariato de Subsistencias y Precios en la comercialización de los productos, principalmente mediante la fijación de precios. Ante dichas acciones los parlamentarios de derecha respondieron endureciendo su oposición al nuevo gobierno⁷⁸.

⁷⁷ "Industria", abril 1939, pp. 217-218.

⁷⁸ Durante la discusión del proyecto CORFO se repiten, en numerosas ocasiones, las alusiones a este problema. Ver también "El Campesino", marzo 1939, pp. 121 y 122.

Completaba el marco político del momento en que se discutía el proyecto de reconstrucción y fomento, una acusación constitucional interpuesta contra el Presidente de la República saliente, Arturo Alessandri Palma, que, por la ocasión y la forma en que fue presentada, contribuyó a agudizar más aún la tensión entre derechas e izquierdas, oposición y gobierno, todo lo cual repercutió en la discusión del proyecto mencionado cuya tramitación legislativa abarcó los meses de marzo y abril de 1939⁷⁹.

Este contemplaba la creación de nuevos impuestos, la autorización para contratar empréstitos destinados a realizar los planes de reconstrucción, fomento y desarrollo de la habitación barata, y la creación de los organismos que tendrían a su cargo estos objetivos⁸⁰.

El gobierno pretendía contratar empréstitos por un monto de \$ 2.500.000.000.— y una tasa de interés de 3% anual en un plazo de cinco años (el gasto fiscal total de 1940 ascendió a \$ 1.821 millones, cifra que incluye \$ 232 millones gastados por CORFO; además, durante 1939 y 1940, la inflación ascendió a 7 y 10% anual, respectivamente). Para servir este empréstito se creaban los nuevos impuestos. En cuanto a la CORFO, se establecía un Consejo administrador y director formado por 25 miembros: los ministros de Hacienda, Fomento y Agricultura; un senador y un diputado; 10 presidentes de instituciones fiscales del sector económico; 4 representantes de la Confederación de la Producción y del Comercio; el Presidente del Instituto de Ingenieros de Chile, y el Secretario General de la Confederación de Trabajadores de Chile y cuatro representantes del Presidente de la República.

Sus atribuciones fundamentales resumían los principales anhelos expresados en los programas e instituciones creadas o proyectadas desde el movimiento militar de 1924-25:

a) Formular un plan general de fomento de la producción nacional destinado a elevar el estándar 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 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.

⁷⁹ Diputados, Extraordinarias 1939, sesiones 14, 16 y 17 de 28 de marzo y 4 de abril.

⁸⁰ Diputados, Extraordinarias 1939, pp. 530-537.

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 del inciso anterior, ensayos de producción o comercio en la escala y con las ayudas que se estimen convenientes;

d) Ayudar la fabricación en el país o la importación de maquinarias y demás elementos para la producción;

e) 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 empresas comerciales y de transporte.

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados —en la cual tenía mayoría la derecha opositora— informó el proyecto eliminando todas las disposiciones ajenas al aspecto de reconstrucción y su financiamiento, basada en que lo referente al fomento de la producción y plan de habitaciones baratas eran materias diversas y que requerían un estudio más detenido que el que podía hacerse en ese momento por el terremoto. Además, reforzó el carácter técnico de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio para disminuir la posibilidad de que este organismo pudiera servir para impulsar el activismo político, sujetándola a la fiscalización de la Contraloría General de la República⁸¹.

La minoría de la Comisión de Hacienda (gobiernista) presentó otro informe en el cual se aceptaba —salvo pequeños detalles— lo propuesto por el gobierno, señalando que la situación económica del país no toleraba un mayor endeudamiento, porque la capacidad productora del país no era capaz de solventarlo, y que el terremoto agravaría esta insolvencia. De aquí que les parecía indispensable asociar la reconstrucción con el fomento nacional. Reconocen que se había ido desarrollando en Chile una actitud de fomento concretada por los anteriores gobiernos en arbitrios de diversa naturaleza, pero que hacía falta proponer un programa global "...elaborado con sentido práctico y de acuerdo con las conclusiones que la ciencia y la experiencia económica aconsejan"⁸².

⁸¹ Diputados, Extraordinarias 1939, pp. 546-552.

⁸² Diputados, Extraordinarias 1939, pp. 553-574. Frase citada, p. 558.

El ministro de Hacienda, Roberto Wachholtz (ingeniero civil), hizo ver que lo que planteaba el gobierno era el fomento de la producción para desarrollar económica y socialmente al país y que el terremoto había impuesto la necesidad adicional de la reconstrucción. Como todo esto requería capitales extranjeros, había que orientar el plan de fomento a la producción de divisas y a la sustitución de importaciones. Planteó que el informe de mayoría era antirreglamentario, pues suprimía ideas básicas del proyecto que había sido aprobado en general y que, además, implicaba una mayor tributación que lo que establecía el proyecto original, tributación que se repartiría parejamente en el país y no en proporción a las rentas ⁸³.

El diputado Alcalde, defensor del informe de mayoría, señaló que el proyecto del gobierno importaba una mayor carga tributaria y una menor destinación de fondos para la reconstrucción que otros proyectos presentados por diputados de la derecha, lo cual demostraba la intención del gobierno de financiar el activismo político que, de paso, perturbaba la producción inhabilitando al gobierno para escudarse en su fomento. Afirmó no entender por qué las centrales hidroeléctricas prometidas por el ministro Wachholtz en la Comisión harían brotar espontáneamente a las industrias. Manifestó que, dado el régimen de autarquía económica que prevalecía en el mundo, era de ilusos endeudarse en el extranjero para internar mercaderías por valor de \$ 2.000.000.000 que permitirían elaborar productos que luego no se podrían vender fuera del país si no se concertaban los respectivos tratados de comercio con diversas naciones para tal fin. Concluyó expresando que el alza de impuestos sería del 100% para la agricultura, mientras que para las grandes empresas extranjeras del cobre sólo sería de 25%, lo cual explicaría que el gobierno pretendiera conseguir créditos al 3% anual en el extranjero, pues los acreedores serían esas mismas empresas, las que se resarcirían del bajo interés con la menor alza tributaria, lo cual importaba un costo mucho mayor para el gobierno ⁸⁴.

El diputado Opitz, defensor del informe de minoría, rebatió a Alcalde y confirmó lo expresado por el Ministro Wachholtz. Respecto de la idea del fomento señaló: "En el proyecto de los señores Diputados de minoría, se crea un Consejo de Economía Nacional, no con este nombre precisamente, sino con el de "Corporación de Fomento de la Producción"; y a este Consejo de Economía Nacional, por así decir, se le dan facultades, para estudiar por medio de organismos

⁸³ Dip. Ext. 1939, pp. 586-594.

⁸⁴ Dip. Ext. 1939, pp. 594-606.

técnicos, todos los proyectos destinados al fomento de la producción, o sea, precisamente, lo que con todo gusto habían aceptado el señor Alcalde y los Diputados de la Derecha.

”Nosotros tratamos de traducir a la realidad, de llevar a la práctica, un plan de fomento a la producción que abarque todas las actividades nacionales, para conducir a este país por una era de progreso que todos los chilenos tendrán que aplaudir”⁸⁵.

Finalmente, el problema reglamentario presentado por el Ministro Wachholtz se resolvió en sentido que no se podían eliminar ideas fundamentales de un proyecto previamente aprobado en general. Por este motivo, el texto evacuado por la Cámara fue muy similar al presentado por el Ejecutivo, aunque reordenado, y disminuía la posibilidad de que los organismos que se creaban pudieran servir para impulsar el activismo político, pues se los sujetó a la fiscalización de la Contraloría General de la República, la que, a su vez, debía informar a la Cámara. También se acentuó el carácter técnico de los Consejos —de la Corporación de Reconstrucción y de CORFO—, disminuyendo la injerencia del Presidente de la República en su composición.

En el Senado la estrategia de la derecha se centró en sujetar a la CORFO a la tuición del Congreso, obligándola a que, en vez de presentar un plan de fomento, tuviera que presentar “... uno o varios proyectos de ley que contemple un Plan de Fomento de la Producción Nacional, y de tomar a su cargo la ejecución de las leyes respectivas”⁸⁶. De este modo, se obligaba a la CORFO a recurrir al Congreso para la realización de cualquier iniciativa con el objeto de impedir que el Gobierno dispusiera incontroladamente de los enormes recursos financieros que administraría esta entidad⁸⁷.

La derecha no tuvo fuerzas para mantener estas modificaciones en la Cámara de Diputados ni tampoco para oponerse a los vetos presidenciales relativos a numerosos aspectos.

Lo fundamental de la discusión parlamentaria se centró, en términos generales; en la solicitud del gobierno para endeudarse hasta por \$ 2.500.000.000, suma que la derecha se negaba a otorgar debido a la agitación política que denunciaban. También señalaban que en vez de

⁸⁵ Dip. Ext. 1939, pp. 608-615. Frases citadas, pp. 609 y 613, respectivamente.

⁸⁶ Senadores, Extraordinarias, 1939, p. 592.

⁸⁷ Sen. Ext. 1939, Sesiones 1ª, 3ª, 4ª, 5, 6ª, 7ª, 8ª y 11ª de marzo 14, 28, 29, 30 y abril 12.

endeudarse para fomentar la producción se podía obtener el mismo resultado sin recurrir a ese gasto, con sólo evitar que el gobierno entorpeciera la actividad productora mediante la acción del Comisariato de Subsistencias y Precios. Sobre el fondo del asunto, el fomento a la producción, hubo alusiones esporádicas. La derecha aportó, en definitiva, sólo la acentuación del carácter técnico de la CORFO, ya mencionado. En la Cámara, llama la atención la intervención del diputado agrario por Cautín, Manuel Bart, quien se opuso al proyecto sosteniendo que el fomento y la protección a las industrias encarecía la vida y castigaba la capacidad exportadora de la agricultura y la minería. Señaló que como todos los países habían puesto trabas al comercio internacional a raíz de la crisis de 1930-33, al disminuir Chile sus adquisiciones de productos manufacturados en el extranjero, dificultaría la colocación de sus productos agropecuarios y mineros, con lo cual se reduciría la disponibilidad de divisas para el país. Señaló, además, que la industrialización, impulsada durante el gobierno de Alessandri (1932-38) por el Ministro Ross, era un absurdo, "... un pecado que la derecha está pagando"⁸⁸.

La reticencia manifestada por la derecha durante la discusión de este proyecto, por el hecho de provenir de un gobierno de Frente Popular y en medio de una atmósfera de agitación política y de recrudescimiento de la intervención estatal, se hizo presente también en la SOFOFA. En junio de ese año, Walter Müller H. publicó un artículo a propósito de la CORFO, afirmando que dicha institución no sería todo lo buena que podría haberlo sido, porque en ella no primaba la representación de los intereses económicos por sobre la del gobierno, que está sujeto a cambiantes influencias políticas. Señalaba la importancia de la industrialización sustitutora de importaciones; la necesidad de desarrollar abonos sintéticos, siderurgia, carbón, electricidad y cultivos agrícolas que generaran materias primas industriales; y la utilidad de fomentar las actividades particulares antes que crear producción estatal. Finalmente, advertía la inutilidad de cualquier esfuerzo por desarrollar económicamente al país si, a la vez, se permitía el desquiciamiento de la disciplina individual y colectiva⁸⁹.

En agosto de 1939 "Industria" comentó editorialmente la contradicción que significaba la política de fomento que había llevado a la creación de la CORFO por un lado, y "... la hostilidad velada o maniifiesta, contra la misma producción que se desea fomentar, que

⁸⁸ Dip. Ext. 1939, pp. 702-707. Frase citada, p. 706.

⁸⁹ "Industria", junio 1939, pp. 379-380.

respiran los diversos proyectos de ley, ora de origen parlamentario u ora procedentes del propio Ejecutivo, pendientes en la actualidad del pronunciamiento del Congreso Nacional”.

Explícitamente señala el proyecto que establece la asignación familiar obrera; el reglamento de sobreproducción; el proyecto de ley sobre monopolios; el proyecto de impuesto progresivo a las utilidades; el proyecto sobre trusts; el que grava a las industrias protegidas por aranceles especiales y licencias de importación. También señala la agitación constante debido a los pliegos de peticiones en las industrias⁹⁰.

Puede pensarse que este clima contiene a la SOFOFA a alabar la CORFO y a sentirla como expresión de sus aspiraciones. También hay que tener en cuenta que Walter Müller H., su presidente, había propiciado un determinado tipo de Consejo de Economía que no era exactamente el que traducía la CORFO a pesar de las analogías que vinculaban a ambos proyectos. La Sociedad Nacional de Agricultura, en cambio, que había denunciado reiteradamente la agitación política del campesinado casi desde el inicio del gobierno del Frente Popular, reconoce en diciembre de 1939 la similitud que denotaba la CORFO con los Consejos de Economía que se habían ido perfilando en los años anteriores: “Las medidas ya adoptadas por este organismo (CORFO) y las que tiene en estudio para desenvolver las posibilidades agrícolas del país, son indicadoras de una organización técnica eficaz y conducida exclusivamente con criterio práctico. La Corporación de Fomento ha venido a ocupar en muy buena hora el sitio que en otros países desempeñan los Consejos de Economía, como punto de enlace de las iniciativas de los particulares y del Estado y centros de estudio de todas las resoluciones administrativas y legislativas que afectan a las industrias y fuentes productoras de riqueza”⁹¹.

Los nombres vinculados a la dirección de la CORFO durante sus primeros años revelan una actitud consciente por darle a este organismo un carácter marcadamente técnico, el que se reforzó por la continuidad de las personas en sus cargos. La Vicepresidencia Ejecutiva recayó en el ingeniero Guillermo del Pedregal Herrera, incorporado a cargos de la responsabilidad en la Administración Pública por el Ministro Pablo Ramírez en 1927; la Gerencia General fue desempeñada por

⁹⁰ “Industria”, agosto 1939, pp. 521-522.

⁹¹ “El Campesino”, diciembre 1939, p. 754.

el ingeniero Desiderio García Ahumada, también incorporado por Pablo Ramírez en 1927; Gerente Administrativo lo fue Emiliano Bustos León, de larga carrera en la Administración Pública, Ministro de Fomento durante el gobierno de Ibáñez y diputado entre 1937 y 1941; la Fiscalía y la Secretaría General fueron desempeñadas por dos abogados, Osvaldo Hiriart y Manuel Fredes, ex senador radical el primero y de carrera administrativa (aunque militante socialista) el segundo. Los jefes de los siete departamentos en que se dividió la organización de la CORFO fueron un ingeniero de minas, Laín Diez Kaiser, vinculado a FF.CC. y carrera administrativa; un ingeniero agrónomo, Javier Olea Salinas, de carrera en la Caja de Crédito Agrario; un ingeniero industrial, Gustavo Vicuña Correa, con desempeño anterior en el Ministerio de Fomento; dos ingenieros civiles: Guillermo Moore Montero y Francisco Steeger Schaeffer, este último en sus diversos cargos en la Administración Pública parece muy vinculado a Desiderio García; un contador, Emilio Alvarado Fernández-Niño, ex Contralor General de la República; un abogado, Jorge Wenderoth Krause, anteriormente secretario de la Asociación de Empresas de Servicios Públicos. Finalmente, el jefe de la Oficina en Nueva York lo fue el ingeniero civil Roberto Vergara Herrera, con carrera en la Administración Pública desde 1929⁹².

Esta directiva es significativa por cuanto responde a nombramientos libremente efectuados por el Consejo y, por lo tanto, traduce una política desarrollada por éste, que, a su vez, está formado por presidentes o representantes de instituciones fiscales o asociaciones gremiales, lo que le da un carácter mucho más heterogéneo. Sin embargo, en el Consejo de 1939 aparecen varios nombres mencionados en este trabajo: Emiliano Bustos León, Desiderio García Ahumada, Jaime Larraín García-Moreno, Walter Müller y Raúl Simón Bernard. En el Consejo de 1943 aparecen Guillermo del Pedregal Herrera, Walter Müller Hess y José Luis Claro Montes⁹³.

Por otro lado, el carácter de la CORFO se refleja en sus primeros planes. Aunque la ley la obligaba taxativamente a proponer un "Plan General de Fomento de la Producción", no cumplió dicho mandato escudándose en que la carencia de estadísticas adecuadas le impedían

⁹² "Cinco Años de Labor", 1939-1943, Corporación de Fomento de la Producción". "Diccionario Biográfico de Chile", 6ª edición, 1946-1947, Editado por Empresa Periodística de Chile, Santiago. "Who's Who" (Guía Profesional de la Ingeniería en Chile), Edición 1939.

⁹³ "Cinco Años de Labor". El Consejo y la Directiva de la CORFO encabezan esta publicación.

conocer la situación real del conjunto económico nacional. En su reemplazo propuso planes sectoriales de acción inmediata para la minería, agricultura, industria, energía y combustibles y comercio y transportes. Lo fundamental de estos planes es que —a pesar de su sectorización— están centrados en el desarrollo industrial.

La minería era importante para facilitar el desarrollo industrial, por cuanto aportaba el 51% del retorno de divisas al país. Su incremento permitiría la importación de maquinarias industriales. En agricultura, además de la preocupación por la mecanización, abonos y ganadería, se manifiesta un énfasis especial en el fomento de cultivos que aporten materias primas para la industria: textiles, sacarinas, oleaginosas y forestación. La industria era considerada la clave para el mejoramiento del estándar de vida de la población y de las balanzas comercial y de pagos; tienden los proyectos a la sustitución de importaciones, fomento de la siderurgia y de la elaboración de materias primas industriales. La electricidad es considerada fundamental para la industrialización y que su desarrollo compete al Estado por los capitales involucrados y para ofrecerla en grandes cantidades, a bajo costo y con estabilidad en esta política para generar una ampliación de la demanda. En cuanto al Comercio y Transporte se destacaron diversos aspectos puntuales que debían apoyar la labor general de fomento a la producción.

Pero aparte de los montos asignados a cada uno de los planes, en general similares, la importancia que CORFO concedió a la industria y a la electricidad se manifestó en que la fundamentación de ambos planes se basó inequívoca y explícitamente en los trabajos comentados en el capítulo 2c) de la presente investigación, lo que llevó a hacer suyo el proyecto político que ellos involucraban. Además, Raúl Simón tuvo una injerencia preponderante en el plan de acción inmediata para la electricidad, lo cual ayuda a explicar esta similitud de ideas y de redacción ⁹⁴.

La defensa que emprendieron Necochea y Armanet (ver notas 43 y 44) en 1940 de la agricultura como una base importante para el desarrollo económico nacional, en contraposición a las ideas que caracterizaban a la naciente CORFO, constituye también un testimonio significativo de la orientación real que definía a dicha institución.

De este modo, la CORFO, consolidado como organismo técnico, se orientó a cumplir un programa político al margen de la actividad parlamentaria y con gran autonomía respecto del Ejecutivo.

⁹⁴ "Cinco Años de Labor", p. 102, en adelante se detallan los planes de acción inmediata.

Fue así como con la creación de la CORFO finalizó una larga trayectoria de búsqueda institucional para manifestar el nuevo concepto del Estado que, para atender a la tradicional función de ser agente del bien común, requería encauzar un concepto técnico-administrativo de la actividad política para responder a los requerimientos de la época. Mediante la CORFO se logró superar la tensión que había caracterizado a los años anteriores, desde el gobierno de Ibáñez, entre este nuevo concepto y aquel tradicional vinculado a la actividad parlamentaria-constitucional, encauzada en los partidos políticos y el Congreso⁹⁵.

De este modo se materializaban institucionalmente las ideas de elevar el bienestar de la población, desarrollar la economía y fortificar a la nación mediante una disminución de su dependencia del extranjero. Los objetivos de la CORFO y su carácter técnico sintetizaron tres lustros de intensa actividad en pos del anhelo, generalizado en el país, de "modernidad".

CONCLUSIÓN

El concepto de "Estado Moderno" en Chile surge de la preponderancia que se asigna a los problemas económico-sociales durante la década de 1920 y esto es lo que lleva a vincularlo a una actividad política realizada por una Administración Pública renovada en cuanto que se pretende que quede desligada de las presiones político-partidistas. Para reemplazar a los "políticos" se recurre a los "técnicos", en quienes—mediante la planificación y la ejecución técnica de las labores correspondientes— se confía para solucionar eficazmente los problemas fundamentales que se vinculan a la estabilidad y concordia nacional.

Estos problemas son, en lo que a los técnicos compete, la elevación del estándar de vida de la población, el desarrollo de una producción exportable para disminuir el impacto que causan las fluctuaciones de la minería y el desarrollo de una producción nacional que elimine o disminuya la dependencia del exterior. Todos estos fines se conjugan en el desarrollo industrial según los antecedentes analizados. Es por esto que el "progreso" y la "modernidad" de la nación se confunden con la industrialización, puesto que la actividad fabril sería la única capaz de incrementar la producción indefinidamente y desligada del contexto externo.

⁹⁵ Estas conclusiones acerca del significado y carácter de la CORFO permiten precisar más adecuadamente las aseveraciones de Mario Góngora, op. cit., p. 122. En todo caso allí establece también la vinculación entre la CORFO y los ingenieros.

De aquí que esta, la industrialización, deba ser preocupación preferente del Estado, el cual debe asegurar condiciones básicas y estables para su desarrollo. Una política en este sentido requiere la generación de energía eléctrica por parte del Estado y, a la vez, la creación de un organismo que vincule, coordine y oriente los esfuerzos en pro de la producción tanto del Estado como de los particulares. Organismo éste que, para cumplir con su cometido, debe ser "técnico", es decir, manejado por profesionales especialistas y autónomo frente a los avatares "políticos".

Respecto de los profesionales especialistas, el grupo formado por los ingenieros se destaca, por la plenitud que alcanzan durante los años estudiados, como el más idóneo para asumir el papel de "técnicos" que requieren los nuevos conceptos de Estado y de política que irrumpen simultáneamente.

Es así como en la CORFO confluyeron, por un lado, una larga trayectoria de búsqueda institucional para expresar dichos conceptos de Estado y de política y, por otro, la plenitud profesional de los ingenieros, superando así la constante tensión que caracterizó los años estudiados por la pugna entre los viejos y los nuevos conceptos.

Es por este motivo que la CORFO nació con objetivos (estándar de vida, balanza de pagos, nacionalización económica), características (técnicas) y tareas (política eléctrica, sustitución de importaciones) definidos no tanto por los legisladores de 1939, cuanto porque dichos objetivos, características y tareas eran los que correspondían entonces al concepto de modernidad y es por eso que se habían ido perfilando en los años anteriores. En 1939 sólo se conjugaron las voluntades técnicas, políticas y empresariales que se habían ido configurando durante la época estudiada, las que, debido a sucesivos desencuentros, no habían podido cuajar en la institución deseada.

No es posible, por lo tanto, sostener que este organismo implique una redefinición del Estado en cuanto que inicia la etapa del Estado empresario ⁹⁶. El hecho que el Estado aparezca, desde entonces, vinculado a la producción de bienes directamente (gestionando) o indirectamente (fomentando) es un efecto del nuevo concepto del Estado según ya se ha dicho. La CORFO misma es producto de una anterior redefinición del rol del Estado. La importancia de esta institución radica, fundamentalmente, en constituir el testimonio perdurable de

⁹⁶ Muñoz Gomá, Oscar y Arriagada, Ana María: "Orígenes Políticos y Económicos del Estado Empresarial en Chile", "Estudios" CIEPLAN N° 16, septiembre 1976, p. 52.

esta redefinición, más que en el hecho de iniciar la realización de las tareas previamente diseñadas. En 1939 dichas tareas estaban a la espera de una institución adecuada que acometiera su realización.

Respecto de esta atmósfera, generada en los lustros anteriores a 1939 y de la cual surgió finalmente la CORFO, cabe señalar algunos aspectos. En primer lugar, la concepción mecanicista que subyace en la comprensión de la colectividad chilena y que se expresa en el afán planificador y en la seguridad de los resultados a obtener. Prácticamente todos los testimonios citados se refieren explícitamente a la necesidad de establecer un "plan general", lo cual revela que la heterogeneidad y complejidad del cuerpo social queda reducida —en los propugnadores de estas ideas— a la elaboración lógica en que se basa todo diseño de estructuras.

Otro aspecto radica en la influencia de lo extranjero. La idea misma de industrializar deriva del efecto de demostración que produce la pujanza económica de naciones fuertemente industrializadas como Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra y Alemania. De esto se deduce que industrializando se va a alcanzar igual grado de pujanza e independencia económicas. En un aspecto más circunscrito, la idea del Consejo de Economía está siempre referido explícitamente al ejemplo de naciones más "avanzadas". Sin haber mayores referencias a qué naciones se refieren, es posible deducir que están presentes ejemplos alemanes, franceses, ingleses, españoles e italianos; en todo caso, naciones europeas.

Continuando con los aspectos involucrados en esta atmósfera, cabe mencionar al nacionalismo. Para fortificar a la nación aparece, como requisito indispensable, la necesidad de desarrollar una industria nacional que permita un alto grado de autonomía frente al extranjero. Es así como el nacionalismo se vincula a una cerrazón del país que se solaza en los propios logros. Esto disminuye la importancia del marco externo como factor de relativización de las metas alcanzadas internamente. En todo caso, la industrialización aparece vinculada al patriotismo.

"... Esto disminuye la importancia del marco externo como factor de relativización de las metas económicas alcanzadas internamente. En todo caso, la industrialización aparece vinculada al patriotismo, entendiéndose este concepto como un factor excluyente. Esto último constituye un aspecto trascendente ya que el nacionalismo industrializador —en cuanto definidor del "Estado Moderno"— es señalado como un aspecto fundamental de la actividad política. En el fondo, aparece como una nueva base de legitimidad gubernamental.

“Es así como la injerencia del Estado en cuestiones económicas —aquello que posteriormente se ha denominado “estatismo”— responde principalmente a un nacionalismo mecanicista que expresa el anhelo de lograr una identidad colectiva y una respetabilidad internacional mediante la imitación de procesos históricos propios de otras sociedades. Desde otro punto de vista, este proceso industrializador traduce el afán por incorporar al país a un flujo histórico cuyo centro se ubica en Europa y Estados Unidos de Norteamérica”.

Más allá de la CORFO misma, la reacción que el proyecto en cuestión produjo en gremios empresariales y en la derecha política, debido fundamentalmente a la sindicalización campesina, la agitación obrera y la intervención del Comisariato de Subsistencias y Precios durante 1939, está sugiriendo que esta misma redefinición del Estado —proyectada hacia otros sectores de la vida nacional— lo lleva (al Estado) a presentar diversas caras frente a distintos grupos, de modo que la presencia activa del Estado en todos los campos lo transforma en un agente principal de encuentros y desencuentros de intereses múltiples y contrapuestos en el campo económico-social.

Finalmente, queda abierta la cuestión de si la CORFO —mediante las tareas encomendadas y su carácter técnico— respondió a los objetivos de transformación social y nacionalización económica que le dieron vida, como fundamentos esenciales para alcanzar la estabilidad y concordia de la colectividad chilena. Esto último constituye la gran aspiración que lleva —desde la década de 1920— a luchar por un “Estado Moderno” que responda adecuadamente, en esta época, a la vieja finalidad de ser el agente del bien común. Pienso que esta es la interrogante fundamental que plantea la presente investigación.