

# historia

Director Fundador

1891-1941, A. CHILLENSE DE HISTORIA Y GEOGRAFÍA  
SOCIAL SOLA DE NOVIEMBRE A JUNIO

Director

NICOLÁS CRUZ BARRÓN

Comisión Editora

CHRISTIAN GAMARRUT, ISAAC CRUZ, FERNANDO CRUZ, FERNANDO SILVA,  
GERARDO MARTNER, JUAN RICARDO CHUYRIBARRAN e IVÁN JARAQUE

# 28

1994

INSTITUTO DE HISTORIA  
Pontificia Universidad Católica de Chile

ADOLFO IBÁÑEZ SANTA MARÍA

## EL LIDERAZGO EN LOS GREMIOS EMPRESARIALES Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO DEL ESTADO MODERNO DURANTE LA DÉCADA DE 1930<sup>1</sup>

### El fomento a la producción y los antecedentes de CORFO

#### 1. INTRODUCCIÓN

En mi estudio sobre los "Ingenieros" señalé que la Corporación de Fomento había nacido con tareas perfiladas en los años anteriores, por cuanto ellas correspondían al concepto de modernidad prevaleciente entonces.<sup>2</sup> En el trabajo que presento a continuación profundizaré esta conclusión, analizando la estrecha relación que se manifestó entre los Planes de Acción Inmediata elaborados por Corfo en sus orígenes y los principales postulados que plantearon la SNA, la Sofofa y la Sonami durante la década de 1930, y las realizaciones logradas por algunos organismos estatales de fomento sectorial de la producción que, a su vez, actuaban estrechamente vinculados a las sociedades gremiales mencionadas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> El presente trabajo corresponde a una parte del Proyecto Fondecyt N° 1930597 - 1993. Debo agradecer la colaboración del señor Jorge Soto Vásquez, coinvestigador del mismo proyecto.

<sup>2</sup> Ibáñez Santa María, Adolfo: "Los ingenieros, el Estado y la política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento, 1927-1939", en *Historia 18*, Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1983, 100. (En adelante "Ingenieros").

<sup>3</sup> *Plan de Fomento Industrial* aprobado por el Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción, con fecha 22 de septiembre de 1939. Santiago, 1939; también en IBSFF, septiembre 1939, 605-626. *Plan de Acción Inmediata para la Agricultura y Explotaciones Afines* aprobado por el Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción con fecha 6 de septiembre de 1939, Imp. y Enc. Letelier, Santiago, 1940. *Plan de Acción Inmediata para la Minería*, Corfo, Departamento de Minería, Tomo I, N° 1, Santiago, Imp. y Lito, Universo S.A., 1939. *Plan de Acción Inmediata de Comercio y Transporte* aprobado por el Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción en sesiones de 8 y 29 de noviembre de 1939, Santiago, 1940; también en IBSFF, diciembre 1939, 819-827. *Fomento de la Producción de Energía Eléctrica. Plan de Acción Inmediata del Departamento de Energía y Combustibles* aprobado por el Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción, con fecha 23 de agosto de 1939, Edit. Nascimento, Santiago, 1939; también en AICh, diciembre 1939, 551-562.

Lo que se pretende, en definitiva, es señalar las proposiciones planteadas en aquella época por dichas sociedades en torno al fomento económico que le correspondería desempeñar al Estado y destacar, también, las realizaciones logradas hasta entonces por diferentes organismos de fomento estatales, y que contaron con el aplauso y la colaboración de aquellas sociedades. Es decir, mostrar las ideas de la época —el estilo de esos años— que definió tanto el accionar de aquellas sociedades gremiales como el carácter de los organismos de Estado creados entonces, ideas y acciones que se volcaron naturalmente en los planes y acciones iniciales de Corfo, porque era lo que en el país se estaba realizando entonces en materia de fomento a la producción.

Dicho de otra manera, señalar las tareas que se le asignaban al Estado para que el país alcanzara su independencia económica y la elevación del nivel de vida de su población, destacando también las realizaciones que con este fin fueron ejecutadas por organismos del Estado con la colaboración o el respaldo de las sociedades gremiales indicadas. Todo esto dentro de lo que entonces se entendía como postulados “modernizadores” para fortalecer al país y, por ese camino, ponerlo a la altura de las naciones más “avanzadas”, para alcanzar un lugar destacado en el concierto internacional.

Estas instituciones estuvieron fuertemente caracterizadas, durante los años que abarca el presente estudio, por liderazgos fuertes y prolongados que, precisamente por ser tales, marcaron la orientación de estos gremios. En el presente artículo se pretende establecer la postura de estos líderes en relación a los planteamientos “modernizadores” que terminaron decantándose en los planes de acción inmediata de Corfo. En la Sofofa destaca la figura de Walter Müller, vicepresidente en 1932 y presidente desde 1935 hasta 1951. En la Sonami, Hernán Videla Lira, vicepresidente en 1933 y presidente desde 1937 hasta 1960. En la SNA, Jaime Larraín García-Moreno, vicepresidente en 1930 y presidente entre 1933 y 1940. La impronta de estos conductores marcó también a las publicaciones de las respectivas sociedades, encontrando dichos líderes una eficaz colaboración en los responsables de ellas.

En los casos del “Boletín” de la Sofofa, llamado *Industria* desde 1935, y del *Boletín Minero* de la Sonami, se destacaron con particular importancia los nombres de Pedro Luis González y Oscar Peña y Lillo, respectivamente, quienes tuvieron a su cargo dichas publicaciones por períodos tan largos que resulta difícil precisarlos. González desde 1910 hasta entrada la década de 1940 y Peña y Lillo desde 1926 hasta 1950, presumiblemente. En el caso de la SNA no hay mención explícita, pero Luis Correa Vergara aparece nombrado en diversas ocasiones entre 1923 y 1938 como presidente de la Comisión del “Boletín”, llamado *El Campesino* desde 1933. Ellos fueron los voceros más autorizados y, por un proceso de retroalimentación, contribuyeron a definir el pensamiento de las respectivas entidades. Esta característica hace que estas

publicaciones adquirieran un particular protagonismo en el trabajo que se presenta a continuación. A mayor abundamiento, ellas reproducían los artículos y entrevistas que aparecían de sus líderes en otros medios de comunicación, lo que resalta el espíritu de cuerpo de estas entidades y el liderazgo de sus conductores. También se reproducían las intervenciones de ellos en el Congreso Nacional, cuando coincidía su carácter de dirigentes gremiales con el de parlamentarios, situación no infrecuente.<sup>4</sup>

Para lograr este objeto, la investigación se centró fundamentalmente en las fuentes señaladas y, como reto metodológico específico, en los artículos o intervenciones de sus presidentes y de los editores mencionados, además de las conclusiones o acuerdos oficiales de las respectivas entidades. Ellos recogieron las principales preocupaciones que inquietaban a los gremios y postularon las ideas que preconizaban frente a las situaciones que se iban viviendo.

En los años en los que estos líderes comenzaron a tener gravitación decisoria en sus respectivas sociedades, el concepto del "Estado Moderno" constituía ya una realidad tangible, debido a las realizaciones de la década anterior, especialmente a partir del Movimiento Militar de 1924 y del gobierno de Ibañez desde 1927, que introdujo en la administración pública a un destacado grupo de ingenieros, que fue fundamental para materializar las ideas que a este respecto se habían estado difundiendo desde comienzos del siglo.<sup>5</sup>

## 2. EL PERFILAMIENTO DEL "ESTADO MODERNO"

### a) *La difusión de las ideas*

Con el inicio del siglo comenzó a manifestarse una creciente crítica hacia el papel que las ideas liberal-parlamentarias le habían asignado al Estado. Las quejas apuntaban al hecho de que éste prescindía de actuar en numerosos campos, con lo cual la nación se debilitaba frente a otras y, en el interior, las personas, especialmente las más desvalidas en el aspecto económico, se encontrarían en una situación de indefensión frente a aquellos otros más fuertes.

<sup>4</sup> Vergara R., Diego: *Estudio de una asociación empresarial: Sociedad Nacional de Minería*, Centro de Estudios Socioeconómicos, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, 1970. Documento de Trabajo. Arriagada, Genaro: *La oligarquía patronal chilena*, Ediciones Nueva Universidad. Universidad Católica de Chile, Santiago, 1970. Gómez, Sergio: *Sesenta años del Ministerio de Agricultura (Los ministros de Agricultura en Chile: 1924-1984)*. Documento de Trabajo Programa FLACSO, Santiago de Chile, N° 204, mayo de 1984.

<sup>5</sup> "Ingenieros", 50-53.

Fortalecer a la nación en su conjunto y proteger a los más débiles en la lucha económica eran las metas a las que se aspiraba. Para ello, los publicistas de comienzos de siglo, a través de la imprenta, diarios, folletos, asambleas y conferencias, insistían en la necesidad de dejar de lado las viejas discusiones que habían movido a la política chilena desde 1860 en adelante, para que el Estado adquiriera un nuevo carácter que lo hiciera eficaz para transformar la realidad que se vivía, al modo de una verdadera "providencia" para la sociedad.<sup>6</sup>

La Primera Guerra Mundial significó un entorpecimiento importante del comercio y, por ende, del abastecimiento de productos manufacturados que, en su gran mayoría, eran importados. Así, este acontecimiento reforzó las ideas que se venían desarrollando, no obstante que la contrapartida de las dificultades vividas la constituyó el alza de las materias primas que el país exportaba.

El brusco fin de la guerra, con la consiguiente crisis económica, el impacto provocado por la revolución bolchevique y las preocupaciones sociales que se expresaron en el Tratado de Versalles llevaron a acentuar el interés por la sociedad en general, y la defensa de los más débiles en particular.

Esta mayor injerencia que se comenzó a delinear para el Estado en la vida nacional se manifestó en cuatro direcciones principales que guiaron, desde entonces, su orientación. Estas fueron el fomento y la nacionalización económica, la preocupación por lo social, el incremento de la autoridad gubernativa y la preponderancia que debía corresponder a los técnicos en la conducción nacional.<sup>7</sup>

El nacionalismo significaba poner el acento en los chilenos y en la nación chilena, dejando de lado la anterior preocupación por los individuos y la humanidad. Esto explica que la inquietud por lo nacional se volcara preferentemente en lo económico. Y en este plano se resaltaron especialmente las ideas de fomento y de protección a la economía chilena por parte del Estado.

En general, se entendía que esta protección y fomento debían volcarse principalmente sobre la industria manufacturera porque Chile era, según la opinión de muchos, un país con grandes posibilidades para el desarrollo de la industria, no así de la agricultura ni de la minería. El menoscabo de estos últimos rubros como factores de desarrollo nacional fue una constante durante aquellos años, en circunstancias que tradicionalmente había constituido la base económica del país.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Soto Vásquez, Jorge: *El papel del Estado en Chile: Ideas y proposiciones, 1910-1920*. Tesis de Licenciatura en Historia, Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1988, 74.

<sup>7</sup> Soto Vásquez, Jorge: *op. cit.*; razones reglamentarias respecto de la extensión de la Tesis lo llevaron a dejar inéditos los capítulos relativos a la tecnificación y a la autoridad gubernativa, capítulos que obran en mi poder como profesor guía que fui de aquella tesis.

<sup>8</sup> Encina A., Francisco A.: *Nuestra inferioridad económica*. Editorial Universitaria, 3ª ed. Santiago, 1972, especialmente capítulo V.

Este progreso económico de la nación constituía –para aquel pensamiento– una base fundamental para el poderío político internacional chileno y para el bienestar de sus habitantes, todo lo cual hacía imperativo abocarse al estudio detenido de las condiciones que permitieran a nuestro país fortalecer su desarrollo económico. De aquí que se impulsara la creación de instancias para el estudio de los problemas nacionales y de sus posibles soluciones.<sup>9</sup>

La política social era concebida como una protección a los chilenos más débiles económicamente, una protección a la raza, empleando la terminología de entonces, lo que la vinculaba con el nacionalismo. Esta preocupación conllevaba un rasgo conservador, pues, mediante la intervención del Estado, se buscaba prevenir posibles conflictos que pudieran escapar de todo control; apuntaba a lograr una “evolución” que impidiera la “revolución”, incorporando a estos grupos más efectivamente a la vida nacional.<sup>10</sup>

A comienzos del siglo esta inquietud se proyectaba más bien hacia los grupos obreros originados en el desarrollo de la minería y en el crecimiento de las ciudades. Durante la década de 1920, y especialmente a partir del gobierno de Ibáñez, adquirió un alcance más amplio al orientarse a afianzar, además, a los grupos medios: agricultores, industriales, mineros y comerciantes.<sup>11</sup>

Otra de las direcciones por las que discurrieron los planteamientos renovadores de aquellos años se refería al fortalecimiento de la autoridad gubernativa. Constituía ésta una reacción contra la denunciada ineficiencia del régimen parlamentario, pues atribuía al Poder Legislativo una falta de percepción de las verdaderas necesidades nacionales. Como antídoto se postulaba el robustecimiento de la autoridad del Presidente de la República, asunto planteado ya con motivo de la candidatura presidencial de Pedro Montt en 1906, sin que durante su gobierno se alcanzara meta alguna al respecto.<sup>12</sup> Subercaseaux planteó en 1915 la necesidad de “...una dictadura, no para atropellar la Constitución y las leyes,... [sino] para abrir las vías del progreso económico de la República y del bienestar social de nuestros conciudadanos. He aquí la única

<sup>9</sup> Seminario de Ciencias Económicas de la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile, creado en 1917. Su inspirador fue Guillermo Subercaseaux y su primer director Daniel Martner; vid. Soto Vásquez, Jorge: *op. cit.*, 62-63.

<sup>10</sup> Góngora del Campo, Mario: *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Ediciones La Ciudad, Santiago, 1981, 59.

<sup>11</sup> Ibáñez Santa María, Adolfo: “La incorporación de Aisén a la vida nacional, 1902-1936”, en *Historia* 11, Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1972-1973, 268-278 (en adelante “Aisén”); también, del mismo, “Paipote, donde se fundieron la Minería y el Estado Moderno”, en *Fundición y territorio. Reflexiones históricas sobre los orígenes de la Fundición Paipote*, Juan O’Brien, editor, Santiago, 1992, 101 (en adelante “Paipote”).

<sup>12</sup> Vargas Cariola, Juan Eduardo: “Notas sobre el pensamiento político de Pedro Montt”, en *Estudios de historia de las instituciones políticas y sociales*, N° 2, Santiago, 1967, 271-297.

dictadura que puede pedir una República verdaderamente democrática y progresista".<sup>13</sup> Estas palabras reflejaban el anhelo de contar con una autoridad fuerte y realizadora y, a la vez, redefinían al Estado, señalándole nuevos campos para su acción.

Finalmente, la tecnificación del Estado se manifestaba también como una reacción frente a la lenidad parlamentaria, a la vez que estaba llamada a constituir un complemento necesario para un Ejecutivo fuerte y con más atribuciones. En un primer momento se vinculaba esta tecnificación a la necesidad de contar con ministros idóneos y estables, no sujetos a los vaivenes y presiones políticas. Pero también debía difundirse "...como una axioma..." la necesidad que los servicios técnicos del Estado debían ser conducidos técnicamente, eliminando la injerencia política considerada como una influencia bastarda.<sup>14</sup>

En este anhelo se manifestaba otra faceta, cual era la del Estado tecnificador. Es decir, preocupado de formar nuevos técnicos, preparados en los adelantos de las nuevas ciencias y capaces de enfrentar con criterio realista y eficaz los problemas de los diversos ámbitos de la vida nacional.<sup>15</sup>

En resumidas cuentas, se postulaba la necesidad de funcionarios técnicos y política tecnificadora para darle autoridad al gobierno y, por aquel camino, hacer realidad el fortalecimiento económico nacional y lograr el bienestar para los chilenos. Estos cuatro rasgos configuraron lo que a partir de la década de 1920 se llamó "Estado Moderno".

Esta posición, que exaltaba una activa participación del Estado en lo económico y en lo social, se afirmaba en numerosos tratadistas que, desde las décadas finales del siglo XIX propugnaban esta participación del Estado, pues lo consideraban como una entidad benéfica para el gran número de las personas anónimas y fundamental para hacer de una nación una gran potencia. El ejemplo del desarrollo de la Alemania de Bismarck y el de los Estados Unidos de Norteamérica influyó poderosamente para prestigiar este ideario. En medios académicos se lo conocía generalmente como "socialismo de cátedra" por la preponderancia que le asignaba al Estado como representante de los intereses colectivos y por no ser revolucionario. En el fondo, se trataba de una proyección del "Positivismo" de Comte, en lo que al papel del Estado se refiere.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Subercaseaux, Guillermo: "Intervención en el comicio de la Unión Nacionalista", en diario *El Mercurio*, Santiago, 10/10/1915.

<sup>14</sup> Discurso del presidente de la Sofoa, en AIICh, abril 1919, 190.

<sup>15</sup> Soto Vásquez, Jorge: *op. cit.*, capítulos inéditos.

<sup>16</sup> Soto Vásquez, Jorge: *op. cit.*, 110-130 y Ovalle Carrasco, Christian: *Consideraciones en torno a la idea y el concepto de progreso en tres pensadores americanos: Justo Sierra, Valentín Letelier, José Ingenieros. 1867-1925*, tesis para optar al grado de Licenciado en Historia, Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1992.

En Chile, la personalidad de Valentín Letelier tuvo un papel destacado en la difusión de estas ideas como cultor de la filosofía positiva de Comte; además, recibió el influjo de la Alemania bismarckiana, por cuanto residió en Berlín entre 1880 y 1884 como Secretario de la Legación chilena. Luego, desde su cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad de Chile, divulgó este nuevo concepto del Estado.<sup>17</sup> Consideraba que un gobierno liberal era aquel que preferentemente estimulaba el desarrollo de la cultura moral, difundiendo las modernas doctrinas de la ciencia y de la filosofía, sosteniendo que la política debía satisfacer las necesidades sociales, procurando el perfeccionamiento humano y el desarrollo social.

De aquí derivaba para él la necesidad de libertad y de autoridad: la primera para incrementar las potencias del espíritu y la segunda como herramienta para el desarrollo de la cultura. Se permitiría así desarrollar lo individual y lo colectivo formando un poder progresista, el Estado, que se podría gobernar a voluntad para reorganizar radicalmente la sociedad, fomentando, protegiendo y dirigiendo el desarrollo de todos los intereses sociales. Para lograr esta ambiciosa finalidad ponía especial énfasis en el papel de la educación.<sup>18</sup>

Coincidiendo con él, el mexicano Justo Sierra señalaba que los ramos de hacienda, gobierno, guerra y justicia representaban el orden en las sociedades; los de fomento e instrucción pública, en cambio, el progreso humano tanto en lo material como en lo intelectual.<sup>19</sup>

De este modo, la intervención del Estado en la vida de las naciones era vista como un fundamento esencial para lograr el progreso futuro de los pueblos. Esta idea se fue afianzando durante las dos primeras décadas del siglo XX y, a partir del movimiento militar de 1924, especialmente, comenzó a delinear el "Estado Moderno" en Chile, y su proyección hacia la vida económica en la política de "fomento" que comenzó a implementarse a partir de entonces.

#### b) *La materialización de la política de "fomento"*

El movimiento militar se abocó en su primer momento a estudiar detenidamente la situación para, a partir de ese análisis, proponer las medidas fundamentales, la estabilidad monetaria en primer lugar.<sup>20</sup> Fue así como en

<sup>17</sup> La influencia de Comte en Letelier podría testimoniarse también por su esmero en dominar el francés, hecho que contrasta con su desdén hacia la lengua alemana, la que no aprendió a pesar de su residencia de más de cuatro años en Berlín.

<sup>18</sup> Ovalle Carrasco, Christian: *op. cit.*, 96-99.

<sup>19</sup> *Ibidem*, 38.

<sup>20</sup> Edwards Vives, Alberto: *La fronda aristocrática*, Editorial Ercilla, Santiago, 1936, 204.

1925 se creó el Banco Central de Chile, con capitales privados y estatales; se creó también la Superintendencia de Bancos y se promulgó una nueva ley para regir la actividad de los bancos. Se trataba de regular el circulante y mantener estable el cambio en conformidad al patrón oro que se adoptó simultáneamente. Estas medidas respondían a una polémica de larga data, estrechamente asociada a la nueva concepción del Estado.

Pero fue a partir de 1927 que comenzó a desarrollarse una activa política de "fomento" de los diversos rubros de la economía nacional. Dicho año se inició con las creaciones de las Cajas de Crédito Agrario y Minero, respectivamente. La creación de la Superintendencia del Salitre y Yodo le entregaba al Estado la posibilidad de intervenir rápidamente en dicha actividad. En septiembre de ese año se creó finalmente el Ministerio de Fomento, que reunió a los anteriores de Obras Públicas y de Agricultura y a otras reparticiones vinculadas a la actividad económica nacional. Al año siguiente se creó el Instituto de Crédito Industrial y, en 1929, la Caja de Crédito Prendario. En todos estos casos, la idea del "fomento" estaba asociada a los créditos que se otorgarían sólo para incrementar las actividades ya existentes.

Entretanto, diversas leyes propendieron a la difusión de la propiedad agraria, mediana y pequeña, en las diversas regiones del país, mostrando otra faceta de la idea de "fomento" prevaeciente entonces.<sup>21</sup> En 1930 se creó la Junta de Exportación Agrícola, dependiente de la Subsecretaría de Comercio, para regular el abastecimiento interno y fomentar las exportaciones de los saldos. Todas estas instituciones y cuerpos legales consolidaban la presencia de técnicos como las personas idóneas para hacerlas eficaces, señalando así que el camino del fomento iría de la mano de la tecnificación del Estado.

En 1934 se crearon dos instituciones gemelas: los Institutos de Fomento Minero e Industrial de Antofagasta y de Tarapacá. Mediante ellos se trataba de paliar los devastadores efectos que sobre esas provincias habían tenido la crisis de ventas del salitre y la crisis financiera internacional (Gran Depresión) que azotaron al país a partir de 1930.

En ellas se manifestó una ampliación del concepto de fomento al permitir a dichas instituciones otorgar créditos para investigación y experimentación de nuevos procesos productivos y exploración y puesta en marcha de nuevas minas, además de preparar al personal necesario. Ocurría en esas provincias que la preponderancia del salitre había sido tal, que no había dado cabida al desarrollo de otras actividades, incluso mineras, a pesar de conocerse las potencialidades que encerraban; esto mismo hacía que su población estuviera también volcada hacia el salitre y todo lo relativo a este abono y, por ende, sin

<sup>21</sup> "Aisén", 268-285.

capacitación para otras actividades. De este modo, el drama que vivían las provincias del extremo norte dio paso a una concepción más amplia del concepto de fomento.<sup>22</sup> En 1937 esta nueva concepción del fomento fue incorporada a la normativa de la Caja de Crédito Minero.<sup>23</sup>

### 3. LA CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN

#### a) *Culmina la trayectoria del concepto de "fomento"*

La creación de Corfo trajo aparejada una nueva ampliación del concepto de fomento, al incorporar la idea de la planificación. La formulación de un "plan general de fomento de la producción" quedó estampado en el primer lugar de sus objetivos, vinculándolo a la mejoría de la balanza de pagos, a la disminución de los costos de producción y al aprovechamiento de las condiciones naturales del país (letra a) del art. 22 Ley 6.334). Se pretendía que la planificación señalara las directrices para el apoyo financiero que requiriera el fomento que se pretendía. Indudablemente se trataba de una planificación formulada por técnicos y de proyectos ejecutados por técnicos.<sup>24</sup>

De este modo, el concepto de fomento se completó al sumar este nuevo elemento –la planificación– a las posibilidades abiertas en 1927 –créditos a lo ya existente– y en 1934 créditos para experimentación, impulso a nuevas actividades y capacitación de personal.<sup>25</sup>

La idea de establecer un plan para darle mayor eficacia a las acciones a emprender no era nueva en 1939. Tanto en la minería como en la agricultura, obras públicas y política social se postulaba, desde la década de 1910, la necesidad de establecer planes previos que encauzaran las acciones que se señalaban como necesarias para fortalecer y engrandecer al país.<sup>26</sup> En 1927 el plan de obras públicas había producido expectación entre los ingenieros; lo mismo la creación, en 1930, de la Dirección General de Obras Públicas.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Ley 5.546 del 28/12/1934. También en Ibáñez Santa María, Adolfo: "El concepto de 'Fomento', una trayectoria de definición. 1927-1939", en *Congreso de Ingeniería de Minas*, Universidad de Atacama-Enami, Copiapó, noviembre de 1991, 1-11 (en adelante "Fomento").

<sup>23</sup> Ley 6.051.

<sup>24</sup> "Ingenieros", 99-102.

<sup>25</sup> "Fomento", 8-10.

<sup>26</sup> AICh, abril 1919, 190; BM, marzo-abril 1917, 166 y septiembre-octubre 1916, 364; AICh, octubre 1917, 433-434; AICh, noviembre 1918, 486; AICh, diciembre 1924, 727-728; AICh, junio 1916, 221; AICh, abril 1923, 243-244; AICh, marzo 1924, 141-142.

<sup>27</sup> "Ingenieros", 52-53; AICh, abril 1931, 212.

Los ejemplos provenientes del extranjero tuvieron una gran repercusión para impulsar la idea de un plan general de fomento. Sin entrar a un análisis exhaustivo de ellos, citaré sólo dos que testimonian la amplitud con que se observaban en Chile estas situaciones. En 1931 el ingeniero Bruno Leuschner —un hombre más nacionalista que socialista— llamaba la atención sobre el plan quinquenal aprobado en la Unión Soviética y exhortaba a sus colegas a "...conseguir que nuestro país... emprenda la realización de un plan de fomento de la producción, en proporción con el Plan Ruso". Un año más tarde, el mismo Leuschner insistía en "...que nosotros tenemos mucho que aprender de ese nacionalismo [ruso], sin que para la adopción de algunas de las medidas ofrezca la menor importancia la forma de gobierno imperante".<sup>28</sup>

En mi trabajo ya citado sobre los ingenieros expuse la forma cómo se manifestó, tanto en esferas gubernativas como entre los gremios empresariales, el anhelo de contar con un organismo público, de carácter eminentemente técnico y ajeno a las presiones de la política partidista, para levantar económicamente al país, más aún, luego de la prostración en que quedó como consecuencia de la "Gran Depresión" y de la crisis salitrera.<sup>29</sup>

En ese trabajo reseñé también el plan eléctrico que se presentó en 1935 bajo el título "Política Eléctrica Chilena". A lo ya dicho entonces se puede agregar que dicho plan no estaba desvinculado del rechazo que provocaba en ciertos sectores de los Estados Unidos de Norteamérica la forma de actuar de las empresas eléctricas de ese país y a la creación del "Tennessee Valley Authority" (1933), organismo que emprendió un vasto plan de recuperación y desarrollo del amplio territorio cubierto por la hoya hidrográfica del río Tennessee.<sup>30</sup>

Fue así como la creación de Corfo llevó a la culminación del concepto de fomento. En la práctica, no pudo formularse el plan general que mandaba su ley orgánica, porque aún el país carecía de estadísticas lo suficientemente amplias y adecuadas para ello. En su reemplazo se procedió a elaborar planes sectoriales de acción inmediata. De ese modo Corfo pudo comenzar a operar a los pocos meses de su creación.

<sup>28</sup> Leuschner, Bruno: "Algunos datos relativos al plan quinquenal ruso", en AICh, junio 1931, 324 y AICh, agosto 1932, 305.

<sup>29</sup> "Ingenieros", 76-99.

<sup>30</sup> Abarcaba éste la regulación del río y de sus afluentes principales, electrificación, industrialización, regadío, constitución de pequeñas propiedades agrícolas y creación de cooperativas agrarias, así como su desarrollo turístico. Ibáñez Santa María, Adolfo; Apey Rivera, María Angélica; Martínez Rodríguez, Gerardo: *Corfo, la planificación y la electricidad, 1939-1989*, 336 páginas (en proceso de edición).

b) *Los planes de acción inmediata: industrial, agrícola, minero, comercial y energético*

El plan industrial fue producto de una comisión presidida por Walter Müller y compuesta, además, por Aquiles Concha, senador por Atacama y Coquimbo y ex consejero y funcionario de la CCM; Alberto Gómez del Fierro, director del Instituto de Fomento Industrial, y Gastón de Goyeneche, oficial de marina en retiro, empresario industrial y dirigente gremial del comercio de Santiago. Era jefe del Departamento correspondiente el ingeniero Gustavo Vicuña Correa, persona vinculada a la gestación del proyecto Corfo.<sup>31</sup> En dicho plan se señalaba, en primer lugar, la importancia de este rubro "...no sólo para el progreso material y económico del país, sino también para el mejoramiento social de la población", pues atribuía a la industria la capacidad de lograr la valoración máxima de los productos naturales, de estabilizar la producción agrícola y minera, de satisfacer el consumo nacional y de elevar el estándar de vida de las personas; contribuyendo, además, a mejorar la balanza comercial y de pagos internacionales, a estabilizar la renta nacional y a otorgar una base segura para el presupuesto fiscal. Terminaba subrayando su gran "...influencia civilizadora..." y el hecho de constituir una "...fuente de recursos en casos de emergencia de carácter nacional".<sup>32</sup>

Se señalaba a continuación la incidencia que había tenido la Primera Guerra Mundial en el desarrollo de este rubro, para mostrarlo como un factor de autarquía económica y de qué modo las orientaciones gubernativas prevalecientes desde 1927 habían posibilitado un crecimiento significativo de él. Finalmente, indicaba los factores que dificultaban entonces su desarrollo y señalaba que la política de apoyo gubernativo había carecido de estabilidad y de buena y efectiva orientación. De este modo se concluía en la necesidad de "...combinar más estrechamente la acción particular con una acertada política de gobierno, a fin de llevar armónicamente a la práctica el fomento inmediato a la industria".

El programa de acción indicaba la necesidad de que la orientación industrial tuviera una finalidad definida, para lo cual reiteraba ampliamente los objetivos comprendidos en la letra a) del art. 22 de la ley de la Corfo, para subsanar los factores que entrababan su desarrollo. Como medios para lograr esta finalidad se señalaba la necesidad de investigaciones y estudios científicos, tecnológicos y comerciales, seguidos de una adecuada divulgación para el

<sup>31</sup> Referencias de las personas señaladas en *Diccionario biográfico de Chile*, Empresa Periodística de Chile, 6ª edición, 1946-1947 (en adelante DBdeCh); Valencia Avaria, Luis: *Anales de la República*, tomos I y II actualizados, Ed. Andrés Bello, 2ª edición, Santiago, 1986 (en adelante "Anales").

<sup>32</sup> *Plan de Fomento Industrial*, en IBSFF, septiembre de 1939.

beneficio de las industrias; de racionalización para obtener la mayor producción con el menor esfuerzo, y de una política general de apoyo a la producción industrial que requería de estadísticas adecuadas, de la posibilidad de surtir parcial o totalmente el mercado interno, para lo cual eran importantes las licencias de importación y de exportación, el control de cambios, la política de aprovisionamiento del Estado y de sus empresas y la propia labor de Corfo; de intensificar la propaganda en favor de los productos nacionales, adaptar la legislación vigente, orientar en consonancia los tratados y convenios internacionales, dignificar el trabajo técnico y estimular la cooperación entre industriales.

Para fomentar el surgimiento de nuevas industrias sería necesario otorgar créditos cuyos intereses y amortizaciones se adaptaran a las posibilidades de servirlos y, en el caso de proyectos particularmente interesantes para los planes de la Corporación o de baja rentabilidad, se debía consultar la posibilidad de aportes de capital por parte de Corfo. En todo caso, estas acciones de fomento debían evitar que las industrias se vieran afectadas por una sobreproducción.

En lo concreto, el Plan de Acción Inmediata señalaba la necesidad de sustituir producción importada por otra nacional en los rubros metalúrgicos, maquinarias y herramientas, textiles, químicos, transportes, productos alimenticios, bebidas, licores, tabacos y otros.

En el rubro metalúrgico incluía a la siderurgia, para lo cual proponía duplicar la capacidad de los Altos Hornos de Corral, además de estudiar la factibilidad de una nueva empresa siderúrgica y efectuar un reconocimiento de los yacimientos de hierro. Respecto de lo textil, se proponía desarrollar una serie de cultivos que proporcionaran materias primas industriales, tales como el algodón, yute y sisal, lino, lanas y seda. En el rubro maderero se postulaba mejorar los métodos de explotación de los bosques y de procesamiento en los aserraderos, junto con introducir la industria de las maderas prensadas. En cuanto a los pesqueros, era menester mejorar los métodos de extracción y difundir el almacenamiento y transporte frigorizados. También se señalaba la importancia del fomento a las pequeñas industrias, a las experiencias industriales y a la enseñanza técnica.

*El plan agrario* fue elaborado por una comisión presidida por Emiliano Bustos León, antiguo ministro de Fomento y entonces diputado por Maule, y compuesta, además, por Benjamín Matte, representante de la SNA; Gustavo Loyola, diputado por Malleco; Ramón Olave, director de la Caja de Crédito Agrario, y Enrique Mozó, director de la Caja de Colonización Agrícola, y los miembros del Departamento de Agricultura de Corfo, ingenieros Javier Olea,

jefe; Manuel Cruz y Joaquín Palma,<sup>33</sup> secretario. Se partía de la premisa que la agricultura no proporcionaba al país lo que se podía esperar de ella por falta de aprovechamiento de los recursos naturales y por los bajos rendimientos de las explotaciones. Estas carencias eran atribuidas a la ausencia de técnicas modernas y a la escasez de recursos económicos.<sup>34</sup> Este está centrado en aspectos técnicos, sin postular puntos específicos sobre el papel que podría corresponder a los organismos de fomento, tanto estatales como privados. Se presentó dividido en diez puntos: a) Enseñanza técnica y experimentación: Traída y envío de técnicos del y al extranjero; b) Mejoramiento de semillas y plantas, que incluía la genética, la selección mecánica de semillas y la selección de plantas; c) Mecanización de labores agrícolas, incluyendo la fabricación de maquinaria estandarizada, la importación de maquinaria no fabricable en el país y el ensayo de nuevos tipos de maquinaria; d) Uso intensivo de fertilizantes, aspecto que fallaba por defectos de distribución, de propaganda y escasez de créditos adecuados; e) Regadío, tanto gravitacional como mecánico, con especial mención a las posibilidades que presentaba la Pampa del Tamarugal; f) Nuevos cultivos y plantaciones, con énfasis en la producción de materias primas industriales, agroindustrias y forestación; g) Producción animal de carnes, leche y huevos; h) Sanidad animal y vegetal; i) Aprovechamiento integral de la producción, mediante la utilización de sobrantes y obtención de subproductos; j) Mejoramiento de almacenajes y transportes, tema sólo enunciado, pues su desarrollo fue dejado para la consideración de la Comisión de Comercio y Transporte.

*El plan minero* fue elaborado por César Fuenzalida Correa, director de la Caja de Crédito Minero; Oscar Schnake, senador por Tarapacá y Antofagasta; Bernardo Ibáñez Aguila, secretario general de la Confederación de Trabajadores de Chile; Marcial Mora, presidente del Banco Central de Chile; Juan Antonio Ríos, ex fiscal de la Caja de Crédito Minero; Gustavo Rivera Baeza, senador por Ñuble, Concepción y Arauco, y Hernán Videla Lira, presidente de la Sonami,<sup>35</sup> quienes formaron la comisión correspondiente. A ellos se sumaron los ingenieros Laín Diez Kaiser, jefe del Departamento de Minería de Corfo y ex funcionario de la CCM, y sus miembros Fernando Salas y Enrique Vial, además del secretario, Samuel Houston.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> DBdeCh y "Anales".

<sup>34</sup> *Plan de Acción Inmediata para la Agricultura y Explotaciones Afines*, Imp. y Enc. Letelier, Santiago, 1940, 2-16.

<sup>35</sup> DBdeCh y "Anales".

<sup>36</sup> Corfo, *Plan de Acción Inmediata para la Minería*, Santiago, Imp. y Lit. Universo, S.A., 1940, 2-5.

Este plan se caracterizaba por constituir un todo muy coherente y estaba elaborado en base a un compromiso que involucraba a Corfo con la Caja de Crédito Minero y la Sonami, por cuanto la primera se comprometía a adquirir los bonos del empréstito por 80.000.000 de pesos, que la Caja podía emitir en virtud de la Ley 6.175 y que aún no había podido colocar. A cambio, la Caja —a la que aparecía respaldando la Sonami— se obliga a desarrollar el plan de la Corporación. A renglón seguido, se establecía la necesidad de contar con una fundición de concentrados de cobre y de oro, en torno a la cual debía desarrollarse la totalidad del plan de fomento, para asegurarle su abastecimiento en el largo plazo.<sup>37</sup>

Este se dividía en cinco partes: A) Puntos realizables mediante préstamos a particulares o a la Caja de Crédito Minero, o por asociaciones de la Corporación con otras personas (puntos 1 a 3); B) Realizables mediante préstamos a la Caja de Crédito Minero (puntos 4 a 14); C) Realizable mediante un anticipo al Instituto de Fomento Minero e Industrial de Antofagasta (15); D) Inversiones con cargo al Fondo de Fomento (16 a 18), y E) Recomendaciones (19 a 23). A continuación se agregan memorandos explicativos de diferentes puntos en los que se da cuenta de los estudios y actividades que había realizado anteriormente la Caja de Crédito Minero y que reforzaban la necesidad del Plan de Acción Inmediata.

En la parte A) se plantea invertir en minas que aseguren el abastecimiento de la fundición con fundentes piritosos, calizos y ferruginosos, y con la mayor cantidad posible de concentrados de cobre y oro; invertir en minas que abastezcan las plantas concentradoras de El Salado, Punta del Cobre y, eventualmente, Carrizal Bajo; las de Elisa de Bordos y Domeyko con minerales cianurables, y la de Punitaqui con minerales de flotación; finalmente, suministrar fondos para establecer un segundo horizonte carbonífero en la provincia de Arauco.

En la parte B) se señala la necesidad de suministrar fondos para que la Comisión de Abastecimientos (de la fundición) pueda “continuar” desarrollando sus trabajos en relación a los puntos A) 1 y 2; para transformar y ampliar, “de acuerdo con los proyectos ya estudiados”, las plantas de la Caja de Crédito Minero; para adquirir huinches, compresores y perforadoras según la demanda creciente de estos equipos; para mejorar la dotación de agua en las localidades de Andacollo, El Salado y Cuba (Inca de Oro) “conforme a los estudios ya realizados”; para ampliar el muelle de Chañaral, explotar borateras y mantener e intensificar el volumen de compra de minerales, especialmente cobre y oro.

<sup>37</sup> *Ibidem.*, 3 y 4.

La parte C), o punto 15, apunta a que el Instituto de Antofagasta pueda cumplir con sus labores en lo que a minería respecta. Los puntos de la parte D) se refieren al financiamiento del FF.CC. de Carrizal para contribuir al abastecimiento de la fundición; a la experimentación de procedimientos hidrometálgicos (lixiviación) y a mejorar los caminos.

Las Recomendaciones, parte E), se orientan a que se consulte la posibilidad de expropiar minas de fundentes y de cobre de baja ley con miras al abastecimiento de la fundición; a electrificar Copiapó y El Salado para abaratar los concentrados de las plantas de Punta del Cobre y El Salado; a construir caminos de acceso a nuevos centros mineros y mejorar los caminos troncales de Atacama; a proponer a FF.CC. la construcción de carros adecuados a las características de las explotaciones mineras, para suprimir las pequeñas agencias compradoras que tienen altos costos, y a elaborar un plan de construcción de campamentos en todas las plantas de la Caja, en colaboración con la Caja de la Habitación Popular.

*El plan de comercio y transportes* se atuvo a considerar sólo los aspectos explícitamente mencionados en el art. 22 de la ley de Corfo, para evitar la dispersión derivada de la variedad de los campos que potencialmente podía abarcar. La comisión que lo elaboró estuvo presidida por Gastón de Goyeneche y compuesta por Emiliano Bustos León, Jorge de la Cuadra, presidente de la Comisión de Control y de Cambios Internacionales, y Cayetano Vigar (sin referencias).<sup>38</sup> Conforme a este criterio se consignaron sólo seis puntos: desarrollar una red de almacenes frigoríficos; establecer una empresa de almacenes generales de depósitos; financiamiento para empresas comerciales chilenas para que aumenten su participación en operaciones comerciales y creación de una "sección comercial" de Corfo que asuma las operaciones mercantiles que derivarían de la ejecución de los planes de la Corporación; desarrollo de la marina mercante nacional; mejoramiento de las vías de comunicación y de los elementos de transporte y, finalmente, fomento del turismo. Se anexa un memorándum con un borrador de contrato a suscribir entre Corfo y la Junta de Exportación Agrícola, para constituir una empresa de frigoríficos.

*El plan de energía y combustibles* consultaba la electricidad, el carbón y el petróleo, en una proyección a tres años plazo.<sup>39</sup> La comisión respectiva estaba presidida por el ingeniero Raúl Simón, coautor con Müller del trabajo *El concepto de industria nacional y la protección del Estado*, y la formaban el senador Gustavo Rivera, el diputado Gustavo Loyola, el director de la Caja de Crédito Minero, César Fuenzalida Correa; el presidente de la Sonami, Hernán

<sup>38</sup> UBSFF, diciembre 1939, 819-827; DBdeCh.

<sup>39</sup> AICh, diciembre 1939, 551-562.

Videla, y el presidente de la Sofosa, Walter Müller;<sup>40</sup> el Jefe del Departamento era Guillermo Moore; el Subdepartamento de la Energía estaba dirigido por Reinaldo Harnecker y el de Combustibles por Luciano Claude, ambos ingenieros también. En cuanto a electricidad, se contemplaba, primero, un plan de ayuda a pequeñas empresas particulares para mejorar y ampliar sus instalaciones, o a municipalidades, para adquirir o mejorar empresas eléctricas; en segundo lugar, se contemplaban inversiones para mejorar, ampliar y construir centrales térmicas en Ovalle, La Serena, Copiapó, El Salado y Tocopilla, lo que traducía la presencia del sector minero en dicha comisión.

En otro plano más ambicioso, se contemplaba la construcción de nueve centrales hidroeléctricas para abastecer las regiones de grandes consumos, lo que permitiría incrementar la potencia instalada en 53%. La energía generada en estas nuevas plantas se vendería a los concesionarios distribuidores. Se mencionaban proyectos en los ríos Aconcagua (Los Quilos), Maipo, Cachapoal, Lontué (u otro para abastecer Curicó), Ñuble o Laja, Huilo-Huilo y Pilmaiquén, y las últimas dos en Temuco y Talca, en canales derivados de los ríos Toltén y Maule, respectivamente.

Para su realización se descartó a las empresas existentes porque carecían de los capitales necesarios. Se propuso, en cambio, la formación de varias sociedades regionales controladas por Corfo y con aportes minoritarios de industriales locales y de empresas eléctricas existentes. Estas generarían y transmitirían una electricidad homogénea en alta tensión, posibilitando así una futura interconexión entre ellas.

Respecto del carbón, se señalaba la insuficiente oferta y la caída de la producción y de la productividad en la provincia de Arauco. Se proponía que Corfo importara 100.000 toneladas, junto con inducir a algunas industrias y a empresas navieras extranjeras a no utilizar carbón chileno; estudiar la posibilidad de ampliar la capacidad de las minas en explotación y —en concordancia con el plan minero (punto 3)— estudiar la explotación de nuevas minas, para establecer "...un segundo horizonte carbonífero en la provincia de Arauco". En cuanto al petróleo, no se planteó nada concreto.

#### 4. LIDERAZGOS EMPRESARIALES Y MODERNIZACIÓN DURANTE

##### LA DÉCADA DE 1930

Estos años se vieron marcados fuertemente por el derrumbe y el resurgimiento de la economía chilena y lo que ello significó para el orden

<sup>40</sup> DBdeCh y "Anales".

social. La crisis salitrera repercutió gravemente en el movimiento económico chileno y la "Gran Depresión" paralizó bruscamente el flujo de capitales en todo el mundo, en un momento en que el Estado chileno se encontraba fuertemente endeudado y que, además, necesitaba continuar recibiendo créditos del exterior para sustentar sus recientemente instauradas políticas de fomento a la producción y de protección social.

Este contexto produjo una creciente presión sobre el Estado para que acentuara sus políticas protectoras, lo que generó una ascendente pugna de intereses dentro del campo económico debido a las complejidades que le son propias. Estas se combinaron también con las correspondientes pugnas dentro del campo social y sus propias complejidades.

Dentro de este marco resaltaron como preocupaciones comunes a las sociedades estudiadas la necesidad de crear una instancia unitaria, la que cuajó en la Confederación de la Producción y del Comercio; los problemas generados a los productores debido a la creación y funcionamiento del Comisariato de Subsistencias y Precios; la intervención en el comercio exterior mediante la creación de la Comisión de Cambios Internacionales y de Licencias de Importación; la aplicación y desarrollo de la legislación social y el incremento de la legislación tributaria; el proteccionismo, unido a la complejidad y extensión del arancel aduanero y, finalmente, los problemas de la política salitrera.

#### a) *Los antecedentes en la Sofofa*

En el sector industrial la situación descrita llevó a reactivar las campañas proteccionistas que habían culminado en 1928 con la legislación aduanera y plantearon el problema de la sobreproducción, tanto en el campo industrial como en el agrícola. La disminución de la demanda que resultó de aquellas crisis, tanto en Chile como en el resto del mundo, liberó una gran capacidad productiva en todas partes, induciendo a los gobiernos a emplearla mediante la colocación de sus productos en cualquier lugar del mundo al precio que fuera, lo cual anulaba las protecciones arancelarias.

En Chile, el problema de la sobreproducción se veía agravado tanto por la presión extranjera como por el hecho de que durante los años veinte se había generado una reciente y novedosa capacidad industrial, que súbitamente se vio cesante debido a la caída de la demanda. Era menester, entonces, defenderse del extranjero y buscar una ocupación para la capacidad de reciente instalación en el país.<sup>41</sup> Los esfuerzos de todos los países por superar los efectos de la

<sup>41</sup> Pedro Luis González en BSFF, agosto 1930; BSFF, diciembre 1930, 956-957; BSFF, marzo 1931, 221-222.

"Gran Depresión" mediante el desarrollo industrial mantuvieron la vigencia de esta situación durante toda la década. Con todo, en Valparaíso se habría mantenido, frente a las políticas industrializadoras, una orientación más comercial y abierta al mundo.<sup>42</sup>

La defensa frente a la competencia de los productos extranjeros llevó a acentuar la protección arancelaria. Nuevas leyes aduaneras<sup>43</sup> modificaron a la de 1928. Simultáneamente, se libró una intensa batalla en este campo mediante las "asimilaciones", disposiciones mediante las cuales un producto no consultado en las numerosas partidas que componían el arancel era "asimilado" a alguna partida con la que guardara afinidad; éstas se prestaron para una continua pugna de intereses, en la que se vio constantemente envuelta la Sofofa.<sup>44</sup>

Otro aspecto muy importante para la defensa frente a la producción extranjera lo constituyó la creación de la Comisión de Control de Operaciones de Cambio<sup>45</sup> y, pocos meses después, la promulgación de la Ley 5.107 del 19 de abril de 1932; que estableció el control de cambios internacionales y licencias de importación; también fueron las crisis económicas las que llevaron a esta nueva situación, dado el agotamiento de las reservas internacionales y la dificultad para obtener divisas, debido a la fuertísima disminución experimentada por el comercio exterior durante los años 1931 y 1932. Mediante esta normativa, el Banco Central intervino en el comercio de monedas extranjeras con el objeto de asignarlas a la adquisición de las mercaderías y elementos más indispensables para la vida del país.

Si bien esta legislación fue promulgada para enfrentar una gravísima emergencia, su permanencia en el tiempo le confirió una enorme repercusión para enfrentar la competencia de productos extranjeros, mediante la no autorización de su importación. De este modo, se las empleó para reservar el mercado interno a productos de empresas chilenas existentes con anterioridad, o que se crearon especialmente en base a la expectativa de contar con un mercado asegurado frente a la posibilidad que otros gobiernos ejercieran la práctica del

<sup>42</sup> IBSFF, mayo 1939, 352.

<sup>43</sup> DFL 296 del 30/5/31; Ley N° 5.114 del 30/4/32; Ley N° 5.142 del 10/3/33; Ley 5.298 del 17/11/33.

<sup>44</sup> BSFF, noviembre 1932, 578-579; agosto 1933, 412-413; octubre 1934, 590; IBSFF, abril 1936, 241-242; julio 1936, 436-437; abril 1938, 271-272; septiembre 1938, 629. En IBSFF, octubre 1938, 641-643, Walter Müller defiende esta política señalando que no se da una excesiva protección; nuevamente defiende su posición en IBSFF, mayo 1939, 352, frente a la Cámara Central de Comercio de Valparaíso, en cuya Memoria de 1938 se habría atacado "...en cierto modo la industrialización del país"; Pedro Luis González defendía las protecciones arancelarias afirmando que "...como la totalidad de nuestras industrias nacieron al amparo de una prudente protección arancelaria..." era natural que buscaran amparo en métodos vinculados a los derechos de aduana, IBSFF, julio 1938, 429.

<sup>45</sup> Ley 4.973 del 31/7/1931.

*dumping* o se valieran de las franquicias acordadas en los tratados de comercio,<sup>46</sup> lo que acentuó la tendencia a considerar el mercado interno, como la alternativa para lograr el desarrollo económico futuro.

Internamente, la superación de las crisis de comienzos de la década se volcó a aprovechar la situación favorable para el incremento de la producción manufacturera que crearon las medidas de emergencia, las que terminaron transformándose en permanentes y que permitieron acelerar el proceso de sustitución de importaciones. Desde el punto de vista del gobierno, mediante esta sustitución se trataba de disminuir la cesantía y de elevar las negociaciones de comercio internacional, debido a las barreras levantadas por todos los países.<sup>47</sup> Desde el punto de vista de la Sofofa, en cambio, se trataba de aumentar la producción para, de esa manera, elevar el nivel de vida de la población.<sup>48</sup>

Fue así como el fomento a la producción para incrementar su volumen físico constituyó el eje en torno al cual se ordenaron las ideas y proposiciones de entonces. Tan temprano como en 1931, cuando comenzaron a percibirse los primeros efectos de la crisis, se planteó la necesidad de "racionalizar" las industrias, esto era, reunir en una sola diversas industrias similares que entonces competían entre sí, con el objeto de reducir costos, fortalecerlas financieramente y establecer precios adecuados y evitar la sobreproducción.<sup>49</sup> También se planteó la posibilidad de conceder privilegios exclusivos por un determinado período para promover la instalación de industrias nuevas o que mejoraran significativamente las existentes.<sup>50</sup> A fines de la década, Pedro Luis González se congratulaba que el fomento a la producción y la restricción de importaciones innecesarias había permitido crear riqueza y nuevas ocasiones de trabajo.<sup>51</sup> Para lograr esta anhelada meta también debían tenerse presentes los transportes ferroviario y marítimo, con el objeto de hacer circular la producción en forma expedita y barata. El carbón estaba también vinculado a ambos medios de transporte.<sup>52</sup>

En todo caso, las constantes durante estos años radicarón en las ideas de ensanchar lo existente y sobre qué bases, o propender a la instalación de

<sup>46</sup> IBSFF, enero 1937, 30; diciembre 1937, 816; julio 1938, 429-431.

<sup>47</sup> Entrevista del autor a Jorge Rogers Sotomayor [21/4/1982], quien se refirió así a la política del ministro de Hacienda Gustavo Ross S.M., el que habría beneficiado especialmente al sector textil por la gran cantidad de mujeres que ocupaba, lo que, a juicio del ministro, aseguraba que esos salarios llegaran a los hogares y no se dilapidaran en cantinas o garitos.

<sup>48</sup> IBSFF, enero de 1937, 29-30; más adelante analizaré el artículo de Müller y otros, titulado "El concepto de industria nacional y la protección del Estado", donde abunda en esta materia.

<sup>49</sup> BSFF, marzo 1931, 221.

<sup>50</sup> BSFF, noviembre 1931, 646-647.

<sup>51</sup> IBSFF, junio 1938, 362 y octubre 1938, 644.

<sup>52</sup> IBSFF, agosto 1936, 504; octubre 1936, 625; junio 1938, 360.

nuevas industrias para aprovechar las materias primas nacionales o susceptibles de producirse internamente.<sup>53</sup> En esta última línea adquirieron importancia los planteamientos en pro de impulsar cultivos industriales: aquellos que procuraran materias primas para desarrollar nuevos elementos y agroindustrias: cáñamo, lino, lana, tabaco, oleaginosas, fruta seca, maderas; también la pesca y elaboración de productos del mar y el establecimiento de frigoríficos para la mejor comercialización de ellos.<sup>54</sup>

Se advertía también que la excesiva intervención del Estado en materias económicas podía dañar este esfuerzo de fomento de la producción si se llegaba a una situación de competencia entre las empresas estatales y las industrias privadas o cuando las presiones políticas podían afectar el cometido normal de las empresas. Por el contrario, la colaboración entre ambos sectores contribuía enormemente al desarrollo manufacturero del país.

De aquí que la Sofofa insistiera en que el Estado, las municipalidades y las empresas estatales debían preferir los productos chilenos, aun si éstos resultaban ligeramente más caros que los importados. Siempre destacaban la importancia que podían tener las necesidades de las FF.AA., la Beneficencia y los FF.CC. en el desarrollo industrial chileno, por el volumen y tipo de sus consumos.<sup>55</sup> No sólo clamaban porque el sector público se abasteciera de manufacturas nacionales, sino que instaban también a los particulares a realizar otro tanto.

Normalmente, en las publicaciones de la Sofofa aparecían recuadros, a modo de viñetas, señalando las ventajas de preferir los productos chilenos, los que se repetían constantemente: "La consolidación industrial de un país es la mejor expresión de su soberanía económica. Sin industria propia no hay independencia verdadera"; "Consumiendo productos nacionales se aumenta la riqueza del país y se disminuye la desocupación de obreros y empleados".<sup>56</sup>

Finalmente, la necesidad de establecer un plan para orientar el fomento a la producción constituye una preocupación que se reitera directa o indirectamente; asociado a él, aparece la necesidad de tecnificar al personal de la administración pública, al de las industrias y dignificar el trabajo manual. Este

<sup>53</sup> IBSFF, octubre 1938, 643.

<sup>54</sup> BSFF, abril 1930, 221-222; septiembre 1930, 643-644; junio 1931, 407-408; mayo 1933, 229; julio 1934, 364. IBSFF, marzo 1935, 137; marzo 1937, 147; marzo 1938, 146, trata de las posibilidades de la forestación y del regadío de la Pampa del Tamarugal; julio 1938, 431; febrero 1939, 81-82; abril 1940, 227.

<sup>55</sup> BSFF, agosto 1930; junio 1931, 407-408; IBSFF, agosto 1935, Editorial y 471; mayo 1938, 287-288, se señala la intromisión de las presiones políticas como un "peligro para las industrias", a propósito de las tarifas de los servicios públicos.

<sup>56</sup> BSFF, junio 1931, 409; IBSFF, septiembre 1936, 579. Ambas frases se repiten en otros números.

anhelo de contar con un plan se relaciona, también, con la necesidad de contar con estadísticas lo más completas y actualizadas posibles, con el objeto de conocer la realidad que se vivía y de orientar las acciones a desarrollar; en este sentido, la Sofofa fue constante en inducir a los industriales a entregar la información requerida por la Dirección General de Estadística para poder contar con este instrumento fundamental para cualquier tipo de proyecto, llegando incluso a publicar viñetas al respecto: "Señor industrial: de usted depende que la estadística de las industrias sea provechosa, suministrando pronto y con exactitud los datos de su fábrica que la Oficina de Estadística solicita".<sup>57</sup>

Con todo, el aporte fundamental de Walter Müller al pensamiento "modernizador" de la época quedó sintetizado en el artículo que publicó junto a los ingenieros Raúl Simón, Rodolfo Jaramillo y Vicente Izquierdo, titulado "El concepto de industria nacional y la protección del Estado", aparecido en IBSFF, diciembre de 1938.<sup>58</sup> Este estudio constituía un aporte al Congreso Sudamericano de Ingeniería, realizado en Santiago durante enero de 1939.

El trabajo en cuestión resaltaba la orientación que debía exhibir una política de fomento de la economía nacional, afirmando que el progreso económico de la población estaba vinculado estrechamente al crecimiento de la producción manufacturera dentro del total de la producción de la nación. Se apoyaron en numerosas estadísticas chilenas y extranjeras, lo que les permitía comparar la situación chilena con la de otros países que, por su mayor desarrollo industrial, señalaban las metas a las que se debía aspirar y a las cuales se podría llegar siguiendo sus recomendaciones.

En resumen, vinculaban la producción de bienes industriales con la riqueza y el estándar de vida de un país, lo que le daba a este estudio un carácter que, asentado en lo técnico, lo sobrepasaba largamente para transformarse, en definitiva, en una doctrina que dirigiría la acción de Müller a la cabeza de la Sofofa y que asumiría luego Corfo.

En el punto primero establecieron que las características económicas de un país determinaban en gran medida la proporción de población trabajadora; en el segundo, relacionaban la producción por trabajador con la proporción de población trabajadora, concluyendo que las enormes diferencias que se observaban entre los diversos países derivaban de la mecanización del trabajo —la producción fabril—, explicando así los estándares de vida en los diversos países considerados. Basado en esto, se concluía, en el punto tercero, que ni los salarios ni el valor de la moneda influían en el estándar de vida de las perso-

<sup>57</sup> IBSFF, septiembre 1936, 541; enero 1937, 29-30; mayo 1937, 281-282; abril 1938, 213-215 y otro en 217-218; julio 1938, 429-431; octubre 1938, 643; enero 1939, 43-45.

<sup>58</sup> Reproducido posteriormente en AICh, junio 1939; analizado por mí en "Ingenieros", 68-72.

nas, sino la cantidad de producción alcanzada por el país. En cuanto a la producción agrícola, concluyeron que estaba limitada por la cantidad de tierras arables y que, si la población crecía, el nivel de vida disminuía; agregaban que la minería orientada a la exportación —se excluía al carbón por constituir fuente de energía industrial— estaba limitada por las fluctuaciones del mercado externo, por lo cual tampoco constituía una posibilidad para elevar el nivel de vida de la población. Finalmente, sobre la base de estadísticas de los Estados Unidos de Norteamérica y de Argentina, concluían que la industria tenía posibilidades casi indefinidas de mejorar la entrada nacional y el estándar de vida por el efecto del valor que la manufactura agregaría a las materias primas, y por las posibilidades que abría el desarrollo tecnológico.

Finalmente, señalaban que la protección a la industria debía llevarse a cabo como una política preestablecida, indicando que hasta ese momento —1938— la industria se había beneficiado de los altos aranceles y de las licencias de importación establecidos como fuente de ingresos fiscales y alivio de la situación de cambios internacionales, respectivamente, lo que no significaba una seguridad suficiente para quienes deseaban invertir en nuevas industrias: "...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 su costo aparente en valores monetarios".<sup>59</sup>

Esta protección *a priori* resultaba particularmente significativa para defenderse de los colosos industriales, especialmente los de economía dirigida (Alemania y Japón), para evitar el *dumping* con que podían afectar a las producciones de nuestro país. Para los autores, las importaciones debían limitarse sólo a la cantidad y productos que no pudieran ser provistos por las industrias chilenas. Por último, establecido este recinto nacional protegido, se afirmaba la necesidad de la libre competencia interior para impedir los monopolios y mantener el espíritu emprendedor.

Del modo señalado, concluían que el papel de una industria chilena dejaba abierto el camino para el crecimiento indefinido de la riqueza nacional y del nivel de vida de la población. Así, esta proposición técnica en su planteamiento, pero doctrinaria —política— en su finalidad, constituía un programa político nacionalizador y que apuntaba, además, a lograr una profunda transformación social: pretendía constituir una doctrina "modernizadora" del país.

El editorial de *Industria* del mismo número (diciembre de 1938) comentó elogiosamente este trabajo y se congratulaba del aporte para el desarrollo

<sup>59</sup> IBSFF, diciembre 1938, 802.

industrial chileno; se explayaba largamente en la proposición política implícita en él, destacando los puntos fundamentales en los que se manifestaba. Nuevamente, en febrero y abril de 1939 los editoriales de *Industria* recalcaron la importancia del trabajo comentado.

El artículo reseñado marcó la pauta del liderazgo de Müller en la Sofofa: éste no innovó en cuanto a los postulados y a la orientación de esta entidad, sino que los unificó orgánicamente, con lo que les dio una nueva dimensión al transformarlos en una doctrina institucional. Su permanencia a la cabeza de esta sociedad hasta 1951 constituye el mejor testimonio del respaldo que suscitó entre los miembros de ella.

Fue así como, en el momento inmediatamente anterior a que se planteara la creación de Corfo, la Sofofa condensó los postulados que había venido presentando durante años, a propósito de diferentes situaciones, en un trabajo en el que tuvo un particular protagonismo la figura de su presidente. De aquí a que esta doctrina, o política económica, fuera traspasada a la Corporación de Fomento, no mediaba más que un paso, el que fue salvado con la designación del mismo Müller como presidente de la comisión redactora del Plan de Acción Inmediata para la industria.

De este modo, la protección a las industrias y la sustitución de importaciones, situaciones que se venían manifestando como resultado de medidas circunstanciales, pasaron de la categoría de doctrina sustentada por una institución gremial, a la categoría de "política económica" al ser adoptada por Corfo.

#### b) *Los antecedentes en la SNA*

Las crisis de comienzos de la década afectaron muy negativamente la disponibilidad de créditos y la capacidad exportadora de la agricultura. Esto llevó a los productores a buscar una mayor vinculación con el Estado, dado que la Caja de Crédito Agrario debió intensificar su acción y el gobierno decidió crear la Junta de Exportación Agrícola en 1930, en conjunto con la SNA, la Sago y la Sociedad Agrícola de Temuco<sup>60</sup>, debido a que el sistema de cuotas, licencias y contingentes constituyeron las nuevas modalidades del comercio internacional, situación que afectó particularmente a la agricultura. Una vez superadas las emergencias, este sistema se transformó en un régimen permanente, lo que obligaba a aceptar un cierto grado de intervención estatal en los negocios de este sector. Además, también pesaba sobre la agricultura el fantasma de la sobreproducción, la que se vinculaba a los nuevos terrenos que entrarían en producción debido a las numerosas obras de regadío que se

<sup>60</sup> BSNA, septiembre 1930, 688-690.

estaban completando hacia 1930-31, lo que hacía aconsejable limitar las cantidades a producir.<sup>61</sup>

El liderazgo de Jaime Larraín se basó en la aceptación de estas circunstancias y propiciar decididamente el acercamiento y la intervención estatal, junto con propiciar una campaña sostenida para elevar el nivel de vida del campesinado. En estos aspectos, su actuación significó una innovación dentro de las líneas tradicionales de la Sociedad.<sup>62</sup>

La Junta de Exportación Agrícola fue creada mediante la Ley 4.912 y consistía en un Consejo de siete miembros en el que tenían cabida la Sago, las sociedades de Temuco y la SNA, además de representantes del Presidente de la República. Este Consejo funcionaría anexo a la Subsecretaría de Comercio, utilizando su personal. Es este un dato importante, por cuanto el subsecretario en cuestión lo fue Desiderio García Ahumada, quien, andando el tiempo, se transformó en el hombre que concibió y desarrolló el proyecto de la Corporación de Fomento.<sup>63</sup>

Sus atribuciones consistían en determinar, según los resultados de las cosechas, las necesidades del consumo nacional y la situación de los mercados externos, los productos, calidades y cantidades cuya exportación debía fomentarse mediante primas, fijando, además, sus montos y modalidades de operación. Para estos efectos, la ley impuso tributos a diversos productos agrícolas.<sup>64</sup> En el hecho, su labor se concretó en orientación y mejoramiento de la producción nacional, desarrollo de las exportaciones, fomento y difusión de cultivos que sustituyeran importaciones, mejorar el comercio agrícola y desarrollar una política de precios que armonizara los intereses de productores y de consumidores.<sup>65</sup>

En 1935 fue creado nuevamente el Ministerio de Agricultura y desde entonces dicho ministro fue el presidente de la Junta, sin por eso dejar su adscripción a la Subsecretaría de Comercio. Esto le permitió una adecuada

<sup>61</sup> BSNA, julio 1930, 411; mayo 1931, 249.

<sup>62</sup> BSNA, septiembre 1930, 692-694; EC, mayo 1938, *Ocho años de intensa renovación*, 275-291, 308-310, 320.

<sup>63</sup> Primero fue Dirección de Comercio Exterior, dependiente del Ministerio de Fomento; desde 1930 pasó a ser Subsecretaría, dependiente del Ministerio de RR.EE. Sobre el papel de García en la gestación del proyecto Corfo, ver Muñoz Gomá, Oscar, editor: *Historias personales, políticas públicas*, entrevistas de Margarita Serrano y Marcia Scantlebury, Ed. Los Andes-CIEPLAN, Santiago, 1993; entrevistas a Flaviane Levine Bowden y a Alvaro Marfán Jaramillo, 19-20 y 44-45, respectivamente, señalan a García en el origen del proyecto en el seno de la candidatura Ross y su posterior adopción por el gobierno de Aguirre; en la entrevista a Marfán se menciona el nombre de Gustavo Vicuña Correa como técnico vinculado a García y, por ende, al origen del proyecto (en adelante "Políticas Públicas").

<sup>64</sup> Ley 4.912, del 19/12/1930.

<sup>65</sup> EC, octubre 1938, 334.

coordinación entre ella y los demás servicios del agro, tanto estatales como privados. El mejor testimonio de esto último lo constituyó el hecho de que la Junta, al contar con recursos propios, se transformó en el principal ejecutor del plan de fomento agrario elaborado por el ministro Máximo Valdés Fontecilla, el que fue aplicado entre 1936 y 1938.<sup>66</sup>

En la SNA la idea de contar con un "plan de fomento" se había decantado ya con anterioridad. Esta se manifestó en noviembre de 1933, cuando se reunieron en la ciudad de Concepción delegados de las sociedades agrícolas del país por invitación de la Sociedad Nacional de Agricultura, liderada ya por Jaime Larraín García-Moreno. El objetivo de aquella reunión consistía en reunir en un solo programa todas las aspiraciones relativas a la política agraria nacional.

Ella contó con la participación de representantes de la SNA, la Sociedad Agrícola del Norte, la Sociedad Agrícola del Sur y la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco; adhirió a sus acuerdos la Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno. De allí surgió un "Programa de Política Agraria" y la decisión de luchar conjuntamente por lograr que el gobierno nacional adoptara una política agraria definida.<sup>67</sup>

Dicho programa quedó enunciado en diversos acápites, que reunían puntos afines. Estos abarcaron una declaración de principios frente a la acción política; el tema de la propiedad de la tierra; medidas de seguridad policial; la orientación de la producción; los problemas de la distribución, vías de comunicación y comercio; la política de fomento agropecuario; asuntos relativos al crédito agrario; la tributación y legislación social y la necesidad de impedir el éxodo a las ciudades mediante la elevación del nivel de vida del campesinado.

En síntesis, se estableció que el fomento agrario debía consultar la creación de campos experimentales en diferentes localidades; intensificar el uso de semillas genéticas, fertilizantes y maquinaria agrícola; obras de regadío, embalses y desecación de terrenos; protección aduanera para la ganadería y para las industrias que elaboran materias primas agrícolas y concesión de primas para posibilitar la exportación.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> *Ibidem*, 335-340. Esta aproximación al Estado que impulsó Larraín tenía también otras facetas, tales como influir en la legislación referente a riego (EC, febrero 1936, 86; febrero 1937, 88; febrero 1939, 77); lograr la continuidad de las políticas protectoras, lo que, entre otras cosas, significaba flexibilizar aranceles para abaratar insumos (EC, enero 1934, 53; mayo 1938, 291 y 308); oponerse a la intervención del Comisariato de Subsistencias y Precios, a la tributación alta y engorrosa y a la legislación social no afín con la agricultura y, además, onerosa (BSNA, octubre 1931, 505; EC, enero 1934, 52-54; febrero 1936, 87; mayo 1938, 308-310).

<sup>67</sup> EC, enero 1934, 51-54.

<sup>68</sup> *Ibidem*, también en EC, mayo 1938, 308.

Pero aparte de la amplitud de temas abordados, lo que por sí solo le confería a este documento un carácter amplio, la idea de un "plan general" aparece explícitamente vinculado al crédito, "...que debe utilizarse como un medio de orientar la producción, protegiendo a determinadas explotaciones dentro de un plan general que permita realizar este propósito".<sup>69</sup>

Más adelante, en la cuenta anual rendida por Larraín en enero de 1937 sobre la labor realizada durante 1936, destacaba la importancia que se le había dado a "...la orientación y desarrollo de la economía agraria... por medio de una política creadora y permanente";<sup>70</sup> la referencia se dirigía a resaltar la colaboración de la SNA en la formulación del plan de fomento agrícola presentado por Máximo Valdés Fontecilla en su calidad de ministro de Agricultura. Cabe señalar que este personero había sido hasta entonces vicepresidente de aquella sociedad.

Dicho plan se orientaba a completar y mejorar los procesos productivos, poniendo el acento en la necesidad de desinfección frutícola, frigoríficos y plantas deshidratadoras; selección de semillas y secadoras de granos; estaciones experimentales y escuelas agrícolas.<sup>71</sup> En esta forma se buscaba incrementar la producción y disponer de saldos exportables para mejorar la balanza comercial. Este marcó una línea de acción conjunta para el Ministerio de Agricultura y para la SNA en materia de fomento agrario durante los años inmediatamente siguientes.<sup>72</sup>

La *tecnificación* de quienes participaban en los procesos agropecuarios y la necesidad de contar con estadísticas adecuadas, aparecían como aspectos necesarios para que rindieran todos sus frutos estos planes de fomento sectorial. En cuanto a las estadísticas, se las señala expresamente en el Programa de 1933 y luego se insiste en su necesidad en la extensa relación publicada en el número especial de mayo de 1938 con motivo del centenario de la SNA.<sup>73</sup>

En 1930 se definió a la preparación de las personas como "el factor más importante"; se señalaba que ésta debía abarcar tanto a los propietarios como a los administradores y los peones, junto con los agrónomos, para quienes se prescribía la necesidad de experiencia práctica durante su aprendizaje universitario, además del complemento que significaban las experiencias extranjeras.<sup>74</sup>

<sup>69</sup> EC, enero 1934, 53.

<sup>70</sup> EC, febrero 1937, 86.

<sup>71</sup> EC, abril 1936, 170-171.

<sup>72</sup> EC, noviembre 1937, 542; marzo 1938, 204; mayo 1938, 309; febrero 1939, 77.

<sup>73</sup> EC, enero 1934, 52; mayo 1938, 308.

<sup>74</sup> BSNA, abril 1930, 191-195.

Se insistía en esta materia en el plan del ministro Valdés en 1936, quien, al año siguiente, acentuaba la necesidad de establecer campos de experimentación y demostración para desarrollar una agricultura más tecnificada... La fundación de la radio de la SNA permitiría también contar con una herramienta difusora de los conocimientos técnicos. En la reseña del Centenario –“Ocho años de intensa renovación”– se dio noticia del envío –por parte de la SNA– de técnicos a Estados Unidos de Norteamérica y Alemania. En 1939 se reflexionaba sombríamente acerca de la desproporción numérica entre los graduados en agronomía y aquellos que engrosaban las filas de las profesiones liberales clásicas.<sup>75</sup>

Estos planes recogieron proposiciones planteadas reiteradamente y que, finalmente, fueron acogidos también en el plan agrario de Corfo. La necesidad de mejorar los transportes y construir frigoríficos para mejorar el comercio interno de los productos; crear un departamento comercial en la SNA para facilitar a los agricultores la adquisición de los insumos; el establecimiento de almacenes generales de depósito; crear campos experimentales, difundir el uso de semillas genéticas, facilitar la distribución y venta de abonos, impulsar la forestación y el empleo de maquinaria agrícola, desarrollar la fruticultura y la agroindustria; proteger –comercial y sanitariamente– y acrecentar la producción ganadera, lechera y avícola.

Entretanto, algunas de estas materias habían sido abordadas por la Junta de Exportación Agrícola: había construido frigoríficos en Valparaíso, Talcahuano y Lontué;<sup>76</sup> las estaciones experimentales y de genética en Ovalle, Cauquenes, Los Angeles, Temuco, Osorno y Puerto Octay, además de estaciones frutícolas en Azapa, Vallenar, Elqui, Paihuano, Curicó y Los Angeles; un secador de granos en Frutillar;<sup>77</sup> el fomento a las agroindustrias fue una atribución que se le otorgó mediante la Ley 6.039 de febrero de 1937. También tuvo un desempeño importante en el fomento de la ganadería, mediante la concesión de primas de fletes para la introducción de reproductores calificados. Creó también un servicio de estudios e informaciones costeados con sus fondos y operado por la Subsecretaría de Comercio, orientado especialmente a productos tradicionales, frutas y productos hortícolas, maderas y productos forestales, vinos y tabacos y ganadería y sus derivados.<sup>78</sup>

Otras materias, como el departamento comercial de la SNA, se asemejaba mucho a un departamento análogo creado por la Caja de Crédito Minero para

<sup>75</sup> EC, abril 1936, 170-171; febrero 1937, 88; noviembre 1937, 542; mayo 1938, 309; enero 1939, editorial; febrero 1939, 78.

<sup>76</sup> EC, octubre 1938, 336-338.

<sup>77</sup> *Ibidem*, 335.

<sup>78</sup> *Ibidem*, 339.

ese sector de la economía y se anticipaba a la proposición del plan comercial de Corfo. La difusión de semillas genéticas, la distribución de abonos y la protección sanitaria de la producción animal constituyeron durante estos años preocupaciones primordiales en el seno de la SNA.<sup>79</sup>

Se puede concluir, entonces, que la Junta de Exportación Agrícola —con el beneplácito de la SNA— se había constituido durante esta década en una institución de gran eficacia para el fomento de las diversas ramas de la agricultura, apoyada eficazmente en la Subsecretaría de Comercio que dirigía Desiderio García Ahumada. Del mismo modo, la SNA, bajo el liderazgo de Jaime Larraín G.-M. había experimentado un viraje significativo para asumir un papel activo y práctico en el fomento agropecuario nacional.

### c) *La minería y la Sonami*

El plan minero constituía un proyecto muy acabado, pues recogía toda la acción en que estaba empeñada la CCM y la Sonami desde hacía años y que podía resumirse en hacer de la minería tradicional chilena un aporte efectivo y trascendente a la vida económica nacional, tanto por las divisas que podía procurar mediante la exportación de sus principales productos, como por la obtención de numerosos otros minerales que podrían servir de materias primas para industrias nacionales.

En esta línea, las acciones de la CCM y de la Sonami son absolutamente convergentes, pues la entidad estatal había nacido en 1927 de un proyecto postulado por la sociedad gremial para realizar sus aspiraciones, principalmente en el plano de la minería metálica.<sup>80</sup> Puede señalarse que los planes y programas de desarrollo del sector minero nacían en la Sonami y eran ejecutados por la CCM en su calidad de entidad gubernativa de fomento para el sector minero.

También se manifestó constantemente una estrecha vinculación entre los altos mandos de ambas instituciones: Osvaldo Martínez, secretario general de la Sonami, fue el primer director de la CCM sin dejar su cargo gremial. Al dejar esa dirección, se desempeñó como presidente de la Sonami. Entretanto, Alfredo Sundt fue presidente de la Sonami y posteriormente director de la CCM. En 1937, Hernán Videla Lira reunió ambos cargos simultáneamente; en 1939, con el advenimiento del gobierno del Frente Popular, fue designado en la CCM César Fuenzalida Correa, anteriormente representante de la

<sup>79</sup> Las referencias más importantes sobre estas materias se encuentran en EC, enero 1934, 51-54; febrero 1936, 85-87; febrero 1937, 86-89; noviembre 1937, 540-542; marzo 1938, 204-208; mayo 1938, 286-291 y 308-310; febrero 1939, 77-80.

<sup>80</sup> Paipote, 105-110.

Asociación Minera de Cuba (Inca de Oro) y yerno de Felipe Matta, minero de larga tradición en Copiapó e influyente consejero de la Sonami.<sup>81</sup>

Esta minería representada por la Sonami había atravesado por numerosas alternativas desde 1927 en adelante, destacando particularmente los efectos de la Gran Depresión y de la crisis salitrera; luego el gran auge del oro entre 1933 y 1935; seguidos de la fuerte recuperación del cobre durante 1936 y 1937. Estas situaciones marcaron diferentes alternativas que se tradujeron en variaciones de las prioridades impulsadas por ambas instituciones. De este modo, las preocupaciones de 1932 fueron muy diversas de las de 1934, y éstas también diferentes de las de 1937. Con todo, la preocupación central fue la misma a lo largo de estos años, en sentido de engrandecer al sector minero mediante el respaldo del Estado, y legitimar sus actividades, seriamente resentidas en la opinión general por las indebidas especulaciones de que había sido objeto en las décadas previas.

Lo anteriormente expuesto lleva a comprender que el plan aprobado por Corfo en 1939 respondió a los principales problemas de ese momento. Fue así como todo él se ordenó en torno al proyecto de la Fundición Nacional de Cobre y Oro, definido entonces como "...el problema básico",<sup>82</sup> salvo un punto referido al carbón y otro a una planta de flotación de apatita. El primero respondía a la absorción de la Caja de Fomento Carbonero por parte de la CCM, y el segundo a intentos de la CCM para desarrollar minería no metálica, pero tampoco salitre.

Todos los demás puntos estaban referidos al problema de la fundición, tema que ya se había discutido con anterioridad a las crisis de 1931-32 y que había recuperado su protagonismo con el auge del cobre a partir de 1936. Con o sin el inmediato horizonte de la fundición, todos los otros puntos habían sido debatidos en los congresos mineros realizados en Copiapó en 1934 y en 1937.<sup>83</sup> En ellos se debatieron ampliamente todos los aspectos relativos a la minería del cobre, del oro y de la plata, y al papel que le cabía al Estado en el fomento de estas minerías. En todo caso, no se agotó en dichos eventos la constante preocupación que por estos temas revelaron los directivos de la Sonami a lo largo de esta década.

Los programas de inversión para desarrollar minas de cobre y de oro, con miras a abastecer a la fundición, o a las plantas concentradoras de la CCM, constituyeron una preocupación recurrente, pues, si se construía la fundición, había que asegurarle un abastecimiento constante para que ésta cumpliera con

<sup>81</sup> DBdeCh.

<sup>82</sup> Memoria CCM, 1937-38.

<sup>83</sup> BM, abril 1934, 186-199; BM, octubre 1937, 1.591-1.613.

el cometido que de ella se esperaba. Lo mismo ocurría con la necesidad de desarrollar minas de fundentes, las que por falta de fundición no se explotaban ni tampoco se habían cubicado. En el fondo, una de las mayores incógnitas que había que despejar consistía en saber con qué reservas se contaba y si éstas eran capaces de mantener en operación a la fundición durante por lo menos diez años. En este aspecto, las plantas de concentración jugaban un papel importantísimo, pues permitían incorporar la producción de las minas de baja ley.<sup>84</sup>

Concomitante con el problema de la obtención de los minerales, sus concentrados y los fundentes, lo constituía la posibilidad de extraerlos, procesarlos y adquirirlos. Esto significaba dotar a la CCM de capital para la compra de los minerales y para mantener un conjunto de insumos indispensables para la explotación, además de realizar obras para dotar de agua ciertos cantones mineros más señalados y que carecían en absoluto de aquel elemento.<sup>85</sup>

Finalmente, había que transportar estos productos hasta las plantas concentradoras, los puertos y, a futuro, a la fundición. De aquí que los caminos a los cantones mineros y su conexión con la red ferroviaria resultaran de trascendental importancia. Las comunicaciones les daban valor a dichos productos, en tanto que la ausencia de ellas lo eliminaba, con el agravante, además, de no contar con esos volúmenes para los efectos de abastecer la futura fundición.<sup>86</sup>

Lo ya señalado explica que el plan de 1939 se orientara fundamentalmente a continuar y a auxiliar financieramente la acción que en este sentido estaban desarrollando desde hacía años tanto la CCM como la Sonami. Para estas entidades, acostumbradas a trabajar de consuno, la aparición de la Corporación de Fomento constituía un factor impensado, que podía alterar la orientación que hasta entonces habían dado al fomento minero. Esta situación era aún más compleja al considerar los cuantiosos recursos financieros con que contaría Corfo, lo suficientemente amplios como para emprender por sí sola la construcción de la fundición.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> BM, noviembre 1931, 864; marzo 1934, 121 y 123; abril 1934, 189 y 192; octubre 1936, 607; octubre 1937, 1.600, 1.602 y 1.606; enero 1938, 5; febrero 1938, 78; febrero 1939, 88; abril 1939, 287.

<sup>85</sup> BM, abril 1934, 192-193; octubre 1936, 606-607; octubre 1937, 1.594, 1.596, 1.598, 1.603, 1.609 y 1.610.

<sup>86</sup> BM, septiembre 1931, 727-729; octubre 1931, 807; Actas Consejo CCM, 11/7/1933; BM, agosto-septiembre 1933, 334-335; marzo 1934, 123; abril 1934, 192; septiembre 1936, 539-540; octubre 1936, 607; octubre 1937, 1.593, 1.596, 1.603, 1.610 y 1.611; enero 1938, 5; octubre 1938, 907-909; Memoria CCM 1937-38, 29-31; BM, febrero 1939, 88-89; abril 1939, 287.

<sup>87</sup> Ley 6.334.

De aquí que en torno a este Plan se produjera una verdadera transacción, mediante la cual Corfo aprobaba un plan de acción y suscribía luego los bonos que la CCM estaba autorizada para emitir. La CCM, a su vez, asumía con ese dinero la realización de aquel plan, que no era otro que el suyo propio —y también el de la Sonami—, y para el cual había sido autorizada en 1938<sup>88</sup> a emitir dichos bonos. Finalmente, Corfo asumió la construcción de la fundición.<sup>89</sup> Todo esto requirió de una intensa y polémica postura en el Consejo y las comisiones de Corfo, entre mayo y octubre de 1939, por parte de Hernán Videla y de César Fuenzalida, presidente de la Sonami y director de la CCM, respectivamente, para que se aprobara y financiara el plan de ellos, incluyendo la construcción de la fundición.

A este proyecto de la Sonami-CCM se le agregó en el Plan Corfo un punto sobre política del carbón, asunto que tampoco había estado ajeno del todo a la Sonami.<sup>90</sup>

El escollo más difícil que debieron salvar radicó en la postura de Walter Müller, quien intentaba transformar su “doctrina” de industrialización en “la” gran política de Corfo, contrariando frontalmente los intereses de la minería. Para superar esta situación, la CCM presentó en julio de 1939 un extenso “plan” precedido de una aún más extensa introducción, en la que se señalaba la trascendencia de esta minería en el aporte de divisas al país y las posibilidades prácticamente ilimitadas de crecimiento que se le presentaban, con lo cual refutaban la postura de Müller en sentido que sólo la industria protegida podía elevar el nivel de vida de la población nacional. La primera parte de este documento fue publicada por la Sonami en septiembre, dejando para octubre la segunda, lo que no se hizo, seguramente por no venir al caso, luego que todo el plan de la CCM-Sonami, incluido fundición, fuera aprobado.<sup>91</sup>

## 5. CONCLUSIÓN

No se trata de señalar aquí que, en sus inicios, la Corporación se nutrió sólo del pensamiento de estos gremios empresariales, sino que se percibe una afinidad entre dichos planes y las ideas más reiteradamente expuestas por éstos. No podía ser de otra forma, pues se estaba realizando —en estrecha colaboración— por parte de los organismos públicos de fomento preexistentes y de las sociedades gremiales. Cabe señalar que estas acciones fueron

<sup>88</sup> Ley 6.175.

<sup>89</sup> Actas Consejo de Corfo, 6/10/1939.

<sup>90</sup> BM, marzo 1934, 122; abril 1934, 190; abril 1939, 288; septiembre 1939, 897-900.

<sup>91</sup> BM, septiembre 1939.

agudizando complejas contraposiciones de intereses que repercutieron en la orientación de los organismos de fomento del Estado.

Por otro lado, al fuerte liderazgo que se manifestó en ese entonces en la SNA, la Sonami y la Sofofa, contribuyó a definir los planes inmediatos en torno a sus postulados, teniendo presente que los planteamientos de esas sociedades y lo que se pretendía impulsar mediante la Corporación no diferían de las ideas y del estilo de la época. Esto deja a firme mi afirmación primera en cuanto a que la Corporación de Fomento nació con tareas a realizar que habían sido perfiladas anteriormente, porque eran las que correspondían al concepto de "modernidad" prevaleciente entonces.

En este sentido, Corfo debe ser entendida como un producto de la época que antecedió a su formación y, por lo mismo, merecerá una especial preocupación la figura de Desiderio García Ahumada, tan estrechamente vinculado al fomento a la producción y a los problemas del comercio internacional a partir de 1927, desde su perspectiva de funcionario público. Fue él quien tuvo a su cargo el diseño de la nueva institución, primero como aporte al programa de la candidatura presidencial derrotada en 1938 y, luego, como realización del gobierno del Frente Popular.<sup>92</sup>

Cabría sí matizar mi afirmación expuesta en *Ingenieros* en cuanto que las tareas delineadas durante los lustros anteriores a la creación de Corfo se encontraban en 1939 a la espera de una institución que las materializara. Al respecto, habría que aclarar que en los campos agrícola y minero, en los cuales se contaba con instituciones de fomento que los gremios respectivos consideraban eficaces, las tareas planteadas se habían ido materializando, aunque no exentas de dificultades.

En el campo industrial, en cambio, si bien la protección había producido un efecto de fomento análogo al de los otros sectores, se consideraba indispensable que las medidas protectoras producidas por las circunstancias se elevaran a la condición de política económica, para lo cual se postulaba la necesidad de una institución estatal que asumiera la conducción de esa orientación. En cuanto a las ideas referidas a la electricidad, la siderurgia y, en general, la necesidad de crear grandes industrias, sí estaban a la espera de una institución de fomento adecuada a la nueva magnitud que —en la mente de los equipos técnicos más influyentes de entonces— debía adquirir dicho sector en el concierto nacional.

Esta situación es aún más notoria al examinar la actitud de los líderes gremiales frente a la redacción de los planes de la nueva Corporación. Müller fue, al comienzo, un detractor de ella, por cuanto la entidad creada no

---

<sup>92</sup> *Políticas Públicas*, 19-20 y 44-45.

correspondía exactamente a las ideas que él había propiciado sobre el Consejo de Economía Nacional. Cuando se convenció que Corfo podía constituir la herramienta que él venía propiciando, dejó de lado sus reticencias iniciales y se incorporó de lleno a su financiamiento para transformar "su doctrina industrializadora" en "la política económica" del nuevo organismo.<sup>93</sup>

Videla Lira, en cambio, reflejando el sentir del sector minero en general, vio en la Corporación un elemento que podía romper el juego de influencias y orientaciones económicas que promovía la Sonami —particularmente por la capacidad financiera que tendría Corfo, que contrastaba con la permanente falencia de la CCM—, lo cual lo llevó a participar activamente, junto con el director de aquella Caja, para lograr una identificación entre los planes de la nueva institución y los de ellos como sector, y aprovechar así de financiarlos.

Larraín García-Moreno, por su parte, superada la alarma inicial por el destino que podrían tener los cuantiosos fondos con que contaría Corfo, no traslució una inquietud perceptible por participar en su Consejo y en sus comisiones. En el período más crítico para la aprobación de los nuevos planes, agosto y septiembre de 1939, viajó a Buenos Aires para sostener una serie de encuentros con sus contrapartes argentinas, en vistas a un tratado de comercio entre ambas naciones, que sí preocupaba vivamente a los agricultores.<sup>94</sup>

Puede concluirse que la actitud de Larraín y de Videla se vinculaba, respectivamente, al hecho de que los agricultores tenían en la Junta de Exportación Agrícola al organismo de fomento que les resultaba eficaz y que, además, contaba con financiamiento tributario, lo que le había permitido lograr una serie de realizaciones. Era este el caso opuesto al de la CCM, organismo que había nacido sin capital, y cuyas realizaciones habían sido posible sólo por una tenaz y bien concertada capacidad de presión del sector minero para lograr financiar las actividades de aquella Caja.

Los industriales, en cambio, no contaban hasta entonces con ninguna institución que los prohiciera con eficacia; se habían beneficiado, sin duda, con las disposiciones arancelarias y las restricciones cambiarias que habían creado un recinto protegido para las industrias nacionales. La Corporación de Fomento

<sup>93</sup> "Ingenieros", 95-96.

<sup>94</sup> EC, diciembre 1939, 815. Podría contraargumentarse que sus divergencias políticas con el nuevo gobierno lo alejaron de una participación más activa, situación que fue esgrimida para respaldar su decisión de renunciar a la presidencia de la SNA un año después. Sin embargo, su viaje a Buenos Aires continuaba la línea de defensa de los intereses gremiales y de colaboración con la acción gubernativa. Por otro lado, Walter Müller, Hernán Videla, Desiderio García no habían contribuido al triunfo del Frente Popular.

podía ser, para ellos, la institución eficaz que hiciera realidad sus doctrinas económicas, que magnificaban el aporte de las manufacturas a la riqueza nacional y al mejor nivel de vida de la población. Esto explicaría el empeño de Walter Müller en influir en sus planes.

#### ABREVIATURAS

- AIICh: Anales del Instituto de Ingenieros de Chile.  
BSNA: Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura.  
BSFF: Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril.  
BM: Boletín Minero, publicación de la Sociedad Nacional de Minería.  
CCM: Caja de Crédito Minero.  
DBdeCh: Diccionario Biográfico de Chile, 6ª Edición, 1946-1947.  
EC: "El Campesino", órgano de la Sociedad Nacional de Agricultura.  
IBSFF: "Industria", Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril.