

La experiencia de la Corporación de Fomento de la Producción como antecedente histórico en una mirada prospectiva del desarrollo nacional en Chile (1939-1975)

Serie Informes Nº 14-22, 30/05/2022

por Felipe Rivera Polo

Resumen

El presente Informe fue elaborado a solicitud del presidente de la Comisión "Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación" del Senado de la República con el objetivo de iniciar una mesa de trabajo sobre una institucionalidad para la prospectiva estratégica en el Estado chileno.

Este Informe constituye uno de los estudios de casos solicitados y puede ser expuesto en una de las sesiones de la mesa de trabajo para ser debatido.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Introducción

La palabra prospectiva tiene su raíz etimológica en el latín, en *prospectus*, que se deriva del verbo *prospicio*, que se compone de *pro* (avance, enfrentamiento) y *specio* (mirar, examinar). De esta forma, *prospicere* significa “mirar adelante o antes”, “examinar cuidadosamente algo previamente con vistas de futuro”¹. Teniendo en mente esta característica de la prospección, como una observación cuidadosa y detallada del presente con miras a definir el futuro, en la historia de Chile dos instituciones de la República aparecen como aquellas que fueron capaces de imprimirle al desarrollo del país una mirada de futuro, que independiente de la evaluación que se tenga de ellas en el presente, resulta innegable que su aporte definió el curso de la historia nacional, como son la Universidad de Chile en el siglo XIX y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en el siglo XX.

En el caso de la Universidad de Chile como proyecto moderno e iluminista del siglo XIX, es el fiel reflejo de las condiciones que la hicieron posible: desde su origen se piensa a sí misma como una Universidad con un destino Nacional ligado al desarrollo y propagación de las ciencias y el arte para dar forma a un país racional y virtuoso. La Universidad de Chile representa, por tanto, una fuerza que codifica todo el saber, en un saber nacional. Este ejercicio ayudó a construir un verosímil de país, expresado en un espacio, una geografía, una flora, una fauna, una historia, una población y una cultura en claves nacionales y, por extensión, ayudar mediante este proceso a la posibilidad misma de existencia como a la definición del destino de la República. Todo programa de conocimiento universitario en el siglo XIX y gran parte del XX representó, por tanto, un proyecto generativo de nación, pues la Universidad de Chile no sólo fue la institución que intentó conocer y entender al territorio y su gente, sino que representó una fuerza modeladora del país.

En un contexto social, político, económico e histórico muy diferente, la CORFO entrañó en su desenvolvimiento una fuerza similar a lo que representó la Universidad de Chile en el siglo XIX, ya que fue capaz de pensar y actuar sobre las condicionantes del presente para construir y realizar una idea-proyecto respecto del futuro nacional. Imbuída del espíritu modernizador de la época, que la literatura ha dado a llamar el Estado desarrollista (en su vertiente económica) o de compromiso (en su vertiente político-social), la CORFO fue una institución pionera en América Latina en la implementación de estrategias de desarrollo industrial, crecimiento económico y bienestar social, que implicó el consorcio de todas las fuerzas y voluntades políticas, sociales y económicas en una visión integral y holística del desarrollo.

Esta capacidad de construir un proyecto integral de desarrollo productivo, no fue expresión del triunfo de las ideas un grupo político específico, sino que contó con el consorcio de amplios sectores políticos, sociales y económicos, que no obstante legítimas diferencias, lograron coincidir en la necesidad de un nuevo rol conductor del Estado en el desarrollo económico y social del país. Esa así que este carácter transversal se expresó en acuerdos que se articularon entre actores políticos tradicionales y nuevos partidos que representaban a grupos sociales emergentes

¹ <http://etimologias.dechile.net/?prospecto>

(clases medias y sectores populares) y nuevas elites técnicas (los ingenieros de la Universidad de Chile, como los denominó Adolfo Ibáñez²).

Este consenso se expresó no sólo en una voluntad general de desarrollo nacional, sino que hubo coincidencias respecto a la necesidad de generar una institución permanente, que se proyectara más allá de los ciclos electorales, lo que posibilitó una mirada y planificación de mediano y largo plazo, acorde a los objetivos depositados en ella. Esto fue posible mediante una serie de equilibrios políticos, técnicos y económicos, que en un contexto de crisis económica mundial y nacional, llevaron a la conformación de una institución de vanguardia para su época. Dicho condición vanguardista se expresó en principios totalmente novedosos para las instituciones nacionales en ese momento, como era la autonomía, la mirada a largo plazo, el carácter participativo en la conducción (Consejo Ejecutivo), una mirada integral y descentralizada del territorio (Consejos Regionales) y la preeminencia de criterios técnicos en la toma de decisiones estratégicas. Estas características no resultan novedosas hoy en día, pues representan el estándar corriente, pero en su momento fueron un prototipo que anticipó los principios sobre los que se cimentó la futura modernización del Estado. Es decir, la CORFO no sólo fue capaz de realizar mediante sus acciones una idea de futuro respecto del desarrollo industrial chileno, sino que su diseño y conformación como agencia pública moderna, anticipó el futuro funcionamiento mismo del propio Estado moderno.

Es así que su importancia económica en el desarrollo nacional va más allá de las inversiones y modernización del aparato productivo nacional, sino que representó una nueva lógica, que llegó a ser hegemónica en la conducción económica del país por más de 30 años, que no obstante su cambio de foco a partir de 1975 fruto de los procesos privatizadores, continuó representando una experiencia histórica de transformación económica y social relevante, que cambió de forma radical el modelo de desarrollo nacional y la forma de implementar políticas de transformación a largo plazo.

2. Contexto histórico del surgimiento de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)

La creación de la CORFO surge en un contexto de crisis mundiales y nacionales de profundo calado. Desde el punto de vista histórico internacional, está la primera guerra mundial, las revoluciones en países subdesarrollados (México, Rusia y España), la crisis económica mundial del 1929 (gran depresión) y el comienzo de la segunda guerra mundial. Desde el punto de vista interno, la crisis se manifestaba de diversas formas: política, fruto de la promulgación de una nueva constitución en 1925 que vino aparejada de gran inestabilidad (años de anarquía); social, que se expresó en grandes movilizaciones populares; económica, producto de la crisis del salitre principal producto de exportación nacional (por la creación del salitre sintético), y de la naturaleza, debido al gran terremoto de Chillán en 1939.

² Ibáñez, A. (1983). *Los ingenieros, el estado y la política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento. 1927-1939*. Rev. Historia 18, Instituto de Historia PUC. pp. 45-102.

La Corporación, por tanto, fue expresión de la búsqueda de una salida institucional a esta serie de crisis profundas que experimentaba la sociedad chilena, donde las vías tradicionales decimonónicas con que se habían resuelto anteriormente los problemas, se mostraban como ineficientes para poder encontrar una salida a la crisis. Esta incertidumbre se expresó, como señala José Antonio Ocampo³ y Rosemary Thorp⁴, en la búsqueda de soluciones a problemas apremiantes de desabastecimiento y crisis económica, que encontró una respuesta intuitiva en la sustitución de importaciones. En América Latina, por tanto, la sustitución de importaciones fue antes una realidad que una teoría económica. Como plantea Gabriel Palma, el proceso de industrialización y sustitución de importaciones había comenzado con la primera guerra mundial fruto del colapso de la industria salitrera: "fue la respuesta a estas dificultades del sector externo lo que llevó a un temprano intento de transformación del modelo exportador a uno que pusiera el acento en actividades productivas orientadas hacia el mercado interno, especialmente en manufacturas. De esta forma -y con anterioridad a 1929- habría comenzado la transición de economía exportadora a sustitutiva de importaciones⁵". Así, la crisis de los años treinta que impactó la economía del país, no inicia la fase de industrialización sustitutiva, sino que vino a consolidar una tendencia que ya se esbozaba con anterioridad.

De esta forma, tanto en Chile como en el resto de América Latina, lo primero a lo que se vio enfrentado fue al desabastecimiento de materias primas, alimentos y productos manufacturados por efecto de la primera guerra mundial, para posteriormente al fin del conflicto, verse afectada por el decaimiento de las exportaciones de materias primas debido a la caída de sus precios en el mercado internacional. Esto llevó, según Tulio Halperin Donghi⁶, a explorar formas de desacoplamiento del mercado mundial, obligando a desarrollar estrategias de sustitución de importaciones de una forma más aguda que en otras regiones del mundo.

Este temprano proceso de industrialización sustitutiva, estuvo aparejado de importantes transformaciones en el campo de lo político e institucional. En lo referido al orden político, en Chile comienza una crisis sintetizada en lo que ha dado a definirse como el ocaso del Estado Oligárquico o del "*Parlamentarismo a la chilena*", que conllevó la promulgación de una nueva constitución en 1925, crisis de gobernabilidad con golpes de Estado mediante, y el surgimiento de nuevos actores políticos que servían de correa de transmisión de las demandas de nuevos grupos sociales (industriales, clases medias y populares). La salida a esta crisis se dio mediante precarios pactos de gobernabilidad entre sectores tradicionales

³ Ocampo, J. (2008). Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana. En Altimir, O.; Iglesias, E. & Machinea, J. (edits). *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*. CEPAL: Santiago, pp. 19-57.

⁴ Thorp, R. (1988). *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Banco Interamericano de Desarrollo / Unión Europea: Washington D.C.

⁵ Palma, G. (1984). *Chile 1914-1935: De economía exportadora a sustitutiva de importaciones*. Colección Estudios Cieplan N° 12, Estudio N° 81. pp. 61-88.

⁶ Halperin-Donghi, T. (2001). *Historia contemporánea de América Latina*. Editorial Alianza: Madrid.

(oligarquía) y sectores sociales emergentes, que fueron la base de los Estados de Compromiso y/o Desarrollista en América Latina, como señala Francisco Weffort⁷.

Desde el punto de vista institucional en el caso de Chile, esta tendencia también se manifestó en un período de transformación del Estado iniciado en el primer gobierno de Ibáñez, expresado en una redefinición de su rol, estructura y funciones, que expresaban las aspiraciones de los sectores medios de una mayor injerencia y participación del Estado⁸ en la economía y el bienestar. Comienza de esta forma un proceso de crecimiento y profesionalización la burocracia pública, que se correspondía con "*una aspiración modernizadora vía creación de instituciones con autonomía y de controles institucionales*"⁹. Esta aspiración se expresó en tres tipos de demandas respecto del Estado: i) reestructuración político administrativa; ii) desarrollo de políticas de bienestar (laboral, salud, pensiones, vivienda, etc.) y, iii) intervención del proceso económico y productivo.

La conjunción de todos estos factores económicos, sociales, políticos e institucionales, fueron determinantes en el surgimiento de ideas e iniciativas políticas industrializadoras, que más allá de la articulación de la política y de los factores económicos internos y externos, sino que su mayor logro fue que se institucionalizaron. Este proceso se vio fortalecido por dos fenómenos relevantes. Primero, la importancia que adquirió el pensamiento del economista inglés, John Maynard Keynes, en materia de aumento del gasto público y de acción directa del Estado en la economía, dentro del proceso de reconstrucción europea después del fin de la segunda guerra mundial en Europa, como también, el ejemplo de *New Deal* de Roosevelt en Estados Unidos, como estrategia para sobrellevar la crisis de 1929. Segundo, la importancia para Chile y América Latina de la creación de la Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL) de la Naciones Unidas en 1947, que fue la principal propagadora de las ideas desarrollistas y de teorías explicativas respecto del subdesarrollo, que configuró lo que llegó a llamarse el "*el pensamiento cepaliano*", como fue el dualismo estructural o la heterogeneidad productiva, que fueron de enorme influencia en las políticas implementadas por los gobiernos de la región.

Este Estado Desarrollista en Chile se expresó en diversos planos. El principal, y que se ha reseñado con mayor profusión, fue el económico, mediante un plan o programa a largo plazo de industrialización y sustitución de importaciones. Pero también tuvo una expresión social, que estaba en la base de los objetivos del programa económico, como era el bienestar, que se materializaron en políticas de aumento salarial, expansión de la cobertura educacional, creación de un sistema nacional de salud, leyes laborales, seguridad social y mejoras en las pensiones. Es por ello que este período, Patricio Meller¹⁰, definió al Estado como Promotor, Empresario y Programador: "*primero fue el Estado-promotor, que proporcionaba el crédito para la inversión privada; luego, el Estado-empresario, a través de las*

⁷ Weffort, F. (1968). *Clases populares e desenvolvimiento social*. ILPES: Santiago.

⁸ Arias, K. (2012). *Ideas, intentos y fracasos en el proceso modernización administrativa entre las dos administraciones de Ibáñez (1927-1958)*. UNIVERSUM N° 27, Vol. 1 Universidad de Talca, pp. 13-27.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Meller, P. (1998). *Un siglo de economía política chilena 1890-1990*. Editorial UAB: Santiago.

*empresas estatales; finalmente, el Estado-programador, que definía el horizonte de largo plazo del patrón chileno de desarrollo*¹¹". Horizonte que representaba la conciliación de intereses diversos, que van desde los sectores empresariales, políticos, técnicos, clases medias y aspiraciones de bienestar de los sectores populares.

Hacia fines de la década de 1950 el optimismo en la capacidad interventora del Estado y la industrialización sustitutiva comienza a decaer, debido a las dificultades que experimentaba el país y la región en materia de crecimiento económico sostenido, que se mostraba inferior a lo proyectado; la creciente inflación y los intentos cada vez más infructuosos de control de precios; como también, la creciente agudización de la pobreza por efecto de la migración del campo a la ciudad. Esto provocó que se acrecentaran las discrepancias respecto a las orientaciones de las políticas. Ello se expresó en que los modelos de desarrollo comenzaron a mostrar cada vez mayores distancias en sus análisis y estrategias, que dificultó la concreción de grandes acuerdos sociales, políticos y económicos amplios. No obstante estas mayores discrepancias, el desarrollo industrial continuó siendo la base sobre la cual se planteaban alternativas de desarrollo y crecimiento, pero no coincidían en la orientación de la producción, como tampoco, en el actor que debía liderar dicho proceso. Por un lado estaban las ideas liberales que llamaban a retomar el carácter exportador de la economía basado en la iniciativa privada¹². Por otro lado, había miradas centristas que promovían el fortalecimiento del carácter mixto y cooperativo del modelo industrializador¹³, a través de la participación estatal, privada (nacional y extranjera) y de los trabajadores en la conducción económica. Finalmente, las ideas socialistas promovían el paso a una economía centralmente planificada de base estatal, que revirtiera el carácter dependiente de los países subdesarrollados¹⁴.

Todas estas tensiones decantaron en golpes de timón respecto a las políticas de conducción económica y del rol del Estado en el desarrollo, proceso que encuentra su fin con el comienzo, como lo definió Guillermo O'Donnell, de las burocracias autoritarias¹⁵ en Chile y América Latina. En el caso chileno, esto representó el proceso de privatización progresivo de las industrias estatales o con participación estatal, dando un giro copernicano hacia una economía exportadora de aquellos recursos con ventajas competitivas en el mercado internacional.

¹¹ *Ibíd*em, p. 59.

¹² Collier S. & Sater, W. (1999). *Historia de Chile, 1808-1994*. Cambridge University Press: Cambridge.

¹³ Ahumada, J. (1966). *La crisis integral de Chile*. Editorial Universitaria: Santiago.

¹⁴ Cardoso, F. & Faletto, E. (2002). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores: México.

¹⁵ O'Donnell, G. (2009). *El Estado burocrático autoritario*. Prometeo Libros: Buenos Aires.

3. Primera Etapa (1939-1949): Origen y creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) fue creada en 1939, siendo el organismo del Estado chileno encargado de impulsar la actividad productiva nacional durante más de 30 años.

El contexto directo que explica la promulgación de la ley que dio vida a la CORFO, está relacionado con los efectos de la crisis económica mundial de 1929 (Gran Depresión), que generalizó la idea de la necesidad del "*crecimiento hacia adentro*", poniendo fin a más de un siglo de liberalismo económico¹⁶. Según el nuevo pensamiento, el crecimiento hacia adentro debía lograrse a través de la planificación de proyectos de industrialización de largo aliento dentro del país y de la generación de mercado interno. El objetivo perseguido era evitar la dependencia con la economía mundial, fortaleciendo la idea de una mayor intervención del Estado en la economía, promover un Estado de Bienestar basado en el pleno empleo.

La coyuntura particular que gatilló la tramitación y publicación de la ley N° 6.334 de 1939 que crea la CORFO, fue el terremoto del 24 de enero de 1939, con epicentro en Chillán, con efectos catastróficos sobre personas e infraestructura. A partir de ese desastre natural, el Presidente de la República, Pedro Aguirre Cerda, presentó ante la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley para crear la Corporación de Reconstrucción y Auxilio y la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO).

En su mensaje, Aguirre Cerda describió los tres objetivos principales del proyecto: "*Se contemplan en él las ideas de crear nuevas fuentes de recursos; de autorizar la contratación de empréstitos para la realización de un plan de reconstrucción y de fomento, y de crear organismos que tendrán a su cargo la reconstrucción de la zona devastada y el auxilio de los damnificados, por una parte y por la otra, el fomento de la producción nacional*"¹⁷.

Para llevar a cabo el tercer objetivo, se proponía la creación de la Corporación de Fomento a la Producción, que sería una persona jurídica autónoma encargada de formular y llevar a la práctica un plan de fomento de la producción nacional. Sus principales objetivos fueron definidos de la siguiente manera:

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

¹⁶ Nazer, R. (2016). *La Corporación de Fomento de la Producción y la modernización de la economía en Chile 1939-1970*. En Revista de Gestión Pública, Volumen V, Número 2, pp. 283-316.

¹⁷ SED N° 9 del 1° de marzo de 1939, p. 530

- *Realizar (...) estudios destinados a encontrar los medios más adecuados para crear nuevas producciones o aumentar las actuales (...)*
- *Efectuar (...) ensayos de producción o comercio (...)*
- *Ayudar la fabricación en el país o la importación de maquinarias y demás elementos para la producción.*
- *Proponer y ayudar la adopción de medidas destinadas a aumentar el consumo de productos nacionales o a obtener una mayor participación de intereses chilenos en empresas comerciales y de transporte.*
- *Estudiar los medios de financiamiento general del plan de fomento de la producción o particular de las diferentes obras contempladas en él, y conceder préstamos (...)*
- *Recibir erogaciones o contribuciones voluntarias (...)*
- *Invertir (...) las sumas necesarias (...)*
- *Proponer (...) el Reglamento General de la Corporación (...)*
- *Ejecutar, en general, todos los actos y contratos (...) necesarios para la consecución de los fines de la Corporación¹⁸”.*

Tanto en las décadas que siguieron a su creación, como en la actualidad, la mayor parte de los observadores de la CORFO aplauden y destacan los beneficios generados para la economía y el desarrollo para el país por parte de la Corporación. *“Fue una etapa de la búsqueda consciente de la industrialización nacional como camino de un desarrollo dinámico para la transformación de la estructura de la economía y para la incorporación de las capas medias y populares a sus beneficios. Agente central de este proceso de cambio fue lo que se ha denominado el Estado desarrollista y empresario”¹⁹.*

De este modo, la Corporación de Fomento de la Producción va a surgir a la vida nacional como un poderoso instrumento de acción destinado a superar, mediante una acción decidida del Estado, aquellos obstáculos que frenaban el desarrollo de la economía nacional y postergaban sus posibilidades. Dos eran los escollos fundamentales: el exiguo nivel de vida interno, dada la débil estructura productiva, insuficiente para generar un volumen de bienes y servicios que permitiera un bienestar adecuado a todos los habitantes y, segundo, la dependencia respecto de economías extranjeras, reflejada en la conformación que ofrecía la balanza de pagos.

3.1. Consenso Político

Las ideas de fomento productivo en Chile, venían siendo levantadas por diversos grupos sociales y políticos desde la década de 1920. Diversos grupos así planteaban la necesidad del desarrollo productivo: como fueron los gremios

18 SED N° 9 del 1° de marzo de 1939, p. 536-537

19 Ortega, L.; Norambuena, C.; Pinto, J. & Bravo, G. (1989). *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones 1939-1989*. CORFO, Santiago de Chile. p. 43.

empresariales²⁰, como señala Adolfo Ibáñez, partidarios de diversos partidos políticos, ya sean centristas vinculados a las clases medias del siglo XIX como las emergentes (liberales y radicales), como destaca Tomás Moulian²¹, de izquierda ligados a demandas populares (socialistas y comunistas), como señala Julio Cesar Jobet²², e incluso, como señala Sofía Correa²³, algunos partidarios de la derecha tradicional y renovada (conservadores y socialcristianos) que veían una oportunidad de modernización agraria. Este ambiente favorable a las reformas de fomento de la industrialización ya había tenido algunos atisbos con las políticas de crédito productivo implementadas en el primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo²⁴ (1927-1931), pero la crispación social y un parlamento con serias credenciales de legitimidad democrática, como fue el Congreso Termal, impidió llegar a acuerdos y compromisos estables.

El triunfo de Pedro Aguirre Cerda, candidato del Frente Popular en las elecciones de 1938, que conformaba una coalición de centro-izquierda, tenía en su programa de gobierno el fomento productivo, por lo que un primer proyecto de ley en esta materia fue presentado en el parlamento, pero no logró los acuerdos necesarios, pues por un lado la derecha veía con buenos ojos que el Estado desarrollara políticas de fomento de sectores productivos, por otra parte temía, como proponían muchos partidarios del gobierno, que se buscara la intervención directa del Estado en la economía²⁵ y un alza en la carga impositiva. El primer proyecto fue presentado al Congreso pero no logró concitar los acuerdos políticos necesarios.

Comprendiendo la importancia que entrañaba este proyecto y sus vasta proyecciones, el gobierno retira este primer proyecto de la Cámara de Diputados, entendiendo que este desafío "*debía ser encarado por un organismo especial, de existencia permanente y con la debida autonomía para su mejor expedición*"²⁶. El gobierno, en un nuevo Mensaje, "*expuso la necesidad de elaborar un plan dirigido a elevar la producción nacional, el que debía estar en consonancia con un plan amplio, racional, científicamente estudiado, llevado a la práctica con métodos definidos y desarrollado a través de varios años. Las críticas apuntaron desde la derecha al financiamiento, específicamente los nuevos impuestos, como también a la excesiva autonomía de que gozaría la institución*"²⁷". Luego de arduos debates

²⁰ Ibáñez, A. (1994). *El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al desarrollo del Estado moderno durante la década de 1930*. En Revista Historia vol 28, 183-216.

²¹ Moulian, T. (2006). *Fracturas: De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende. (1938-1973)*. LOM Ediciones: Santiago.

²² Jobet, J. (1951). *Ensayo crítico del desarrollo económico-social de Chile*. Editorial Universitaria: Santiago.

²³ Correa, S. (2005). *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Editorial Sudamericana: Santiago.

²⁴ Ibáñez, Op. Cit.

²⁵ Ortega, et al., Op. Cit.

²⁶ Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) (1969). *CORFO. 30 años al servicio de Chile*. Corfo: Santiago.

²⁷ Nazer, R. (2016). *La Corporación de Fomento de la Producción y la modernización de la economía en Chile 1939-1970*. En Revista de Gestión Pública, Volumen V, Número 2, pp. 283-316.

y negociaciones, el gobierno modifica su estrategia impositiva, reduciendo la carga impositiva única a los empresarios nacionales, y aumenta los impuestos a la industria estadounidense del cobre²⁸, como por otra parte, existió un pacto con sectores latifundistas vinculados al partido conservador, que implicó el compromiso de modernización agraria sin cambios en la tenencia de la tierra²⁹.

Tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República aceptaron las indicaciones del Presidente al nuevo proyecto de ley, pero dos elementos fueron los centrales en la discusión en ambas cámaras, pero ambas giraban en torno a la misma problemática, la autonomía de la Corporación, que para los estándares de la época representaba un elemento totalmente vanguardista. La primera traba giró en torno a la designación de representantes del Gobierno en el órgano directivo de la Corporación, siendo eliminados los representantes del presidente en el Consejo. Posteriormente, el Ejecutivo persistió en la necesidad del control de las políticas de fomento y de la evaluación de su desempeño, lo que fue subsanado con disposiciones legales durante los años siguientes, que permitieron que el Presidente designara consejeros, al igual que al Congreso.

Un segundo elemento de discusión, versaba también, respecto a la autonomía financiera de la Corporación, pues muchos congresistas planteaban estuviera sujeta al presupuesto anual, quedando de facto bajo la dirección del parlamento en función de la discusión anual presupuestaria. Finalmente, se acordó un órgano directivo que entregara confianzas a todos, que permitió preservar del proyecto original la autonomía de la Corporación.

Finalmente, la Ley N° 6.334 que crea la CORFO se publica en el Diario Oficial el 29 de abril de 1939. *“Después de algunas reformas de orden legal, hechas de conformidad con las leyes Nos. 6.364 y 6.610, que no alteraron substancialmente su contenido, se fijó su texto definitivo con el N° 6.640, el 10 de enero de 1941³⁰”* que es la ley que rigió el funcionamiento de la Corporación por más de dos décadas. El principal logro de este proceso que culmina con la Ley N° 6.640, conocida también como la Ley Orgánica de la CORFO, es que se logró mantener y asegurar en la negociación parlamentaria la autonomía de la Corporación³¹, marcando un precedente en la historia institucional de Chile. *“Los debates en las Cámaras nos demuestran, como ya se ha indicado, que había dos grandes corrientes de opinión y fue posible que prevaleciera gran parte del pensamiento del Ejecutivo gracias a aquellos que, militando en tiendas políticas diferentes a la de los hombres de Gobierno de la época, supieron colaborar por sobre las pugnas políticas inmediatas los intereses permanentes del país³²”*. No hay que desconocer en este espíritu de acuerdos políticos, las situaciones coyunturales de crisis que se vivía, por un lado, estaba la necesidad de enfrentar la reconstrucción de la zona de Chillán desbastada por un terremoto en enero de 1939, como también, el escenario internacional hostil que anticipaba lo que sería la segunda guerra

²⁸ *Ibídem.*

²⁹ Thorp, Op. Cit.

³⁰ CORFO (1949). *Esquema de 10 años de labor: 1939-1949*. CORFO-Zigzag: Santiago.

³¹ CORFO (1969). Op. Cit.

³² *Ibídem.*

mundial, que se expresaba, incluso, en las alianzas políticas del sistema de partidos en Chile, como era expresión el mismo Frente Popular.

3.2. Gobierno Corporativo

La promulgación de la constitución de 1925, con independencia de las dificultades que mostró los primeros años para entrar en funcionamiento pleno, marco un proceso de cambios profundos en el funcionamiento del Estado, en especial en términos de la administración. Bajo este marco legal, comienzan a observarse importantes innovaciones que se expresaron en la proliferación de instituciones funcionalmente descentralizadas (autonomía decisional) e intersectoriales (presencia de actores públicos y privados), a los cuales se encomendaba dar solución a necesidades públicas³³, como por ejemplo, lo fueron la creación de Cajas a fines de la década de 1920, mediante las cuales se hacía transferencia de recursos a través de créditos a diversos sectores productivos. Luego este modelo se pulió y consolidó en el gobierno corporativo de la CORFO, extendiéndose a diversas empresas del Estado o con participación de éste.

El modelo directivo de este tipo de instituciones descentralizadas y semifiscales se caracterizaba por una administración colegiada, que replicaba el modelo de directorios de las empresas o corporaciones privadas. En el caso de la CORFO, su principal órgano directivo era el Consejo, el que era presidido por Ministro de Economía, secundado por el Vicepresidente Ejecutivo, siendo el resto de los consejeros representantes de varias actividades relacionadas con la producción. Lo componen el Consejo *“representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; mandatarios de los más importantes organismos del Estado y privados que intervienen en las actividades de la economía nacional, y, finalmente, elementos representativos de instituciones técnicas y de trabajadores. En suma, se reúnen en su seno los personeros de todas las instituciones gremiales de productores, lo que se traduce en un positivo beneficio para la orientación de los planes de la Corporación^{34”}.*

El trabajo de la Comisión se organizaba en función de *“la diferentes materias relacionadas con las finalidades de la Corporación se realiza a través de las Comisiones Permanentes, integradas por miembros del Consejo, designados por éste a propuesta del Vicepresidente Ejecutivo^{35”}.* Esta diversidad de actores, permitía no solo la representación plural, sino que favorecía la consecución de acuerdos de largo plazo, los cuales se fueron ampliando en función de las áreas estratégicas desarrolladas en los planes nacionales.

Este tipo de estructuras respondían a dos objetivos estratégicos. El primer objetivo era hacer más eficiente la gestión pública a través de la descentralización, pues la burocratización de los servicios centralizados había mostrado dificultades para actuar de manera diligente y ejecutiva, se buscaba imprimir criterios de modernización de la gestión en la administración de la CORFO. El segundo objetivo de la intersectorialidad, respondía a las necesidades de coordinación

³³ Soto, V. (2020). *Los gobiernos corporativos en la administración del Estado*. Serie Informes N° 30-20. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

³⁴ CORFO (1949), Op. Cit.

³⁵ *Ibíd.*

interministeriales como de colaboración público-privada, lo cual *“podía permitir enfrentar mejor las complejas tareas que el Estado se había fijado durante ese período histórico. Esto tenía mucho sentido en el contexto de un Estado empresario y una elite política decidida a fomentar la conformación de una incipiente industria nacional³⁶”*.

Respecto a la organización ejecutiva de la CORFO, el Presidente era el Ministro de Economía, quien tenía como función presidir las sesiones del Consejo, pero su principal labor era la de ser quien orientaba respecto de la política económica del Gobierno a la Corporación, ayudando a traducir las prioridades políticas y facilitar la articulación con el Poder Ejecutivo.

El Vicepresidente Ejecutivo era elegido por el Presidente de la República. *“Como representante legal de la Corporación, se encargará de ejecutar y hacer ejecutar los acuerdos del Consejo, como asimismo suscribir todos los actos y celebrar todos los contratos que tengan por objeto llevar a la práctica los acuerdos adoptados³⁷”*. Por su parte, este nombraba al Secretario General de la Corporación, que oficiaba de ministro de fe del Consejo, debiendo llevar y firmar las actas de las sesiones del Consejo.

La Dirección Administrativa de la Corporación la conformaban la Gerencia General, la Gerencia Administrativa y la Fiscalía. La Gerencia General era responsable directo del correcto funcionamiento de la Corporación en función del mandato del Consejo y el Vicepresidente Ejecutivo expresado en planes de desarrollo. La Gerencia Administrativa respondía a la gestión financiera de la Corporación en términos de préstamos e inversiones, el correcto uso de los recursos asignados y controlar y vigilar las entradas de recursos a la Corporación. La Fiscalía, por último, era el responsable de todos los aspectos legales de la Corporación, tanto en términos del derecho administrativo como a la representación legal de la institución.

Finalmente, la estructura jerárquica contemplaba una línea más abajo, la existencia de departamentos dependientes de la línea de la Gerencia General, que se dividían en departamentos administrativos y técnicos, siendo los primeros organizados en función de servicios generales (contabilidad, control y fiscalía, finanzas, planificación y estudios), y los segundos, se organizaban en función de criterios sectoriales (minería, agricultura, industrias, comercio y transporte, energía y combustibles).

3.3. Autonomía Administrativa y Financiera

La Ley Orgánica de la CORFO, de manera explícita, buscó no determinar de forma absoluta la manera en que actuaría la Corporación en dentro del régimen de créditos, ello con el afán de entregarle mayor flexibilidad y eficacia a su actuar, *“sino que se limitó en diversas disposiciones a establecer que la Corporación efectuaría ensayos de producción o comercio, o bien, prestaría las ayudas que estimase convenientes o financiaría las obras contempladas en los planes³⁸”*. De

³⁶ Soto, Op. Cit.

³⁷ CORFO (1949), Op. Cit.

³⁸ *Ibíd.*

esta forma, la autonomía de la CORFO no solo encontraba sustento en la composición heterogénea de su Consejo, la primacía de los criterios técnicos en la toma de decisiones, sino que también, la autonomía se reflejaba en su manejo financiero. Esta amplia libertad de operaciones estaba establecida en su Reglamento General como la condición necesaria para poder implementar los planes de fomento de la producción, abriéndose a múltiples formas y estrategias de fomento, que iba desde aportes directos de capital para la realización de una obra, hasta la participación en la propiedad ya sea como socio o accionista de empresas formadas o en formación. Lo que sí, es que esta participación de la Corporación debía ajustarse a los objetivos definidos en el plan de desarrollo productivo.

Esta flexibilidad y autonomía, facilitaba que la cooperación económica y técnica con los sectores productivos fuera más flexible a las realidades y características de las empresas, no imponiendo moldes rígidos a la colaboración público-privada. Ello permitió desarrollar una diversidad de modelos de colaboración y de asistencia crediticia y técnica que favoreció el entendimiento y la apuesta por el fomento productivo en una lógica mixta, es decir, que el Estado apalancara a diversos sectores productivos sin ánimo de control estatal, sino de colaboración público-privada.

Finalmente, La ley contemplaba un financiamiento conformado por *“empréstitos en el extranjero, de préstamos con cargo al encaje bancario y de una tributación especial en moneda nacional y extranjera para atender los gastos que demanden las obras comprendidas dentro del Fondo de Realización del Plan de Fomento y del Fondo de Fomento de la Producción³⁹”*. Como se aprecia, esta autonomía hubiera sido imposible sin que existiera una unidad de diagnóstico y objetivos políticamente compartidos, pero sobre todo, sin que existiera una nueva fuente de legitimidad de la acción pública, como son las decisiones técnicas.

3.4. Criterios y Elites Técnicas

La creación de la CORFO fue de la mano del ingreso masivo al aparato público de una nueva elite burocrática: los funcionarios técnicos. A diferencia de los cuadros burocráticos del siglo XIX provenientes preferentemente del derecho, estos cuadros lo conformaban ingenieros egresados de la Universidad de Chile⁴⁰. Según relatan tanto Ricardo Nazer⁴¹ y Oscar Muñoz⁴², esta impronta técnica habría sido una condición de Guillermo del Pedregal para sumir el cargo de Vicepresidente Ejecutivo a solicitud del Presidente Pedro Aguirre Cerda, a quien le habría hecho dos exigencias: *“que el Gerente General fuera Desiderio García, (...) autor del proyecto, y que se le garantizara que no habría intervención política en los nombramientos del personal de CORFO⁴³”*. El presidente aceptó ambas condiciones, imprimiéndole a la CORFO un sello técnico, que entregaba a sus

³⁹ Ibídem.

⁴⁰ Ibáñez (1983), Op. Cit.

⁴¹ Nazer (2016), Op Cit.

⁴² Muñoz, O. (1993). *Historias Personales: Políticas Públicas*. CIEPLAN: Santiago.

⁴³ Nazer (2016), Op. Cit.

decisiones una legitimidad basada en la ciencia y el conocimiento empírico que posicionaba a la institución por sobre las disputas políticas.

Esta elite técnica, proveniente preferentemente de sectores medios y formados en la Universidad de Chile en la carrera de ingeniería, representó una nueva fuerza modernizadora del Estado, quienes pudieron poner en práctica políticas económicas de gran impacto y transformadoras del conjunto de la sociedad. Este vínculo con la Universidad de Chile de los cuadros directivos de la Corporación como docentes en dicha casa de estudios, generó *“un vínculo que permitió captar para la Corporación los mejores profesionales del país. De esta forma surgió al interior de la CORFO una mística basada en la idea de formar parte de una institución con una misión superior: planificar y fomentar el desarrollo económico y social para la modernización de Chile”*⁴⁴.

El comienzo del trabajo de la Corporación fue también un choque frontal contra la realidad de un país subdesarrollado, especialmente, ante la ausencia absoluta de información de calidad o fidedigna sobre la realidad económica del país con la cual tomar decisiones basadas en el conocimiento técnico. Es por ello que en la primera etapa de la Corporación no se pudieron diseñar y menos implementar planes generales de desarrollo, que se sumó a las dificultades que acarreó el comienzo de la segunda guerra mundial, por lo que se implementaron planes sectoriales (Planes de Acción Inmediata), que coincidían en gran medida con los diagnósticos que venían siendo señalando por los gremios empresariales como déficits estructurales que limitaban la capacidad productiva nacional⁴⁵.

No obstante este aterrizaje práctico a las posibilidades de acción de la Corporación, no implicó una renuncia a la elaboración de un Plan Nacional de Fomento Productivo, sino que llevó a CORFO a desarrollar una serie de estudios y cálculos que cambiaron para siempre la forma en que se toman decisiones, como son aquellas basadas en la evidencia y los datos. Esta necesidad de una visión global, fue expuesta en 1942 por el Vicepresidente Ejecutivo, Guillermo del Pedregal, cuando señala que:

*“Cuando estudiamos el desarrollo de cualquier industria vemos que se necesita un conjunto de recursos de diverso orden. Es indispensable contar con materias primas, energía, combustibles, transporte, personal técnico, financiamiento, etc. y en nuestro país, desgraciadamente, escasean casi todos estos recursos. Cuando observamos no ya una industria, sino un grupo de industrias o el aspecto general de las actividades productoras que deben satisfacer las necesidades del país, llegamos a la conclusión de que la ausencia o escasez de estos factores indispensables para el progreso industrial hace imperativa la coordinación de los esfuerzos tendientes al desarrollo de la producción, de manera que las diferentes labores se realicen armónicamente, aprovechando en la mejor forma todos los elementos y con vista a la satisfacción de los intereses nacionales”*⁴⁶.

Los Planes de Acción Inmediata diseñados por la CORFO para su primera etapa fueron cinco, que contemplaban planes para la minería, agricultura, industria,

⁴⁴ Ibídem.

⁴⁵ Ibáñez (1994), Op. Cit.

⁴⁶ Pedregal, del G. (31 de agosto 1942). Citado en Nazer (2016), Op. Cit.

energía y combustible, y el comercio y el transporte. En la base de estos planes está la planificación del desarrollo económico en base a la cooperación público-privada, orientada a lograr la modernización del aparato productivo que antecede a un Plan General de Fomento Productivo. Para poder llevarlos a cabo, la Corporación consiguió financiamiento externo y acuerdos de transferencia tecnológica con el gobierno de Estados Unidos, lo que resultó un éxito teniendo en consideración el contexto de guerra mundial que se vivía en ese momento.

Para la obtención de estos créditos en el extranjero, era necesario elaborar planificaciones detalladas, lo que obligó a la Corporación a desarrollar una serie de estudios y cálculos totalmente novedosos y necesarios para desarrollar una planificación de esta naturaleza y envergadura. Para tal efecto, *“se efectuaron investigaciones y estudios para establecer las condiciones económicas existentes, determinar la causalidad de sus problemas o deficiencias, y de esa manera poder precisar las tendencias probables de los diversos sectores integrantes del sistema económico social sobre el cual se iba a actuar. Los estudios sobre renta nacional, producción bruta, consumos de la población, inversiones, etc., se sumaron a otros destinados a evaluar los recursos naturales, principalmente los agrícolas, mineros, hidrológicos, marinos y de combustible⁴⁷”*. Incluso se realizaron expediciones y una serie de acuerdos de cooperación técnica con expertos internacionales.

Estos estudios fueron desarrollados principalmente por su Departamento de Estudios y Planificación, que basado en criterios científicos y técnicos logró no solo mejorar el conocimiento del territorio nacional, sus recursos, su economía y su población, sino que sentó las bases de estándares técnicos en la recopilación y procesamiento de la información. El comienzo de esta tarea fue en 1943, cuando se comenzó el estudio de los ingresos de la nación, los ingresos y egresos gubernamentales, la formación de capitales y el comercio exterior, todos datos desconocidos o calculados de forma especulativa o aproximada. Los primeros resultados se entregaron en 1946, que una vez perfeccionados, en 1950 son publicados en el cálculo oficial del Ingreso Nacional y del Producto Interno Bruto. Este esfuerzo se corona en 1952, cuando pasan a formar parte de la Cuentas Nacionales: *“Sólo las Cuentas Nacionales de Estados Unidos y Canadá superan en exactitud y amplitud a las chilenas, en América. Por tanto Chile es la nación latinoamericana que dispone de los mejores instrumentos de análisis y programación del desarrollo económico⁴⁸”*.

La base técnica de la CORFO, representó un modelo que fue replicado en diversos países, en especial con el surgimiento de la cooperación internacional propiciada por la Naciones Unidas y, luego, por su Oficina Regional de la CEPAL a partir de 1947.

3.5. Realizaciones 1939-1949

En su primera década de existencia, la CORFO experimentó su consolidación y asentamiento institucional, el que se caracterizó por la alta autonomía y flexibilidad que la ley le otorgó en su funcionamiento. Los primeros esfuerzos emprendidos en este período de institucionalización, fueron de carácter sectorial, siendo el primero

⁴⁷ CORFO (1960), *CORFO 20 años de labor: 1939-1959*. CORFO: Santiago.

⁴⁸ *Ibíd.*

de gran envergadura, la electrificación del país, pues se reconocía al problema de la distribución de energía eléctrica como una de las principales limitantes estructurales del desarrollo industrial, por lo que se planteó una solución integral a escala nacional a mediano plazo mediante un Plan de Electrificación y su instrumento ejecutivo, como fue ENDESA.

A partir de los años 1944 y 1945, la CORFO persiguió fijar una jerarquía de los problemas nacionales, y hacer realidad una serie de aspiraciones que servirían de base para una nueva y seria rectificación económica. Ello decantó en la realización de planes de largo aliento en electricidad, petróleo y la siderúrgica, los programas de inversión, por lo tanto, se orientaron a esas áreas⁴⁹. Además de estas tres áreas, la CORFO programó su acción de tal modo que, a partir de 1945, dio un importante respaldo al sector agropecuario, que se tradujo en planes de desarrollo del regadío y de apoyo a la producción, a la mecanización, al cultivo experimental de la betarraga sacarina y a la producción de madera, mientras que en otro ámbito proyectaba formas de ir en ayuda del sector pesquero, de manera de poder facilitar su expansión.

Cinco fueron las áreas que la CORFO determinó como estratégicas:

1. *Desarrollo de la energía y de los combustibles*: estableció tres ejes de acción: ejecución de un vasto proyecto hidroeléctrico y de electrificación; la prospección de recursos petroleros; y la puesta en explotación de nuevos recursos carboníferos, como la modernización de los yacimientos existentes.
2. *Desarrollo de algunas ramas industriales*: Este objetivo se orientó a la sustitución de importaciones, lo cual suponía instalar una base de industrias relacionadas y de subproductos. Como segundo elemento, se buscaba la creación de fuentes de empleo y el ahorro de divisas. De este análisis, ya en los primeros días de julio de 1939, se estableció la necesidad de establecer en el país la industria del acero mediante la creación de la Compañía de Aceros del Pacífico (CAP) y la construcción de la usina de Huachipato.
3. *Impulso de la minería*: se incentivó a través del mejoramiento técnico, un aumento de la producción minera, modernizando las faenas de extracción y procesamiento de minerales —en especial de cobre—, además, se buscaba generar mayor valor agregado a la producción, mediante la elaboración de algunos productos, en particular, de alambres.
4. *Desarrollo de la agricultura y la pesca*: existía la visión compartida en la CORFO, de que era urgente aumentar la producción agrícola. La estrategia diseñada para dicho fin, fue incentivar la mecanización de las faenas del campo. Para ello, se introdujeron no solamente recursos técnicos, sino que también, recursos humanos adecuados, que se dio concomitante a la introducción de nuevos métodos de economía agraria. En cuanto a la pesca, estaba el diagnóstico respecto de los extraordinarios recursos con que contaba el país, los que ofrecían excepcionales oportunidades de desarrollo de una industria pesquera. Pero este potencial contrastaba con el atraso de los métodos y técnicas de explotación, la que eran preferentemente

⁴⁹ CORFO (1949), Op Cit.

artesanales. En este escenario, se consideró como prioritario el estímulo a la instalación de industrias procesadoras de alimento, que sirviera de apalancamiento para el desarrollo industrial de la pesca.

5. *Comercialización, los servicios y el transporte (aéreo, marítimo y terrestre)*: el Consejo de la CORFO aisló una área que, según sus análisis, estimó requería urgentemente de planes de inversión, producto de su evidente retraso, pues representaba un obstáculo para lograr la consolidación de la industria nacional. Por ello implementó una política de inversiones y estímulos que permitieran al sector servicios, comercio y transporte su expansión y modernización.

4. Segunda Etapa (1949-1959): Agotamiento y decepción del modelo desarrollista de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

Esta segunda etapa de la CORFO, comprendida entre 1949 y 1959, representa en gran medida una suerte de paradoja, pues lo que caracterizó esta etapa fue la maduración y perfeccionamiento técnico de los estudios y las planificaciones, que se vio favorecido por un clima internacional favorable a la acción estatal en la economía por el influjo del pensamiento de Keynes y las recomendaciones bajo un prisma desarrollista de la CEPAL. Esto impulsó la importancia de la CORFO en la economía y el desarrollo nacional a sus mayores niveles de impacto, que se expresó en el primer Plan General de Desarrollo Decenal.

Sin embargo, es en este período donde comienzan a observarse las primeras fisuras y decepciones con el proceso de industrialización sustitutiva y desarrollo hacia adentro, al tiempo que el fin de la segunda guerra mundial desembocó en un clima de mayor polarización, fruto de la guerra fría, que hizo más complejo los acuerdos políticos transversales característicos del Estado de Compromiso anterior. Esta situación llegó a un punto de quiebre, luego del triunfo de la Revolución Cubana, donde los modelos de desarrollo comenzaron a mostrarse como antinómicos entre sí. Este escenario político internacional, sumado al advenimiento de gobiernos populistas en Chile, con el de Gabriel González Videla⁵⁰ y Carlos Ibáñez del Campo⁵¹, llevó a que a que la política fracturara el cerco técnico tomando decisiones antieconómicas como estrategia de combate al principal problema económico de la época, la inflación.

4.1. El peak y declive de la CORFO

El carácter paradójico, o si se quiere, de transición de este período comprendido entre 1949 y 1959, se puede ejemplificar en la celebración de los 15 años de la CORFO, que representó su punto más alto en la lógica del antiguo régimen del Estado de Compromiso o Desarrollista, pero también marcó el declive de la antigua

⁵⁰ Nazer (2016), Op Cit.

⁵¹ Valdivia, V. & Pinto, J. (2018). ¿Populismo en Chile?: De Ibáñez a Ibáñez, 1927-1958. *Travesía (San Miguel de Tucumán)*, vol.20, n.1, pp.79-93.

lógica y equilibrios políticos, técnicos y sociales. Es interesante reseñar la evaluación que se tenía de la Corporación respecto de su aporte al desarrollo nacional, en tanto el conocimiento generado, el impacto de sus políticas y la modernización administrativa al momento de cumplir quince años.

Las opiniones señalaban a la CORFO como la representante del pináculo del Estado moderno desarrollista, una suerte de orgullo institucional de la República. Sintomáticas eran las palabras, por ejemplo, del Senador Eduardo Frei: *"la Corporación marca una época en la historia de Chile. Ha contribuido de una manera decisiva al desarrollo de nuestra economía y el proceso de industrialización; ha significado la formación de un organismo que representa una fórmula feliz para abordar el problema de nuestro desarrollo económico, es lo más positivo que puede mostrar Chile en los últimos quince años"*⁵². Por su parte, el Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación, Mario Sarquis, quien señalaba a la CORFO como pionera en su tarea en América Latina, siendo reconocida por la CEPAL como una institución modelo para la región: *"primer organismo de su género en América Latina (...) No podría haber testimonio más elocuente del acierto de la idea que llevó a la creación de la CORFO que el hecho que en muchos países subdesarrollados se haya tomado como modelo a su organización y funciones"*⁵³.

Todo lo anterior se había visto coronado, como antes ya se mencionó, de la creciente importancia de los estudios de la CORFO en el conocimiento de la realidad económica del país, que le permitía tomar decisiones cada vez con mayor certeza técnica, pero al mismo tiempo, medir de manera más transparente y sensiblemente los desaciertos.

Como señala Ricardo Nazer, todo este prestigio y maduración institucional, se verían afectados, al igual que la economía nacional, *"por los desaciertos de la política económica populista de los gobiernos de González Videla e Ibáñez del Campo"*⁵⁴. Los planes de acción inmediata y políticas de desarrollo a mediano plazo habían comenzado a consolidar algunas grandes empresas y comenzado el desarrollado de diversos sectores estratégicos de la economía, tales como el sector eléctrico con ENDESA, el de hidrocarburos con ENAP, el siderúrgico con la CAP y el azucarero con IANSA. Pero el resultado de este decenio 1949-1959 arroja luces y sombras, como señalan Luis Ortega y otros⁵⁵, pues a los buenos desempeños económicos de ENAP y la CAP, por contraste, tanto IANSA como ENDESA arrojaban números rojos. En el caso de IANSA, estas pérdidas se debían a la dura competencia de la azúcar de caña, que obligó a vender bajo los costos de producción y subsidiar a los productores campesinos, lo que por último se justificaba en un marco de rentabilidad social. El caso de ENDESA era diferente, pues hubo un desacople entre la fijación tarifaria que buscaba ayudar a combatir la inflación y subsidiar la demanda, pero esta no permitía ni siquiera cubrir los costos de inversión, lo que obligaba a la empresa a entrar en un círculo de endeudamiento a través de créditos externos o aportes fiscales⁵⁶. Comienza de esta forma, un ciclo de crisis del modelo desarrollista, que se expresó de manera

⁵² Panorama Económico (2 de junio 1954). *CORFO, 15 Años de Labor*.

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ Nazer (2016), *Op. Cit.*

⁵⁵ Ortega et al, *Op. Cit.*

⁵⁶ *Ibíd.*

más patente, como veremos en el capítulo 5, en que cuando por fin se contaba con la información y el conocimiento y se formuló un Plan General de Desarrollo para 1961-1970, este resultó letra muerta, pues los gobiernos en la década de 1960 a 1973 crearon sus propias estrategias de desarrollo productivo, todas ellas desconociendo el plan decenal, las políticas del gobierno anterior y la autonomía de la Corporación.

4.2. Realizaciones 1949-1959

Tres fueron los principales sectores a los que se concentró el esfuerzo de fomento productivo de la Corporación en este decenio.

- *Fomento Industrial*: El más importante y con mayor inversión en el período fue el fomento industrial, que se concentraba en 5 grandes estrategias: La primera fue la industria metalúrgica (IMMAR) mediante apoyo a funciones, talleres, maestranzas y manufacturas de metal (MADECO, MADEMSA y SIAM DI TELA). Segundo, se fortaleció la industria que apoyara el proceso de electrificación, como fue la creación de ELECTROMETAL (interruptores, ampolletas, etc.), RCA Víctor (Corporación de Radio de Chile) y motores eléctricos, refrigeración industrial, etc. (SIAM DI TELLA). Tercero, se apoyó el fortalecimiento y desarrollo de la industria química y farmacéutica, tanto el crecimiento de laboratorio farmacéuticos como de la industria química vinculadas a grandes empresas (ENAP, IANSA, CAP Salitre, Celulosa, etc.). Cuarto, se buscó el desarrollo de la industria pesquera, con escaso desarrollo nacional, fortaleciendo la instalación de flotas y plantas procesadoras de pescado (harina de pescado). Finalmente, un quinto campo de inversión fue industrias varias, como materiales de construcción, neumáticos y CHILEFILMS.
- *Fomento Agrario*: La baja productividad del campo y la soberanía alimentaria representó una preocupación permanente durante gran parte del siglo XX en Chile, es por ello que las políticas de modernización agrícola fueron un elemento central de las políticas de desarrollo productivo. Dentro de las iniciativas pueden establecerse dos grandes líneas: primero la agropecuaria y, segundo, la forestal. Las políticas agropecuarias se centraron en diversos niveles: regadío y drenaje de terrenos agrícolas, mecanización agrícola, mejoramiento de ganado y cultivos, desarrollo de cultivos industriales, entre otras. Por el desarrollo forestal, se apoyó la introducción de especies de alto rendimiento forestal, la expansión de los cultivos forestales y el fortalecimiento de la industria de la celulosa y la madera.
- *Fomento Comercial*: Hubo una serie de políticas destinadas a mejorar la infraestructura y capacidad comercial del país, tanto en términos del mercado interno como de las exportaciones. Los campos de acciones en esta materia fueron muy variados, como la creación de la Sociedad General de Comercio, el Consorcio de Productores de Maderas, empresa

de carga y descarga portuaria CORPOT, motonaves de abastecimiento para la zona norte, Vinos de Chile (VINEX) para promover su exportación, entre otras iniciativas.

El principal logro de este período, no obstante, no fue una obra o una inversión productiva material, sino que fue la maduración y evolución técnica de la planificación. Esta técnica de gestión gubernamental, había sido esbozada en algunos sectores, como eran las obras públicas de gran envergadura, como en menor medida en el desarrollo manufacturero. Pero en este período se acometió la tarea de planificar a escala nacional, como era el mandato de la Ley Orgánica de la CORFO. Fue necesario, de esta forma *“crear y utilizar nuevos instrumentos de análisis económico a fin de actuar con mejores bases de información en política económica, destinada a lograr una mayor tasa de crecimiento de la producción de bienes y servicios, que es, en última instancia, la manera de mejorar el nivel de vida de la comunidad⁵⁷”*. Esta revolución técnica de la planificación, se puede observar en la creciente complejidad de las tareas acometidas por la Corporación, expresado en mejorar en la recolección y análisis de los datos, que se materializan en una progresiva sofisticación de los planes de fomento productivo.

Esta creciente complejización llevó, como ya se ha señalado, a una mejoría constante de los estudios e investigaciones desarrolladas, que se vio fortalecido con la consolidación del Departamento de Planificación y Estudios. Todo este proceso de dos décadas de crecimiento y crecimiento del conocimiento y la técnica de la planificación encontró, por fin, una materialización en el Plan Nacional de Desarrollo (1961-1979), también conocido como el Plan Decenal, el cual fue aprobado por el Consejo en enero de 1961. En su declaración declara un giro hacia una mirada de largo plazo: *“Con este acuerdo se pone en marcha un proceso de programación, es decir, cambios en el estudio y en la forma de adopción de medidas de política económica. Estos cambios implican la incorporación de nuevos instrumentos que se han desarrollado al amparo de las nuevas concepciones sobre estas materias, nacidas a raíz de la última guerra, en vez de una política de gobierno más circunstancial⁵⁸”*.

Tres eran los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo: definir metas y objetivos; coordinar decisiones y, poner a disposición el aparato público para el fiel cumplimiento de los objetivos definidos de manera eficiente y expedita. Esta visión global del desarrollo, representaba la consumación de las aspiraciones de programación social, y un esfuerzo que no tiene parangón en la historia de Chile. Dentro de las políticas que se busca implementar, estaban el Programa Agrario, pues existía conciencia que la producción agropecuaria estaba rezagada respecto a las necesidades nacionales, y con gran impacto en la balanza de pagos. Un Programa Industrial, que buscaba promover la exportación de manufacturas chilenas, como ya lo estaba haciendo de manera competitiva el papel y la madera elaborada. Otra área estratégica eran las Inversiones Mineras, que apuntaban a la

⁵⁷ CORFO (1960), Op. Cit.

⁵⁸ *Ibíd.*

atracción de la inversión extranjera al sector. Además de otras inversiones en Energía y Transporte, para que el desarrollo no se viera estrangulado por un déficit en este aspecto. También había una política agresiva de inversión en vivienda social, que buscaba hacerse cargo de los problemas cada vez más complejos de la migración del campo a la ciudad, en especial en lo referido al surgimiento de poblaciones precarias o tugurios (poblaciones callampas), y en esta misma línea del desarrollo constructivo, se planificaban inversiones en infraestructura social (colegios, hospitales, instalaciones sanitarias, pavimentación urbana, entre otras), que daban forma al objetivo de bienestar definido en su Ley Orgánica.

Otro elemento interesante del Plan Nacional de Desarrollo, era su carácter descentralizado, en tanto se buscaba distribuir las inversiones en todo el territorio nacional, promoviendo un crecimiento armónico en todo el país. Por otra parte, el plan resguardaba una gran flexibilidad, que implicó que el Consejo definiera que "no se pretende establecer metas rígidas, sino que disponer de un volumen de antecedentes básicos que permitan, frente a cualquier contingencia, reformar el Programa, adaptándolo a las nuevas circunstancias. Se insistió también en que el proceso de programación es un proceso continuo, justamente porque hay que ir adaptándolo tanto a las contingencias como a los nuevos antecedentes disponibles y a los progresos metodológicos en la técnica que se aplique⁵⁹".

Otro elemento diferenciador respecto de otras políticas públicas, fue la enorme articulación interministerial, intersectorial y con grupos de interés, recibiendo la colaboración de más de 30 organizaciones públicas, privadas e internacionales. El aporte de ministerios, la Universidad de Chile, la SOFOFA, ICARE, la Sociedad de Agricultura, Naciones Unidas, entre otras, cooperaron para la elaboración del plan.

5. Tercera Etapa (1959-1975): Fin del consenso

El relativo consenso que generó la CORFO en sus primeros veinte años de vida, había comenzado a resquebrajarse, ya fuese por una crítica a su modelo de desarrollo hacia adentro o por el carácter mixto del modelo de desarrollo, donde se pedía ya fue mayor libertad empresarial o un rol conductor del Estado mediante una industria nacionalizada. Esta divergencia de criterios afectó de manera importante a la Corporación, la que vio progresivamente limitada su autonomía y criterios técnicos, fenómeno que había comenzado en la etapa anterior con los gobiernos populistas.

No obstante esta tendencia a la pérdida de confianza en el desarrollismo, la década de 1960 CORFO impulsó un gran plan de inversiones básicas, que contempló la creación de empresas como la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y Televisión Nacional de Chile; el apoyo financiero a otras; y la investigación y asistencia técnica a la industria en general, a través de la creación del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), así como de organismos de investigación como el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) y el Instituto de Recursos Naturales (IREN). La transformación

⁵⁹ *Ibídem.*

de la estructura productiva hacia una economía centralmente planificada, planteada por el gobierno de la Unidad Popular, encontró en CORFO una herramienta efectiva para la realización de una amplia política de estatización de empresas de las más diversas áreas, llegando la institución a controlar más de 500 unidades productivas hacia 1973⁶⁰.

Este proceso oscilante respecto a la dirección de la Corporación, encuentra un abrupto fin, con el golpe militar, el cual dio un giro totalmente opuesto a lo que era la tendencia hasta ese momento, al iniciar una política de privatización, que comenzó por devolver gran número de empresas a sus antiguos dueños y culminó con el traspaso al sector privado de grandes empresas públicas como ENDESA, ENTEL y muchas otras.

Lo que es un hecho, es que la desconfianza en la CORFO, se había expresado en diversas reformas a la que fue sometida la Corporación durante la década de 1960, tanto por parte del gobierno de Jorge Alessandri, Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende.

5.1. Desarrollo Exportador con Jorge Alessandri

El Presidente Jorge Alessandri tenía una perspectiva crítica sobre el trabajo de la CORFO, que se basaba en su diagnóstico de una mala utilización de los recursos en algunos casos, pero que entrañaba una diferencia sustantiva respecto de una economía volcada hacia el mercado interno y la sustitución de importaciones. Pero tres elementos impedían dismantelar a la Corporación: en primer término, mucho de los empréstitos contraídos en el exterior demandaban un plan de desarrollo restringiendo la posibilidad de políticas basadas en criterios liberales clásicos; en segundo lugar, la autonomía e importancia social de la CORFO le granjeaba importantes aliados políticos, que demandaba mayorías parlamentarias; pero quizás el factor más importante, eran los resquemores de la clase empresarial que había crecido y enriquecido basado en políticas de protección arancelarias y apoyo mediante políticas de fomento productivo.

Sobre este último punto, Sergio de Castro señala que la convivencia en el núcleo de la derecha chilena de los nuevos economistas con ideas neoliberales provenientes de las primeras generaciones formadas en Chicago, chocaban con las ideas de la clase empresarial chilena. *“La cohabitación se vuelve imposible entre los economistas y los empresarios que rodean a Jorge Alessandri, hasta tal punto de que los primeros, encargados de redactar el programa económico del candidato, se retiran del equipo de campaña un mes antes de la elección⁶¹”*.

Estas tensiones no le impidieron la Presidente Alessandri dar un juicio negativo respecto a la Corporación en su Mensaje Presidencial de 1960, donde señala:

“Lamentablemente, la CORFO, utilizando la gran flexibilidad que su reglamento le permitía, pasó a destinar parte importante de sus recursos y servicios al mantenimiento de gran número de empresas filiales, desviando así, en no pequeña proporción, el esfuerzo estatal en inversiones muchas

⁶⁰ Nazer, R.; Camus, P. & Muñoz, I. (2009). *Historia de la Corporación de Fomento y la Producción, CORFO: 1939-2009*. Patrimonio Consultores: Santiago.

⁶¹ De Castro, S. (1992). *El Ladrillo*. Centro de Estudios Públicos: Santiago.

veces inconvenientes o antieconómicas y que, por lo demás, no atendían al cumplimiento de las finalidades fundamentales que se tuvieron en vista en su creación. El gobierno ha debido rectificar este errado criterio, poniendo termino a las actividades de diversas empresas de esta naturaleza [...] ha sido pues imperioso revisar la orientación dada a este organismo con el objeto de transformarlo fundamentalmente en una entidad de fomento encargada de impulsar y coordinar las actividades económicas del Estado, evitando que se convierta en una central burocrática administradora de empresas que, en la mayoría de los casos, arrojan perdidas sin beneficio para las colectividad⁶²".

Los cambios llevados a cabo en la Corporación durante su mandato, se centraron en una nueva estructura administrativa que permitiera mayor injerencia del Ejecutivo en el trabajo de las nuevas gerencias creadas, como también, integrando mayores representantes gubernamentales en el Consejo de la Corporación. Esto llevó a un primer gran cambio en la composición de su gobierno corporativo, como fue la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley N° 211, que buscaba aumentar las atribuciones de la CORFO para que esta sea el organismo rector y coordinador del desarrollo económico de Chile. Para tal efecto, en su artículo N° 1, señala que se

"incorporó al Consejo de la CORFO a los subsecretarios de Hacienda, de Industria y Comercio, de Transportes, de Minería, de Obras Públicas y de Agricultura, al Presidente del Banco Central, al Director del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, al Director Económico del Ministerio de Relaciones Exteriores, al Director de Agricultura y Pesca, a un representante del Consorcio Agrícola del Sur y a tres consejeros designados por el Presidente de la República, elegidos de temas propuestas por diversas sociedades agrícolas, lecheras, ganaderas, y exportadores de productos agrarios. De este modo están representadas en el Consejo de la CORFO todas las fuerzas que inciden en el impulso del desarrollo económico del país⁶³".

Pero el cambio más profundo, vino de la mano de la orientación que se le dio a la CORFO, que propendía a un enfoque pro empresa privada⁶⁴, tomando la forma de un banco de fomento a través de la expansión de la política crediticia. Este nuevo marco legal de administración financiera de la Corporación, permitiera coordinar inversiones y armonizar la acción gubernamental con la del sector privado. Así la CORFO debía definir y coordinar las inversiones a mediano y largo plazo dentro del marco de los presupuestos nacionales, estableciendo el orden de prioridad de la inversión con miras al desarrollo nacional, con miras a estimular la inversión privada y negociar créditos en el exterior.

Esto llevó a que se privilegiaran los planes de desarrollo de aquellos sectores con mejores perspectivas de crecimiento de su capacidad exportadora, como fueron los Planes de Fomento Agropecuario, Forestal y Pesquero. En el plano interno, se llevó a cabo un plan agropecuario para garantizar el abastecimiento de alimentos, y otro plan de desarrollo de las telecomunicaciones (ENTEL). Ello implicó un

⁶² Alessandri, J. (1970). *Mensaje Presidencial*. Citado en Nazer (2016), Op. Cit.

⁶³ CORFO (1960), Op. Cit.

⁶⁴ Nazer (2016), Op. Cit.

decaimiento del rol empresarial de la Corporación, la que comenzó con la liquidación de su participación en presas, liquidaciones de acciones y fusión de filiales⁶⁵. Como señala Ricardo Ffrench-Davis⁶⁶, estas medidas mostraron resultados positivos, pero al poco andar comenzaron a dar señales preocupantes, pues no obstante haberse reducido la inflación, la principal preocupación de la economía nacional, vino aparejado de un desequilibrio de la balanza comercial, pues el aumento de los bienes importados no pudo ser contrarrestado por un aumento equivalente de las exportaciones. Ello significó el aumento de la deuda externa del país, que llevó a una reducción drástica del ritmo de crecimiento, como también, las metas trazadas en el Plan Decenal se volvieron inciertas⁶⁷. Ello llevó al Presidente Alessandri a poner en duda el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Nacional, solicitando una revisión total⁶⁸, que significaba el fin del proyecto de planificación a largo plazo.

5.2. Creación de la ODEPLAN con Eduardo Frei Montalva

El triunfo del Presidente Eduardo Frei Montalva, tuvo como elemento positivo para la CORFO, que el presidente era un defensor de la planificación como estrategia para llegar al desarrollo, por lo que se retomó como prioridad las estrategias de inversión en el fomento del desarrollo productivo. Pero por otra parte, también significó la pérdida de la autonomía que tanto había caracterizado a esta Corporación, viéndose debilitada al momento que la presidencia creó la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), que dependía directamente del Poder Ejecutivo, y que se transformó en el organismo llamado a desarrollar las políticas y planes de desarrollo productivo⁶⁹. *“Con la creación de ODEPLAN la Corporación perdía su rol planificador, que pasaba junto con las cuentas nacionales a este nuevo organismo. Sin embargo, los programas sectoriales, su formulación y ejecución quedaban a cargo de las instituciones especializadas”*⁷⁰.

Los principales esfuerzos del gobierno de Frei Montalva en materia de desarrollo productivo, estaba puesto en la industria. Ello se debía a que existía un diagnóstico en el Partido Demócrata Cristiano, que era imposible modernizar el campo sin un cambio en la estructura de propiedad de la tierra, por lo que las políticas de modernización agrarias se orientaron a una Reforma de la propiedad, proceso que no fue dirigido por CORFO, la cual se centró en el sector industrial como una manera de dinamizar el desarrollo económico y como forma de buscar una alianza con los sectores más modernos de la economía, anticipando la crisis que la reforma agraria le granjearía con los sectores propietarios de la tierra⁷¹.

De esta forma, la CORFO *“retomó la línea que animó su acción desde su nacimiento, hace veintisiete años, y dedicó sus mayores esfuerzos a impulsar*

⁶⁵ Ortega et al, Op. cit.

⁶⁶ Ffrench-Davis, R. (1973). *Políticas Económicas en Chile: 1952-1970*. Centro de Estudios de Planificación Nacional, Ediciones Nueva Universidad: Santiago.

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ Nazer et al (2009), Op. Cit.

⁶⁹ Muñoz, Op. Cit.

⁷⁰ Nazer (2016), Op. Cit.

⁷¹ Moulian, Op. Cit.

programas masivos de desarrollo en los diversos campos de producción y a plantear, simultáneamente, nuevas políticas de fomento destinada a crear bases sólidas para el nacimiento de grandes industrias⁷²". Se propendía con esta estrategia, a que la Estado a través de la Corporación retomara su rol conductor del desarrollo económico y productivo, que se sustentaba en el análisis de que era necesario un fortalecimiento y expansión conjunto tanto del mercado interno como de las exportaciones.

Con tal propósito, el gobierno estimó que la CORFO debía continuar con el programa crediticio al sector privado y de los planes de fomento agropecuarios, forestal, pesquero y de telecomunicaciones implementado durante la administración anterior de Jorge Alessandri -siendo el de telecomunicaciones puesto en marcha en las postrimerías de su administración-, a los cuales inyectó nuevos recursos y propició la creación de empresas públicas en estas áreas. Dentro de estos apoyos, estuvieron el fortalecimiento de ENTEL y del desarrollo de proyectos forestales y plantas de celulosa en Arauco y Constitución.

Por otra parte, los buques insignias de la industrialización, como eran ENDESA, CAP, ENAP e IANSA, comenzaron un proceso de políticas de crecimiento basadas en la modernización de su infraestructura productiva. Al igual como se había proyectado en el caso de la gran minería del cobre a cargo de CODELCO, mediante la alianza pública y de capitales extranjeros, conocida como *Chilenización*, este modelo se replicó en la CORFO para controlar empresas consideradas estratégicas sin que implicara su nacionalización, como fue el caso de SOQUIMICH, CHILECTRA y CTCH.

Otro elemento de enorme significatividad, fueron los esfuerzos de la Corporación en la formación de capital humano calificado, que era uno de los talones de Aquiles del proceso industrializador. Es así que se buscó mejorar la formación técnica de los trabajadores nacionales, a través de la creación del Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), el cual fue creado en el año 1966. Tan fuerte fue el apoyo a esta estrategia de formación de capital humano, que a los pocos años INACAP había creado un red de centros en casi todo el territorio nacional, los cuales estaban equipados con modernas máquinas y recursos para la formación técnica⁷³.

Como resumen de este período, pude citarse la Historia de la CORFO de Ricardo Nazer y otros, quien señala, que:

"El 29 de abril de 1969 cuando CORFO cumplía treinta años podía observar con satisfacción que había cumplido su misión histórica de formular un plan general de fomento de la producción, destinado a elevar el nivel de vida de la población. Sus obras le habían cambiado el rostro al país, la sociedad chilena había elevado significativamente su calidad de vida y se habían sentado las bases de una economía exportadora que años más tarde daría sus frutos. Por esta época, la Corporación tenía participación en 46 empresas, y en 31 de ellas contaba con una posición mayoritaria, en los más diversos sectores productivos del país, como eran el forestal, pesquero, químico, construcción, electrónico, agroindustrial, energía y

⁷² CORFO (1966). Memoria 1965. CORFO: Santiago.

⁷³ Ortega et al, Op. Cit.

combustibles, mecanización agrícola, metalúrgica, automotriz, minero, e industrias diversas, constituyendo un verdadero "holding estatal", el más importante del mundo empresarial⁷⁴".

5.3. Área de Propiedad Social de la economía con Salvador Allende

El programa de gobierno de la coalición política Unidad Popular del Presidente Salvador Allende, contemplaba un modelo que diferenciaba tres áreas de la economía: la privada, la mixta (pública-privada) y la estatal, denominando a esta última, Área de Propiedad Social de la economía. Esta área de la propiedad social constituía la piedra angular sobre la cual construir la vía chilena al socialismo, que significaba un control centralizado del aparato productivo que se consideraba estratégico, mediante la estatización de todas aquellas grandes empresas, la nacionalización de las compañías mineras, la banca, los servicios públicos y todas aquellas grandes empresas consideradas de alto impacto en el bienestar de la población.

El único gran éxito parlamentario del gobierno, fue la aprobación unánime de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria de la nacionalización de la Gran Minería cuprífera. El carácter de único éxito, se debe a que posterioridad a esta ley, el parlamento bloqueó todo proyecto de ley presentado por el gobierno, como fue justamente el de la creación del Área de la Propiedad Social de la economía, la que no logró superar el bloqueo en el Congreso. Es por ello que el proceso de estatización de las áreas estratégicas de la economía comenzó mediante lo que se dio en llamar *Resquicios Leyes* o mediante opciones de compra de las acciones por parte del Estado, utilizando muchas veces la presión o el contexto de polarización social. Esta estrategia resultó efectiva, pues como señalan Simon Collier y William Sater⁷⁵, la estrategia resultó efectiva, puesto que para septiembre del año 1973, el Estado controlaba más de 500 empresas, donde se incluían las grandes compañías mineras, gran parte de la banca y las principales industrias del país.

En todo este proceso de centralización económica la CORFO jugaba un rol central, pues era esta agencia pública encargada de gestionar la estatización de la banca y la conformación del Área de la Propiedad Social y Mixta de la economía. Esto implicó un crecimiento exponencial de las funciones y de funcionarios para acometer tan enorme tarea, *"demandando enormes esfuerzos para la gestión de diferentes tipos de empresas y tamaños, aparte de continuar con sus labores tradicionales de fomento. De esta forma en los tres años del gobierno popular, la Corporación se vio de alguna manera forzada por las circunstancias a actuar como un organismo de dirección económica más que de desarrollo⁷⁶".*

Las necesidades de reactivación industrial y de implementación de un sistema gestión centralizado en la conformación del Área de la Propiedad Social de la economía, implicó una profunda reformulación de la Corporación⁷⁷, como fueron

⁷⁴ Nazer et al (2009), Op. Cit.

⁷⁵ Collier & Sater, Op. Cit.

⁷⁶ Nazer et al (2009), Op. Cit.

⁷⁷ Ortega et al, Op. Cit.

los Comités Sectoriales de Desarrollo, que representaban un nivel intermedio de dirección estatal de la industria, entre el control centralizado del Estado y cada una de las unidades productivas, que posibilitaba una visión unificada del desarrollo y la implementación armoniosa de las decisiones políticas y productivas.

Este aparato de gestión centralizada demandaba enormes esfuerzos de coordinación e información desde el nivel central para la toma de decisiones. Es por ello que dentro de la CORFO se desarrolló un proyecto de vanguardia hasta ese momento en materia de control y transferencia de información, como fue el Proyecto SYNCO (Sistema de Información y Control). Para tal propósito invitaron al investigador inglés, Stafford Beer, para desarrollar sus ideas de avanzada en la cibernética en Chile, lo que aceptó trasladándose a vivir a Chile en 1971.

El sistema desarrollado por Stafford Beer contemplaba:

“la gestión de información por todo el país, a través de una red tecnológica interconectada llamada CYBERNET, que unía las empresas con a través de una red de 500 Télex para la recepción y transmisión de información, basada en las variables económicas de las empresas nacionalizadas por el gobierno socialista, con una central de operaciones ubicada en ECOM (Empresa de Computación e Informática de Chile), los cuales procesaban la información utilizando el sistema CYBERSTRIDE, para ser enviada a una SALA DE OPERACIONES, la cual había sido administrada y diseñada por profesionales de INTEC (INSTITUTO DE TECNOLOGIA DE CHILE) en la que se tomarían las decisiones y se pronosticarían las variables a futuro de la economía de Chile, a través del simulador DINAMO⁷⁸”.

Más allá de este hecho singular y vanguardista que adquirió la CORFO fruto de este experimento, que mostró resultados prometedores, anticipando lo que serán los sistemas de control de gestión cibernéticos contemporáneos, para la Corporación la llegada de la Unidad Popular significó un quiebre respecto a lo que tradicionalmente había sido su línea estratégica, centrada en el fomento y desarrollo de una economía mixta⁷⁹. El mismo proceso de traspaso a la propiedad estatal de algunas industrias, había llevado a un creciente rechazo de los sectores industriales al gobierno, simbolizado en el rechazo de sectores políticos de derecha y centro a la nacionalización de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC). Todas estas tensiones tenían a la CORFO en el centro de la polémica, y lejos estaba la posibilidad de una discusión técnica, pues lo que había eran visiones antinómicas del desarrollo y el rol que le compete al Estado.

Esta tensión terminó de la manera más trágica posible, con el quiebre del régimen democrático. Desde el punto de vista de la Corporación, también fue el fin de una época donde estaba al centro de la política económica del país, pasando ahora a desempeñar un rol preponderante en la privatización de las empresas estatales.

6. Conclusiones

⁷⁸ CYBERSYN. *Sinergia Cibernética*. Disponible en línea en:

http://www.cybersyn.cl/imagenes/documentos/textos/cybersyn_sinergia_cibernetica.pdf

⁷⁹ Montero, C. (1997). *La revolución empresarial chilena*. CIEPLAN Ediciones: Santiago.

Revisar la historia de la CORFO, representa un esfuerzo necesario para entender desde la experiencia, cuáles han sido los factores que han ayudado y dificultado el desarrollo de instituciones de profundo calado en la historia y el desarrollo del país. No resulta casual que la CORFO sintetice tan profundamente los afanes modernizadores del siglo XX en Chile, que independiente de la evaluación que se haga de ella actualmente, fue un motor de transformación económica como no se ha visto nuevamente en la historia de Chile.

Dentro de los elementos que se pueden destacar como lecciones históricas si se quiere emprender una tarea como esta, son múltiples. Primero, es importante saber leer las posibilidades de acuerdos políticos amplios y profundos, que impidan cambios de prioridades, los que se vieron favorecidos por el contexto de crisis profunda a nivel nacional e internacional, que ayudó al establecimiento de un Estado de Compromiso y Desarrollista.

Segundo, estos acuerdos amplios deben hacerse extensivos a una estructura de dirección, la cual no debe estar modelada acorde a los estándares del presente, sino del futuro al que se aspira. En el caso de la CORFO, su estatura directiva anticipó lo que hoy conocemos como gobierno corporativo de organismos públicos, donde a los representantes del estado se suman actores relevantes de otras áreas y grupos de interés.

Tercero, el funcionamiento de una empresa como la que significó poner en funcionamiento la CORFO, implica dotar a la institución no solo de boca, sino también de dientes. Es decir, la autonomía en decisiones y financiera confiere a dicho organismo la capacidad de incidencia que no tienen los consejos asesores, pues posibilita desarrollar estrategias de largo plazo que rompen con los ciclos electorales de la política.

Finalmente, cuarto, aparece como crucial en el éxito de la CORFO la conformación de una elite técnica, basado en la formación de alto estándar (capital humano avanzado) y la propagación de criterios de acción y evaluación basados en información fidedigna y de alta calidad técnica. En este sentido, la Corporación no sólo fue capaz de reclutar a una elite de ingenieros, sino que fue capaz que estos traspasaran sus conocimientos y estándares de calidad de información para la toma de decisiones a todo el aparato público.

Como se aprecia, resulta muy complejo sacar respuestas o estrategias mecánicas para conformar una nueva CORFO, sino que la principal lección que se puede extraer, es la importancia de la madurez institucional general para acumular la capacidad crítica suficientes para poder desligarse de los intereses pequeños, para mirar al futuro.

