

PERIODO  
PRESIDENCIAL  
002295  
ARCHIVO

39-2.2

" CORFO Y EL DESARROLLO FUTURO DEL PAIS "

---

SEPTIEMBRE 1991

---

CORFO Y EL DESARROLLO FUTURO DEL PAIS

1.- En una progresión que se ha mantenido inalterada, Chile ha venido sosteniendo altos niveles de desempeño económico durante los últimos años. La situación ha terminado por elevar al rango de paradigma, tanto al "modelo", como a la experiencia chilena, caracterizable, en términos generales, por un crecimiento acelerado de las exportaciones, control de la inflación y un cumplimiento estricto de los compromisos internacionales. Como resultado, la economía chilena es reconocida internacionalmente como una que ha alcanzado la condición de equilibrio estable, que ha desarrollado un importante y eficiente sector financiero, que exhibe plena solvencia internacional y que, como efecto de todo ello, ha terminado por establecer un clima favorable a la inversión. El corolario natural es el gran prestigio internacional de que goza actualmente el país.

Desde otro ángulo, el gobierno de la Concertación está transformando con éxito un modelo de economía de mercado, en uno social de mercado, lo que implicó modificaciones al salario mínimo, reforma tributaria y laboral y principalmente, una mayor participación ciudadana a todo nivel.

Es necesario advertir que, no obstante la relevancia de las transformaciones experimentadas por el país y los innegables logros alcanzados en materia de crecimiento y

estabilidad, la modalidad adoptada por ese crecimiento y, en consecuencia, las bases mismas de la estabilidad, son todavía precarias. Del mismo modo, la ventaja de que gozó el país respecto del resto de América Latina al adelantarse en practicar mecanismos de liberalización y nuevas formas de inserción en la economía internacional, tiende a desvanecerse toda vez que otras economías latinoamericanas, o de Europa Oriental, con mayores dotaciones naturales o mejor acceso a los mercados internacionales, recurren a los mismos sistemas y procedimientos.

Adicionalmente, la mayor competencia internacional está introduciendo, por presión de los países desarrollados, factores ecológicos, lo que llevará a incrementar los costos de algunos productos primarios de exportación. (por ejemplo, el cobre).

En materia de exportaciones, los logros sin duda han sido importantes. Sólo entre 1980 y 1987 -y no obstante la severa crisis que afectó al país en 1982- crecieron en un 30% y, en bienes distintos al cobre, 70%, elevándose a más de 100% en sectores como agricultura, pesca y forestal. Esta tendencia se ha sostenido, verificándose un aumento de más de 10% en las exportaciones entre junio de 1990 y junio de 1991.

Es necesario advertir que, a pesar del incremento de 17% de las exportaciones de bienes de origen industrial en el año transcurrido desde junio de 1990, el grueso de las exportaciones sigue siendo explicado por productos primarios, que dan cuenta de alrededor del 90% del total de ventas al exterior de nuestro país. Se trata de productos con bajo

componente de valor agregado, orientados a satisfacer mercados de lento o nulo crecimiento y caracterizados por demandas extremadamente inelásticas, o bien, productos cuyos precios y cantidades demandadas son extraordinariamente sensibles a los ciclos económicos.

La conclusión a que lleva esa constatación es que resulta precario el crecimiento -y por ende la estabilidad y la solvencia internacional- de una economía que concreta su crecimiento y por lo tanto organiza su estructura productiva interna, en torno a productos tales como el cobre, la harina, la uva o la manzana, para los que no se prevé aumentos significativos de la demanda internacional, ni siquiera en condiciones de un espectacular aumento del ingreso en otros países, ya que la mayor demanda se orientaría a bienes más sofisticados, o con mayor valor agregado. Más aún, la existencia de un tipo de cambio real elevado, condición básica de estímulo a las exportaciones y origen del liderazgo asumido por el sector exportador en el crecimiento nacional, a la vez que gran facilitador de la capacidad de pago internacional del país, no puede ser sostenida indefinidamente en el largo plazo, provocando inevitablemente una revaluación con el desincentivo consecuente de las exportaciones.

La estructura económica a que ha dado lugar la aplicación del "modelo" chileno, no sólo exhibe el defecto de la precariedad de su inserción en la economía internacional, sino que también se muestra limitado en su capacidad de satisfacer las necesidades de los chilenos. Por el contrario, dista de procurar un mayor bienestar material a

la mayoría de la población, fenómeno que habría constituido un síntoma de modernidad y desarrollo, el modelo hasta fines del 1989 significó un aumento de las diferencias internas, lo que sin duda representa para un cierto número de chilenos, estándares de vida equivalentes a los de la economías desarrolladas, pero al mismo tiempo una realidad de pobreza y marginación de esos estándares para un número significativo de la población.

Hoy en Chile, mientras el 20% más rico de la población percibe el 58% de los ingresos, el 40% más pobre recibe el 13%. Esta diferencia entre una minoría de muy altos ingresos y un inmensa mayoría pobre, se expresa en el hecho que el 80% de los hogares chilenos se mantenga por debajo del ingreso medio por hogar, que se eleva a \$ 128.050. Sobre esta base, sólo el 20% más rico de la población supera el ingreso medio personal, calculado en \$ 31.216 mensuales. El 20% más pobre, por su parte, tiene un ingreso medio de \$ 6.351 al mes, en circunstancias que la línea de indigencia, fijada por el valor de la canasta mínima de alimentos ( es decir, el valor de los alimentos imprescindibles para sobrevivir biológicamente), ha sido estimada en \$ 7.322. El resultado final es que en nuestro país, más de 5 millones de nuestros compatriotas deben ser considerados como pobres, de los cuales 1,8 millones son indigentes.

El crecimiento económico de los últimos años no ha significado, por otra parte, una superación del tradicional desequilibrio regional de nuestro país, sino más bien ha contribuido a acentuarlo, con las correspondientes consecuencias.

Si se compara el PGB per cápita del país con el de las regiones, es posible constatar que superan al indicador nacional las regiones I, II, III, VI, XII y Metropolitana. En las tres primeras por la alta concentración de actividades de la gran minería y de la industria pesquera, unida a la baja densidad poblacional; en la VI, por la actividad de la gran minería junto a la de la fruta y en la XII, casi exclusivamente por la baja densidad poblacional. De este modo, sólo a la Región Metropolitana parece corresponder un promedio superior al de la nación basado en un desarrollo económico sustentado en capacidades inducidas, mientras que el resto sólo en circunstancias específicas y no reproducibles en el resto del país. Las restantes siete regiones, por otra parte, se ubican acentuadamente por debajo del promedio nacional.

La concentración económica no puede dejar de tener consecuencias en lo social. Considérese al respecto que mientras en la Región Metropolitana el 39% de la población vive en situación de pobreza, hay regiones en que más de la mitad de los habitantes son pobres (IX:60%; VIII: 56%; IV: 52%; X: 50%, mientras en otras el indicador bordea ese límite (VII: 47%; VI: 45%; III: 46%). Por otra parte, mientras el analfabetismo a nivel nacional registra un 7% en mayores de 15 años, hay regiones en que se eleva al 13% (IX y IV ) y 12% (VII); la Región Metropolitana, por su parte, registra una tasa de analfabetismo de sólo 4% y goza de mayor dotación de infraestructura educativa y disponibilidad de personal docente.

6

En definitiva, más allá de los equilibrios macroeconómicos, de la eficiencia del sector financiero o de la solvencia internacional, Chile sigue siendo un país subdesarrollado cuyo principales problemas se concentran en: a) su precaria e inestable inserción internacional ; b) la pobreza y la mantención de las desigualdades sociales internas y c) la profundidad de sus desequilibrios regionales. Se trata de una situación que, de mantenerse sin revisión los estímulos y orientaciones que han prevalecido durante los últimos años, difícilmente podrá ser superada por el crecimiento de las exportaciones o por incrementos de la inversión, en un marco de control inflacionario y de cumplimiento de los compromisos internacionales.

2.- Plenamente consciente de esta circunstancia, el Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, que orienta el accionar del Gobierno del Presidente Aylwin, definió como principio inspirador general que "una democracia para todos debe estar basada en el crecimiento económico, la justicia social, la participación ciudadana y la autonomía nacional", así como que "la reconstrucción de la democracia debe, ineludiblemente, ir acompañada de la superación progresiva de las extremas desigualdades que hoy existen en el país".

Por otra parte, se sostiene que "Sin crecimiento económico se genera rápidamente un proceso confrontacional en el que el avance de un sector sólo es posible a través de la caída de los niveles alcanzados por los otros grupos... El desarrollo del país implica, por tanto, un compromiso simultáneo con el crecimiento y la justicia social. Este

deberá estar marcado por el signo de la modernidad y la eficiencia en el abordaje de los grandes desafíos en materias de cambio tecnológico, masificación de la educación de alto nivel, estímulo de la creatividad empresarial de todos los sectores de la sociedad, aumento de la productividad y racionalización de la acción del Estado. Se trata, en síntesis, de establecer las bases de una economía altamente competitiva, capaz de obtener una integración adecuada con el exterior y el fin del subdesarrollo".

En este marco, la política económica del gobierno ha estado cuidando que el Presupuesto Público esté adecuadamente financiado y en forma consistente con la política monetaria, crediticia y de comercio exterior, que a su vez ha tratado de traducirse en un tipo de cambio real estable y en una tasa de interés dentro de niveles reales positivos. La política tributaria, luego de una reforma, se ha encaminado a recaudar en forma equitativa y sin franquicias discriminatorias los recursos que requiere la acción del Estado. En relación a los salarios, finalmente, la política económica ha seguido también las directrices del Programa al promover la concertación entre empresarios y trabajadores, a objeto de elevar el salario mínimo, aunque se ha mantenido el principio que establece que a mediano y largo plazo sus incrementos deben guardar relación con aumentos equivalentes de productividad.

El conjunto de estas medidas ha permitido sortear con pleno éxito las dificultades derivadas de la sobreactividad a que se condujo al país durante el último año del régimen anterior y que obligó a un severo ajuste durante 1990. Así,

es posible prever para el segundo año de gobierno una tasa de crecimiento de alrededor del 5 por ciento - con una alta posibilidad de mantenerse durante los años siguientes- y un alza de precios no superior al 20 por ciento. Con ello se habrá cumplido la premisa gubernamental de garantizar el crecimiento en un marco de estabilidad. Sin embargo, este crecimiento, no está sometido a presión alguna que lo desvie de la orientación que lo ha caracterizado durante los últimos años. No existen, en consecuencia, premisas que garanticen la posibilidad de superar la precariedad de la inserción internacional del país y el desequilibrio regional interno, en tanto que la redistribución del ingreso basaba en el aumento de la productividad no puede, dada esta condición, sino materializarse lentamente.

En términos instrumentales, el aumento del valor de las exportaciones tiene como únicos mecanismos de fomento, el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico (FONTEC), e indirectamente el Fondo de Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica (FONDEF), ambos destinados a estimular la actividad de Investigación y Desarrollo en la perspectiva de un ulterior aumento de la productividad. Los otros instrumentos estatales de fomento son multisectoriales (intermediación financiera de CORFO, crédito de SERCOTEC y crédito del Banco del Estado) y los de carácter sectorial (INDAP y ENAMI) no están orientados a fomentar el desarrollo productivo de las exportaciones, sino a mantener la actividad productiva de pequeñas y medianas empresas.

No existen, por otra parte, instrumentos dedicados específicamente a provocar una reestructuración regional de la producción. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) está orientado a financiar la actividad pública en general en las regiones, si responder a una programación explícita o a un condicionamiento basado en prioridades. El Ministerio de Planificación y Cooperación, por su parte, ha encargado la elaboración de programas de desarrollo regional a las autoridades de todas las regiones -por lo tanto, no sujetos a una visión u orientación central-, pero no tiene capacidad de implementación directa de tales planes.

En general, los instrumentos de acción estatal están destinados al incremento de la productividad global de la economía, o bien, al desarrollo de la pequeña o mediana empresa, que en algunos casos tiene una expresión sectorial (agricultura y minería), pero no existe una concepción global de la forma de encarar una segunda etapa del proceso de exportaciones, que se debe caracterizar por alto valor agregado.

3. No obstante la rigurosa aplicación del Programa de la Concertación, es posible advertir en la obra del Gobierno, la misma tensión a que está sometida en general la economía: el imperio de un modelo cuya vigencia no está en discusión, pero que cumplida una fase, pone de manifiesto sus limitaciones y se enfrenta a obstáculos que pueden significar no sólo mantención, sino aún la profundización del subdesarrollo en nuestro país. Esa situación representa, a su vez, un problema social y político que se hará presente con toda su fuerza a este Gobierno o lo más, al que lo siga continuando su obra.

Es preciso, por consiguiente, enfrentar el desafío. El principio que debe orientar este esfuerzo se encuentra también en el Programa de la Concertación, que establece: "El mercado es insustituible para articular las preferencias de los consumidores y la escasez relativa de los bienes, permitiendo decisiones rápidas y descentralizadas que favorezcan una eficiente asignación de recursos. Teniendo en cuenta las características particulares de Chile, como país en desarrollo y su contacto histórico, es necesario, a su vez, corregir las distorsiones en el funcionamiento del mercado y la tendencia a perpetuar una distribución regresiva de los ingresos. Somos partidarios de utilizar el mercado, pero complementándolo con acciones públicas regulatorias y correctivas eficaces".

Por lo tanto, es necesario una intervención complementaria del Estado, para superar, apoyando y fortaleciendo al mercado, las debilidades intrínsecas al modelo de crecimiento. Se trata de una tarea compleja, pues la estructura administrativa estatal adolece de serias limitaciones, al tiempo que no está diseñada para una intervención de este tipo. Es probable que no pueda completarse durante el período de vigencia del actual Gobierno, aunque sí puede proyectarse como posibilidad y condición de base para el que lo siga.

Para cumplir ese cometido deben comenzar a abordarse por lo menos las siguientes tareas:

a) Identificación de los obstáculos y limitaciones que afectan a la modalidad de crecimiento que ha caracterizado hasta ahora a la economía nacional;

b) Identificación de las áreas en que tienden a concentrarse los problemas que afectan a la economía y condicionan nuestra situación de subdesarrollo;

c) Identificación de metas asociadas al avance en la superación de esa condición de subdesarrollo;

e) Identificación de los instrumentos de acción de política económica actualmente existentes y en condiciones de actuar sobre los problemas;

f) Identificación de los instrumentos que sería necesario desarrollar para complementar a los actualmente existentes.

4.- En su rol subsidiario, el Estado debe cumplir una serie de actividades destinadas a lograr una distribución del ingreso compatible con las aspiraciones de la comunidad y la realidad económica. Adicionalmente y no menos importante, el Estado debe abordar las labores de fomento de la producción, en apoyo al sector privado, con el objeto de maximizar la tasa de crecimiento de la economía.

Estas actividades, por su propia naturaleza, producen beneficios sociales superiores a los privados y por lo tanto, el desarrollo de las mismas debe estar contemplado en el presupuesto en forma normal y permanente, compitiendo por recursos fiscales, al igual que otras actividades eminentemente públicas (defensa, justicia, salud, etc.).

De esta manera, las actividades subsidiarias del Estado pueden ser consideradas como complementarias entre si.

La redistribución del ingreso sólo es viable, sin generar presiones sociales intolerables, cuando está unida a altas tasas de crecimiento económico, basado en un proceso de ahorro-inversión público y privado que permitan sustentarlo en forma continua.

Por otra parte, en una economía pequeña, abierta y en desarrollo, es el sector exportador el único que puede liderar este proceso; generando crecimiento económico que posibilite una distribución del mismo.

La naturaleza jurídica de la Corporación de Fomento de la Producción permite suponer que esta institución seguramente es la única que, además de la definición legal, tiene la infraestructura para abordar todas aquellas actividades consideradas como subsidiarias del Estado, dentro de un concepto moderno del rol que debe cumplir, en una verdadera economía social de mercado.

Al respecto, cabe recordar que históricamente, le correspondió a CORFO un papel protagónico en el desarrollo del país, que culminó en el gobierno anterior con un importante crecimiento del sector exportador, que no es posible explicar sin la actividad previa desarrollada por la Corporación de Fomento desde su misma creación en 1939. 1/. De esta manera, a modo de ejemplo, se considera que alrededor del 30% de la expansión del sector industrial entre

---

1/ Anibal Pinto S.C. "Pasado, presente y futuro del experimento ortodoxo".

1940 y 1986, puede ser explicada por iniciativas de CORFO 1/, las cuales nunca fueron antagónicas con una visión exportadora del país, siendo a su vez complementaria su actividad, con la del sector privado, contrariamente a lo expresado por algunos economistas ortodoxos

En la actualidad, parece aconsejable que, sin perjuicio de las funciones que el gobierno le ha asignado y sin alterar la estructura en torno a la cual ha organizado su funcionamiento para cumplir dichas actividades, CORFO debe preocuparse de preveer las condiciones para abordar nuevas tareas, ya sea en el actual periodo presidencial o para el próximo. Del mismo modo, es conveniente el inicio de un diálogo institucional con otras esferas públicas, a fin de coordinar esfuerzos y evitar duplicaciones.

Específicamente, considerando la capacidad legal y su infraestructura, la Corporación de Fomento debería cumplir un rol protagónico en la planificación estratégica del sector industrial, en términos de avanzar hacia una nueva etapa del proceso exportador, que se caracterice por un mayor valor agregado de las mismas, lo que tendería a disminuir la inestabilidad de la inserción en el comercio internacional de Chile. Es decir, se busca lograr una economía más diversificada y menos dependiente de las fluctuaciones del comercio exterior. Por otra parte, un mayor valor agregado en las exportaciones, implica mayores productividades de la

---

1/ Documento de Carlos Alvarez, citado por Anibal Pinto S.C.  
op. cit.

mano de obra, lo que incide en definitiva, en una mejor distribución del ingreso.

Concretamente, en CORFO debería crearse alguna unidad, situada al más alto nivel, encargada de la Planificación Estratégica del Sector Industrial, que realice funciones tales como: proyecciones del sector industrial y de sus exportaciones, búsqueda de "subsectores líderes", para la exportación (con un alto valor agregado), determinación de los instrumentos o políticas de apoyo al sector industrial y en especial, a los subsectores líderes (financiamiento, Joint ventures, desarrollo tecnológico, etc.), requerimientos de mano de obra capacitada y su formación, etc.

Esta unidad, por sus características, de ayudar a la formulación de políticas, no es instrumental y por lo tanto, debería coordinarse con MIDEPLAN, a fin de que esta estrategia sea concordante con la visión global que deba tener dicho organismo sobre el desarrollo del país. Además, esta coordinación se debería realizar con todos los organismos públicos y privados preocupados del futuro del país. De esta manera, definida la función de la CORFO como la encargada de realizar la planificación estratégica del sector industrial, permitiría esta visión de más largo plazo servir de un verdadero paraguas o marco de acción a sus actividades instrumentales que desarrolla en la actualidad y a otras que determina el gobierno. En otras palabras, se busca una mayor coherencia a la acción de fomento de producción.

Es indudable que esta nueva visión de CORFO implica, además de obtener recursos anuales del presupuesto, dotarla de los elementos humanos capaces de cumplir con este rol.

Si se acepta este planteamiento correspondería profundizar los cambios estructurales y legales que requeriría CORFO para cumplir esta función de fomento y desarrollo.

Si bien CORFO puede autofinanciarse hasta 1993 inclusive, igualmente habrá que decidir como enfrenta sus tareas ya asignadas y las otras que puedan caberle a partir de 1994, lo que deberá ser decidido en el actual Gobierno, porque a éste le corresponderá dejar aprobado el presupuesto de ese año.

**PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL EXPERIMENTO ORTODOXO**

A. Pinto S.C.

**INTRODUCCION**

Como lo indica el título, este trabajo pretende analizar tres momentos del radical experimento que se inicia en 1973, concentrándose en sus dimensiones económicas básicas, sin poder extenderse a otras tanto o más substanciales, como las sociales y políticas. Por otra parte, se trata de una versión resumida de un análisis más detenido y todavía en elaboración.

**1. LAS RAICES DEL EXPERIMENTO ORTODOXO**

La apología y la crítica que han acompañado al experimento ortodoxo no han dado mayor importancia a sus antecedentes históricos. La intensa polémica se ha concentrado por lo general en cada una de sus cambiantes peripecias. Esa indiferencia es aún más notoria en la apreciación externa, dominada por los prismas ideológicos de la avalancha neo-liberal. De este modo, como otros fenómenos similares, el llamado "milagro chileno" no tendría pasado, salvo el constituido por los errores contumaces de las políticas económicas de los últimos decenios --a la postre y providencialmente rectificadas por las prescripciones de

Chicago y del Fondo Monetario.

En la realidad, sin embargo, existen vinculaciones múltiples y sustanciales entre aquél tiempo y la presente experiencia. Más aún, bien podría sostenerse que ésta no habría podido realizarse si no se hubiera contado con las bases construidas en diferentes períodos de ese ayer. Dicho sea de paso, reside en estos nexos una de las diferencias primordiales entre la experiencia chilena y otros ensayos ortodoxos en América Latina --por ejemplo, en Argentina y Uruguay, durante sus dictaduras militares de nuevo cuño.

Para fundamentar esta hipótesis puede partirse del hecho manifiesto de que la "viga maestra" del proyecto económico de Chicago ha sido la expansión sostenida del sector exportador, que más que ha duplicado su representación en el producto global en relación a los años 60. <sup>1/</sup> Con ello se ha animado la actividad interna y se han acrecentado las importaciones a despecho de la sangría que ha significado el servicio de la deuda externa. Por otro lado, bien se sabe cuáles han sido los motores de esa evolución: las áreas forestal y sus derivados, pesquería (especialmente harina de pescado), fruticultura y--

---

<sup>1/</sup> Entre 1965 y 1986, la representación de las exportaciones en el PNB subió del 14 al 31 por ciento. Banco Mundial, Estudio Económico, 1988.

principalmente en los últimos años--<sup>2/</sup> la minería del cobre, sobre cuyo caso volveremos más adelante. En el hecho, la gama de actividades ligadas a los tres primeros sectores se ha constituido en la base real para la cristalización de la imagen triunfalista --en el exterior y en el propio país-- de la experiencia ortodoxa.

Lo que se ha pasado generalmente por alto es que esos núcleos de expansión fueron establecidos a lo largo de varias décadas, esto es, desde la creación de la CORFO en 1939, sin contar experiencias menores iniciadas con anterioridad y que se fortalecieron con su apoyo.

Un ejemplo revelador del nexo pasado-presente proporcionó recientemente una autoridad gobiernista. Refiriéndose a las plantaciones de pino --de lejos el principal recurso forestal-- señaló que el 70 por ciento de la superficie existente (alrededor de un millón de hectáreas) correspondía a especies menores de 15 años que aún no entran en producción <sup>3/</sup>. Por derivación, esto significa que prácticamente el total de los recursos explotados en estos años corresponde a plantaciones realizadas con

---

<sup>2/</sup> En 1988, las exportaciones de cobre representaron poco más del 48 por ciento de las exportaciones totales, básicamente a causa del mejoramiento de sus precios. CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1988.

<sup>3/</sup> Exposición del Sub-Secretario de Agricultura, Arturo Venegas, en el Simposio sobre la Problemática Fitosanitaria Forestal en Chile, Diario La Segunda, 18 octubre, 1989.

anterioridad a 1973. Ello, claro está, también permite calibrar el considerable potencial que implican para el futuro las realizadas después de ese año. Se volverá sobre este punto más adelante.

Naturalmente, este ejemplo sobresaliente es sólo un eslabón del amplio y variado conjunto de iniciativas promovidas por la Corporación de Fomento a lo largo de más de tres décadas y bajo el alero de gobiernos de muy distinta contextura político-social.

Antes de entrar a examinar las realizaciones y objetivos de ese decurso, vale la pena hacer presente que es bastante débil la "memoria histórica" en la materia. Sólo en el último tiempo y debido, fundamentalmente, a la ofensiva ortodoxa contra el Estado económico y, en particular, contra la CORFO, transformada --como se ha dicho-- en una especie de agencia de remates de activos públicos, se ha reactivado la atención de lo que fue antaño el instrumento más creativo de la política económica. Esta amnesia relativa ha afectado a círculos muy distintos, incluso a algunos que podrían haberlo esgrimido como un activo político por el hecho de haber contribuido a su nacimiento y sus obras. También parece haber gravitado en la intelectualidad profesional y progresista, como lo sugiere la relativa escasez de trabajos sobre la materia y el bajo relieve que se le asigna en el bosquejo de la institucionalidad futura. Nos preguntamos a veces si estos olvidos no tienen su origen ideológico en la llamada

"crisis del desarrollismo" que madura en los años 60 y que culmina --como en el aforismo popular-- en que se bota al niño junto con el agua sucia en que se estaba bañando. Sea como fuere, quienes no tuvieron dudas al respecto y mantuvieron desde sus primeros pasos un antagonismo pleno contra el Estado-económico, en general, y la gestión de la CORFO, en particular, fueron, sin dudas, los ortodoxos de Chicago. 4/

Sin embargo, parece traslucirse una reacción en el último tiempo en el sentido de justipreciar esa experiencia. Además, tiene el interés de que proviene de investigadores jóvenes 5/.

---

4/ Aunque quien escribe pertenece --por generación y doctrina-- al "desarrollismo ilustrado" y, por ende, fue "corfista" activo y duradero, examinando escritos de otro tiempo (como "Chile, un caso de desarrollo frustrado", Editorial Universitaria, 1959) llega a la conclusión de también haber subestimado el papel de la CORFO en los años "fundacionales".

5/ Entre los trabajos recientes señalamos el presentado por Carlos Alvarez y Sebastián Sáez en el Encuentro Anual de Economistas chilenos, 16-17 noviembre 1989, como también la investigación del primero sobre "La Corporación de Fomento de la Producción y la transformación de la industria chilena", realizado para la División de Industrias de la CEPAL. También es importante la investigación sobre la Cía. de Acero del Pacífico (CAP) y el desarrollo de la siderurgia en Chile, que están elaborando las historiadoras Antonia Echenique y Concepción Rodríguez, todavía no publicado. Por nuestra parte, nos atrevemos a mencionar dos trabajos recientes: A. Pinto, "Estado y Gran Empresa: de la pre-crisis hasta el gobierno de Jorge Alessandri", Estudios de CIEPLAN, marzo, 1985 y "La ofensiva contra el Estado-económico", id., No. 26, 1987. Estos trabajos fueron publicados en El Trimestre Económico, Nos. 209 y 215.

Esto no significa olvidar las valiosas contribuciones de creadores de la institución como Raúl Sáez y Flavián Levín, o del economista de CIEPLAN, Oscar Muñoz, y otros dedicados al análisis del desarrollo chileno.

Asentándonos en los estudios de Carlos Alvarez y Sebastián Saez, trataremos de resumir el papel histórico de la CORFO, teniendo como guía un esquema de sus contenidos sustanciales básicos.

a) Diseño y bases de un "proyecto nacional"

Si bien la idea matriz de un "plan general" de desarrollo, por razones que no vienen al caso, sólo llegó a formalizarse a fines de los años 50 <sup>6/</sup>, desde el inicio hubo un principio ordenador, cual fue el proceso de industrialización y sus dos pivotes primordiales: el sistema energético de un lado (v.g. ENDESA y ENAP) y la siderurgia y el sector metal-mecánico, por el otro, (Huachipato y las industrias enlazadas). Con ello, como bien es sabido, se seguía el patrón "clásico" de las economías pioneras en la materia. En definitiva, como se documenta en el trabajo de Carlos Alvarez, la CORFO contribuye con iniciativas que, con distintas modalidades, explican alrededor del 30 por

---

<sup>6/</sup> En el marco poco propicio de la administración de Ibañez, bajo el liderato tenaz de Alvaro Marfán, llegó a reunirse un grupo selecto de especialistas --entre ellos Julio Melnick, y Max Nolf --que consiguió materializar el estudio, que sirvió para distintos fines en los gobiernos posteriores.

ciento de la expansión industrial entre 1940 y 1986.

b) Identificación, promoción e integración de nuevos focos de crecimiento.

La diversificación de la estructura productiva se proyectó selectivamente y entrelazando todos los sectores básicos--primario, industrial y de servicios, teniendo muy en cuenta la renovación tecnológica. La trilogía forestal-pesca-fruticultura constituyó desde el inicio un conjunto de particular preferencia, sobresaliendo en el caso de la primera su proyección industrial (que ya tenía una base modesta anterior). También resalta la promoción del cultivo de la remolacha y sus implicaciones multisectoriales, que fue blanco prominente y casi obsesivo de algunos pioneros de la escuela de Chicago. Encuadrados en una formulación simplista de las ventajas comparativas (vis-a-vis la importación de la caña de azúcar), insistieron en pasar por alto los múltiples efectos derivados de la implantación del nuevo cultivo. 7/

c) La doble proyección: sustitutiva y exportadora

---

7/ En el hecho, en la primera fase del experimento ortodoxo estuvieron muy cerca de lograr su desaparición. Con posterioridad, la crisis de la CRAV y la nueva coyuntura externa post-1982, les obligó a renunciar al objetivo, aunque sí impusieron la privatización de IANSA, a pesar del hecho paradójico de que los productores de betarraga se oponían a la medida.

Contrariamente a la caricatura ortodoxa en boga, que asocia esta experiencia (como otras en América Latina y particularmente con los escritos de la CEPAL) con una visión antagónica de la sustitución de importaciones y la proyección exportadora, la estrategia de la CORFO, desde su inicio, asoció ambas dimensiones. Sin poder reconstruir la polémica al respecto <sup>8/</sup>, cabe recordar que ya el primer Ministro de Hacienda del Frente Popular, Roberto Wacholtz, en su defensa ante el Congreso del proyecto CORFO, hizo ver que lo que planteaba el gobierno era "el fomento de la producción para desarrollar económica y socialmente el país y que el terremoto habría impuesto la necesidad adicional de la reconstrucción. Como todo esto requería capitales extranjeros había que orientar el plan de fomento a la producción de divisas y a la sustitución de importaciones" <sup>9/</sup>.

Sea como fuere, el desarrollo de los proyectos --guías es el testimonio irrefutable de la conciencia clara respecto a la simbiosis --variable, por cierto-- de las proyecciones internas y

---

<sup>8/</sup> Abunda la literatura cepalina sobre el asunto. Los trabajos seminales de Raúl Prebisch esclarecieron ad nauseam esta materia, lo que no basta para que el mito ortodoxo continúe arraigado. Claro está, ello no significa que sean erradas muchas críticas al respecto de la experiencia regional en la materia, que en verdad pueden encontrarse en la propia literatura cepalina desde los años 50.

<sup>9/</sup> Citado en el interesante trabajo del historiador Gonzalo Ibañez S.M., "Los ingenieros, el Estado y la política en Chile", Revista Historia, Universidad Católica de Chile, 1983.

externas de estos procesos. Algunos --como en el caso de la trilogía antes destacada-- tenían una evidente vocación "hacia afuera"; otros --como el desarrollo energético y la siderurgia-- se dirigían en lo principal y en el comienzo al mercado interno, sin desconocer su irradiación o vínculos posteriores con el sector externo. Se volverá más adelante sobre el significado de esos nexos en el escenario del presente-futuro.

d) Los agentes promotores: la asociación de la órbita pública y la privada

En el marco de la ofensiva ortodoxa, las experiencias anteriores a 1973 --particularmente, por cierto, la de CORFO-- aparecen marcadas y deformadas por su sello "estatista". En verdad, lo que se comprueba es algo distinto, cual es un alto grado de complementación de los sectores público y privado.

Ello responde, desde luego, a la matriz conceptual de los técnicos y empresarios que influyeron en el diseño estratégico, pero --sobre todo-- del carácter manifiesto de las opciones que se encaraban. Algunas dependían obligadamente de la iniciativa y gestión estatales, tanto más que, en ese tiempo, por diversas razones, no se planteaba la alternativa de la empresa extranjera; otras, a la inversa, sólo tenían viabilidad si movilizaban la acción privada nacional.

Existió, pues, una patente, aunque no "teorizada", división

del trabajo entre ambas esferas. De ese modo, una y otra fueron robustecidas y bien podría arguirse que la creación de nuevos focos de expansión estableció bases materiales inéditas para la gestión privada, como lo demostraría la experiencia posterior.

10/

---

10/ Aparte de los casos elocuentes al respecto de los sectores ya privilegiados, es interesante señalar como a principios de los años 50 se avizoraban las posibilidades de complementación en el área siderurgia-metalmecánica. Así, por ejemplo, en la Segunda Convención de los Industriales Metalúrgicos (ASIMET), se planteaban sus nuevas expectativas de la siguiente manera:

"La industria metalúrgica nacional ha alcanzado un desarrollo importante en los últimos años. El futuro de ella se ha cimentado sobre bases sólidas con el establecimiento en nuestro país de una industria siderúrgica capaz de abastecer casi todas las necesidades de materias primas.

"El progreso logrado por la industria y la calidad de los productos que elabora la colocan en una situación favorable para abastecer en forma eficiente la necesidad del mercado interno de la mayor parte de los productos metalúrgicos.

"Así, la industria metalúrgica puede colaborar en forma efectiva al abastecimiento de obras tan importantes como las que realiza la ENDESA, obras públicas, construcción, etcétera. Ella, asimismo, está en condiciones de producir gran parte del equipo de ferrocarriles, cuya renovación se hace absolutamente necesaria. En efecto, existen varias empresas que sin tener necesidad de realizar una inversión extra de gran magnitud podrían, ampliándose, absorber la demanda de carros de carga y coches de pasajeros. Para ello se precisa una sola cosa: que una vez abierto el mercado, éste sea permanente y regular.

"También la industria metalúrgica desempeña un importante papel en la construcción y podrá colaborar eficazmente en la solución del problema de la vivienda"

Concretando estos planteamientos, ASIMET solicitaba al gobierno "las medidas del caso a fin de que no se importen los equipos y productos metalúrgicos que pueden ser producidos en cantidad y calidad convenientes en el país" y se diera el lugar que ameritaba a la provisión interna de bienes para el

e) La participación extranjera: fuera del molde tradicional

La experiencia de la CORFO tampoco se caracteriza por disputas en lo que se refiere a la participación extranjera, vía inversión u otras modalidades conflictivas, al contrario de lo que primó, por ejemplo, en la gran minería del cobre, aspecto que veremos más adelante.

Desde luego, en ninguno de los programas principales tuvo un papel significativo la inversión privada foránea, pero sí revistió gran importancia, por ejemplo, el crédito del EXIMBANK para la Siderúrgica de Huachipato, impulsado por las urgencias de la guerra mundial (lo mismo que en el caso de la planta de Volta Redonda en Brasil) y los créditos diversos en el auge de la Alianza para el Progreso en los años 60. Por otro lado, tienen una significación muy destacada los préstamos del Banco Mundial (sólo para actividades privadas) y los programas de asistencia técnica de los Estados Unidos (por ejemplo, la misión forestal Haig, ya en 1942, que tuvo gran influencia en la cristalización del proyecto para el sector) y de distintas agencias de Naciones Unidas, como es el caso de la FAO en la misma área.

Huelga hacer notar cuánto contrasta esta larga y fructífera experiencia con el acento desmesurado que se coloca en el último tiempo (sin contar la locura del endeudamiento exterior) en el

---

servicio ferroviario y la construcción".

papel de la inversión privada extranjera. Esto no significa, por cierto, rechazar per se su participación con modalidades adecuadas, como no faltan ejemplos en la propia América Latina.

f) La continuidad en el tiempo hasta el eclipse

Las tres décadas que se cierran en 1970 fueron pródigas en oscilaciones y virajes en la evolución política, que de algún modo y grado repercutieron sobre el proyecto CORFO. No es posible reconstruir aquí ese contrapunto, sobre el cual los trabajos antes citados ofrecen valiosos antecedentes.

Sin embargo, las peripecias no impidieron una significativa continuidad del diseño matriz y de buena parte de sus objetivos. Tomando como ilustración las tres áreas destacadas (forestal, pesca y fruticultura), los estudios ponen de manifiesto los diversos arbitrios que se emplearon en ese decurso y su relación con la mutación de circunstancias.

Sin perjuicio de lo señalado y mirado en retrospecto el panorama global, conviene recordar dos circunstancias negativas. Una es el repliegue que tiene lugar en la actividad inversora y empresarial de la CORFO en el interregno que media entre la gestión de la discutida Misión Klein-Saks, al final de la administración Ibañez, y la primera fase del gobierno de Jorge Alessandri. De todos modos, si hubo restricciones en esos ámbitos, ello no afectó otras iniciativas, como es el caso --por

ejemplo-- del Plan de Desarrollo Pesquero y la elaboración del Plan de Desarrollo Frutícola que culminaría en 1966 <sup>11/</sup>. Conviene subrayar también --como lo han destacado Alvarez y Pérez-- "la labor de integración que realizaron distintos institutos de fomento y que permitió disponer de antecedentes técnicos de apoyo para las decisiones de inversión en varias áreas, como ser el INFOR (forestal) y el INFOP (pesquero). Todo ello, además, contribuyó a la creación de nuevas profesiones, como es el caso de la carrera de Ingeniería Forestal".

Por otro lado, si bien se mantuvo la preocupación por el núcleo energético, perdió perfil y dinamismo el correspondiente a siderurgia y sector metal-mecánico, en gran parte a causa de la reactivación de la polémica doctrinaria sobre las fronteras y nexos entre sector público y privado. A la postre ninguno de los dos pudo continuar la expansión dinámica que se auguraba al comienzo de los años 50. <sup>12/</sup>

---

<sup>11/</sup> En éstas y otras instancias tuvo gran significación la existencia y trabajos del Departamento de Planificación de la CORFO (a la cual aludimos antes) y la incidencia de la Alianza para el Progreso durante la breve administración Kennedy en los Estados Unidos.

<sup>12/</sup> En el caso de la Siderúrgica de Huachipato, su producción llegó a sobrepasar las 600.000 toneladas en 1971, nivel que disminuye sensiblemente con posterioridad, hasta menos de 400.000 toneladas en los años 1975-77. Tras la depresión de 1982-83 se verifica una recuperación que permite acercarse al nivel de 1971 en los años 1986-87 (Anuarios ILAFA). Por otro lado, la representación del sector maquinaria-equipos de transporte en la estructura industrial disminuyó del 11

g) Una contribución primordial del pasado: chilenización" y nacionalización de la gran minería del cobre

Junto a las grandes contribuciones de un pasado ya distante se perfila otra que ha adquirido una significación decisiva para el curso del experimento ortodoxo. Se trata de los cambios acaecidos en el status de la gran minería del cobre, que se marcan con la llamada "chilenización" de la administración de Eduardo Frei y culminan con la nacionalización impulsada por la de Salvador Allende y aprobada por todas las corrientes políticas en 1971.

Durante un largo tiempo, la tecnocracia de Chicago y los portavoces oficiales desconocieron esa mutación substancial para la economía chilena, apoyándose en la declinación del precio del cobre, que tiene lugar a partir de 1975, para desatar una drástica contracción de la actividad económica en esa coyuntura.

El perjuicio por el lado de la cotización del metal ciertamente existió y fue de gran envergadura, como se comprueba

---

al 4 por ciento entre 1970 y 1985, según el Informe Económico del Banco Mundial, 1988.

en un trabajo reciente de Patricio Meller <sup>13/</sup>, pero la argumentación generalmente pasó por alto los beneficios resultantes de los cambios heredados de las administraciones anteriores sobre el ingreso de divisas del país y la recaudación fiscal.

Resumiendo su acuciosa investigación, el autor citado concluye que:

"Considerando cifras promedios anuales expresadas en dólares constantes, se observa que el efecto balanza de pagos y el efecto fiscal del cobre son superiores en el período 1974-87 en relación a la década del 60. El monto anual promedio de exportaciones de cobre del período 1974-87 es 2.004,3 millones de dólares (de 1987), mientras que el monto anual promedio en la década del 60 es 1.336,8 millones de dólares (de 1987). Por lo tanto, los recursos externos generados por el cobre fueron durante el período 1974-87 un 49,9 por ciento superiores, en promedio anual, a aquellos generados en la década del 60. El monto anual promedio de los ingresos tributarios correspondientes al cobre en el período 1974-86 alcanza a 542,2 millones de dólares (de 1987), mientras que el monto anual promedio de la década del 60 es 445,6 millones de dólares.

En consecuencia, los ingresos tributarios provenientes del cobre fueron durante el período 1974-86 un 21,7 por ciento superiores, en promedio anual, a aquellos de la década del 60".

En definitiva, pues, la nacionalización de la gran minería del cobre resultó fundamental para el devenir del proyecto ortodoxo y es otro dato central de su pasado.

- \* \* \* \* \*

Esta sumaria recapitulación es apenas un grueso bosquejo de

---

<sup>13/</sup> Patricio Meller, El cobre y la generación de recursos externos durante el régimen militar, CIEPLAN, Colección de Estudios, No. 24, junio 1988.

la trastienda histórica del experimento ortodoxo. No pretende idealizar el pasado, pero sí poner de manifiesto que se hicieron muchas cosas importantes que contradicen el simplismo y la negatividad de quienes --movidos por su fervor ideológico-- sólo han privilegiado sus carencias efectivas o caricaturizado su aporte a la construcción de la Nación.