

MAURICIO CASANOVA BRITO

¿Por qué fracasó nuestro antiguo modelo de desarrollo? Una mirada historiográfica al Chile de mediados del siglo XX

Concepción, Editorial Universidad de Concepción, 2021, 120 pp. ISBN: 978-956-227-498-2.

El trabajo de Mauricio Casanova que aquí reseñamos representa una investigación muy interesante que merece ser leída y discutida ampliamente, aunque al parecer ha tenido poca difusión. Este es un estudio breve, pero sólido, que invita a la reflexión. El volumen trata sobre el “modelo CORFO”, sus orígenes, y su impacto en las condiciones de vida de los trabajadores en Chile hasta mediados del siglo XX. En este sentido, su aporte es doble. Por una parte, se presenta una interpretación muy interesante sobre la economía política del modelo de desarrollo implementado en el país desde la década de 1930. Por otra, se propone un nuevo enfoque metodológico para capturar la evolución del bienestar de los trabajadores en el país. Los resultados de este último análisis, que muestran un desempeño mediocre para el período en estudio, dan lugar, una vez más, a una explicación muy sugerente relacionada a lo que el autor denomina las “consecuencias imprevistas” del referido modelo.

La organización del paradigma del Estado empresario en Chile se discute en el primer capítulo titulado “¿Estado empresario o empresarios en el Estado?” He aquí el problema. La idea de un modelo de desarrollo basado en un Estado apolítico, impersonal y técnico es, para Casanova, un mito. Lo que habría sería un modelo corporativista, con una “captura del Estado” (la expresión es mía) por parte de los gremios empresariales.

De acuerdo con el autor, la presencia histórica de un empresariado con una mentalidad estatista (recordemos, por ejemplo, los “privilegios exclusivos” a la industria del siglo XIX) se refleja hacia principios del siglo XX, en un estatismo “de carácter notoriamente empresarial”¹. Esto se va a traducir en el establecimiento de “un modelo de desarrollo financiado por el Estado, pero no administrado en exclusividad por agentes estatales”². Esta diferencia entre financiamiento y administración es importante para Casanova. De esta forma, el “estatismo” entre los años 1930 y 1960 no sería tal. Este argumento marca una diferencia con la mayor parte de la literatura sobre este período.

La fundación y las políticas de la CORFO tenían antecedentes en el establecimiento en la década de 1920 de distintas entidades de fomento, como la Caja de Crédito Agrario, la Caja de Crédito Minero y el Instituto de Crédito Industrial. Y variantes de un modelo más extendido de fomento a la industria nacional se venían discutiendo hace tiempo. Respecto de la influencia del empresariado, en mayo de 1932 la SOFOFA publicó un “Plan de Fomento a la Producción”, y algunos meses después se promulgó un decreto que apuntaba en una línea bastante similar en términos de favorecer la capitalización del sector privado. El proyecto de creación de la CORFO recogió, también, varias de las recomendaciones de los

¹ Mauricio Casanova Brito, *¿Por qué fracasó nuestro antiguo modelo de desarrollo? Una mirada historiográfica al Chile de mediados del siglo XX*, Concepción, Editorial Universidad de Concepción, 2021, p. 19.

² *Ibid.*, p. 28.

gremios empresariales, en particular en la línea de privilegiar el “interés nacional” y evitar la intromisión de la política en el proceso de desarrollo productivo. Pero ¿por qué se aprobaron formas organizacionales / institucionales de este tipo? En los términos de Casanova, ¿quién “ideó” este modelo? La política es la que redundó en un determinado resultado colectivo, y el ambiente intelectual de la época pudo haber incidido en esto, como ha argumentado Adolfo Ibáñez³. Esto sugiere que el rol de los grupos de interés pudo haber sido más amplio que lo que propone Casanova e incluyera a los trabajadores, como han explicado Óscar Muñoz y Ana María Arriagada⁴. En definitiva, fue una coalición corporativista más amplia la que resultó victoriosa en el contexto político. Estamos de acuerdo con el autor en cuanto a que “El considerar que la tecnificación del Estado es un proceso que se lleva a cabo en contra de los intereses de los gremios empresariales es históricamente inapropiado”⁵. Sin embargo, ello no nos debiera llevar a relegar el rol de otros actores (y circunstancias).

La construcción de una burocracia nacional a lo largo del período estudiado es, por otra parte, indicativa de un fortalecimiento del Estado, que va a ejercer roles cada vez más importantes de control y regulación de la actividad económica. Pero el punto de Casanova sigue siendo relevante: ¿cómo podemos modelar esta burocracia “impersonal”? Lo mismo, por cierto, podría decirse de los gremios y su representatividad: ¿quiénes son “los gremios”? Este es un tema clave al examinar las redes empresariales en las firmas creadas al alero de la CORFO, donde saltan algunas interrogantes.

Por lo demás, si bien las directrices de inversión establecidas en planes de desarrollo como los de la CORFO no son lo mismo que un activo industrialismo estatal, ellas de igual forma involucran un tipo de estatismo. Las opiniones que cita Casanova de gremios empresariales en 1934 (también en otros momentos), en contra del “creciente avance del Industrialismo del Estado”⁶, reflejan una preocupación real de la época sobre estos temas. El autor escribe que, “lo que la historiografía ha interpretado como un período marcado por un Estado fuerte y programador, era más bien un modelo de fomento y crédito financiado por el Estado, pero gestionado por las distintas redes del empresariado”⁷. Sin embargo, lo que a mediados del siglo XX se conocía internacionalmente como una “economía mixta”, contemplaba tanto una actividad industrialista estatal como un estatismo planificador (por cierto, en distintas proporciones en diferentes países).

A la luz de lo anterior, el hecho de que el establecimiento del modelo CORFO con estas características corporativas se haya llevado a cabo durante el gobierno del Frente Popular, efectivamente parece contradictorio. No obstante, el argumento de Casanova es importante: el interés primordial de las autoridades del Frente Popular por lograr mejoras en el estándar de vida de la población, vía aumentos en la producción nacional, antes que cambios en la

³ Adolfo Ibáñez Santa María, “El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al desarrollo del estado moderno durante la década de 1930. El fomento a la producción y los antecedentes de CORFO”, *Historia*, vol. 28, Santiago, 1994, pp. 183-216.

⁴ Oscar Muñoz Gomá y Ana María Arriagada, “Orígenes políticos y económicos del estado empresarial en Chile”, *Estudios Cieplan*, n.º 16, Santiago, 1977.

⁵ Casanova Brito, 2021, *op. cit.*, p. 47.

⁶ *Ibid.*, p. 26.

⁷ *Ibid.*, p. 93.

distribución de la riqueza, es un antecedente que se debe tener presente⁸. Aun cuando esto puede parecer algo anacrónico, la idea de redistribuir recursos a través de la política tiene un carácter inextinguible, y la evidencia entregada por Casanova ilustra bien este punto.

En el capítulo 2, titulado “Contradicciones internas del modelo”, se analizan las consecuencias inesperadas del financiamiento de las políticas de fomento productivo en la era CORFO: el desfinanciamiento de las políticas sociales y la necesidad de recurrir a los créditos del Banco Central con el consiguiente surgimiento de la inflación. El recurrir al endeudamiento con el Banco Central para financiar distintos tipos de gastos o inversiones públicas (en particular en distintos programas de fomento productivo) surgió con el abandono definitivo del patrón oro en 1932. Sin el oro como ancla monetaria la expansión del dinero siguió una lógica independiente, guiada por otros objetivos. Casanova explica que, con el establecimiento de la CORFO, se va a financiar mayormente a través de créditos externos, “las emisiones inorgánicas no desaparecen, sino que su utilización se reorienta”, en particular hacia el gasto social y para financiar alzas salariales en el sector público⁹. Si bien el volumen no presenta mayores antecedentes en este sentido, los problemas del financiamiento del gasto social parecen haber sido una constante en el país, incluso en el período anterior a 1932.

Los resultados del modelo de desarrollo CORFO en términos de las condiciones de vida de los trabajadores se analizan cuidadosamente en este capítulo. Tema que Mauricio Casanova ha seguido estudiando y que constituye un aporte fundamental al análisis del problema del desarrollo económico en el país, más allá de un examen de indicadores agregados de producción o ingresos. El problema en estudio involucra la construcción de líneas de pobreza y su comparación con los salarios reales en distintos sectores de la actividad productiva -agricultura, salitre, carbón, cobre e industria- y de índices generales de salarios de la Caja de Seguro Obrero y el Servicio de Seguridad Social.

Si bien este puede ser considerado un análisis preliminar, los resultados que presenta Casanova son desalentadores. Aunque se observan mejoras a partir de la década de 1960, la pobreza extrema sigue siendo un problema importante en el país. Más allá de cuestiones metodológicas respecto a la medición de las líneas de pobreza, hay distintos indicadores y diagnósticos contemporáneos que coinciden con esta situación: la evaluación de la mortalidad infantil es un ejemplo muy claro en este sentido.

Los años 1960 representan un punto de inflexión en el país. Para Casanova, las propuestas de reformas de esta época están asociadas a un cambio en el modelo de desarrollo de las décadas previas, uno que buscaba la realización de cambios estructurales en Chile. Ello está asociado a que el antiguo modelo desarrollista estaba “desgastado y desacreditado”¹⁰. Este desgaste viene dado principalmente por la inflación que deterioraba los salarios reales, es decir, que mermaba su poder adquisitivo. De esta sensación, de que los avances en materia social eran más lentos de lo esperado, viene una demanda por cambios más radicales (que es una historia que va más allá de los objetivos de este trabajo y no se trata mayormente aquí).

En definitiva, de acuerdo con Casanova, la historia del fracaso del modelo CORFO, en términos de lograr mejoras sustantivas en la calidad de vida de los trabajadores, está

⁸ *Ibid.*, p. 39.

⁹ *Ibid.*, p. 89.

¹⁰ *Ibid.*, p. 96.

relacionada a la organización misma de este modelo. Esto es lo que el autor denomina las “contradicciones internas del modelo”, aunque no está claro que esta expresión sea la más acertada. En este punto, quizás sea más apropiado referirse a estos problemas como la relación entre las restricciones fiscales de la economía nacional y sus consecuencias monetarias; las primeras no se resolvieron de forma integral durante este período. El modelo CORFO ha sido criticado en el pasado por otros autores, pero el enfoque aquí expuesto viene desde una línea distinta. No es necesario estar de acuerdo con todas las partes del argumento de Mauricio Casanova, ni con todas las expresiones utilizadas (“idea empresarial de nacionalización” es una que se viene a la mente) para anotar que este es un trabajo importante que invita a volver a leer y pensar acerca de un período sobre el cual pareciera que todavía hay mucho por aprender.

JUAN PABLO COUYOUMDJIAN*
Universidad del Desarrollo
Chile

* Universidad del Desarrollo. Ph.D. en economía, George Mason University. Santiago, Chile. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5076-6464>. Correo electrónico: jpc@udd.cl