

DESAFIOS DE LA INDUSTRIA CARBONIFERA EN CHILE. INTERVENCION DEL SECTOR PUBLICO EN LA SENDA DEL ESTADO BENEFACTOR. 1920-1940*

HERNÁN VENEGAS VALDEBENITO**

Al comenzar el siglo XX la actividad carbonífera contaba con una experiencia de un poco más de cinco décadas. Las primeras empresas productoras de carbón se habían establecido en el transcurso de los años cuarenta del siglo anterior, conformadas como proyectos empresariales individuales, con capitales, tecnología y niveles de empleo bastante magros, lo que además aparecía condicionado por la estrechez de la demanda interna y externa de combustible.

Sin embargo, un par de décadas más adelante algunas de aquellas iniciativas habían alcanzado un mayor grado de madurez y estaban en vías de convertirse en complejos industriales de gran envergadura. En los primeros años de la década del cincuenta se habían constituido varias compañías de sociedad limitada, entre las que se encontraba la Compañía de Carbón de Lota, en el sector del mismo nombre. Mientras que, para la misma época, Jorge Rojas, William Délano y Federico Schwager realizaban esfuerzos para dinamizar la actividad carbonífera en el distrito minero de Coronel¹.

El crecimiento de la demanda permitió la expansión de la industria y determinó, en gran medida, la necesidad de transformar a la mayoría de estas empresas en sociedades anónimas, aunque en varios casos siguieron estando controladas por sus fundadores².

En los años siguientes los logros de la industria carbonífera fueron notables. Desde el punto de vista de la oferta satisfizo gran parte de la demanda interna de combustible fósil. En los años setenta, en términos de mercado, cubría la demanda de los Ferrocarriles del Estado, alrededor de dos tercios de las fundiciones de cobre y prácticamente la totalidad de la demanda que provenía de las fábricas de gas e industrias manufactureras urbanas.

En las dos últimas décadas del siglo pasado, si bien la demanda interna siguió creciendo, algunas actividades, potenciales clientes de la producción nacional de carbón, comenzaron a desviar su demanda hacia la oferta externa. Así, algunas actividades aumentaron su consumo de carbón importado, mientras que otras realizaron cambios más radicales –en las primeras décadas del siglo XX– al incorporar transfor-

*Este trabajo forma parte de los resultados del proyecto Fondecyt N° 1950322 y DICYT N° 39752VV. Fue presentado en las XII Jornadas de Historia de Chile, celebradas en la Universidad de Concepción.

**Universidad de Santiago de Chile.

¹Ortega, Luis, "El mundo del carbón en el siglo XIX", en *Mundo Minero*. Chile, siglos XIX y XX. Santiago, 1991.

²Ver Ortega, Luis, "La industria del carbón de Chile entre 1840 y 1880", en *Cuadernos de Humanidades* N° 1, Santiago, 1988.

maciones más profundas en sus métodos de explotación, lo que se tradujo en el reemplazo de los combustibles fósiles por energía eléctrica. Tal es el caso de las actividades de empresas norteamericanas dedicadas a la explotación de minerales de cobre³.

A pesar de las debilidades de la industria, el interés por establecer explotaciones carboníferas continuó en las últimas décadas del siglo y aun en los cuarenta años siguientes. En dicho período se organizó una serie de compañías en yacimientos nuevos o en sectores ya explotados con anterioridad. En algunos casos las propiedades fueron traspasadas a nuevos propietarios, tal como ocurrió con el mineral de Carampangue. Pero también se crearon otras grandes empresas como la Compañía Arauco, fundada en 1884 con un capital primitivo de 477.000 libras esterlinas. A ella pertenecieron los yacimientos de Colico, Plegarias, Carampangue, Moquehua y Curanilahue. Además, aquella obtuvo la concesión especial para la construcción del ferrocarril de Concepción a Curanilahue, que unió los principales yacimientos carboníferos locales. Se mantuvo en operaciones hasta que fue traspasada a la Compañía los Ríos de Curanilahue, a la Compañía Explotadora de Lota y Coronel y finalmente a la Compañía Minera³ e Industrial de Chile que, en 1921, terminó concentrando al grupo de empresas⁴.

Con todo, es posible afirmar que desde la primera década del nuevo siglo la actividad económica del país experimentó un fuerte impulso modernizador. Esto trajo consigo una notable expansión de la demanda agregada interna de combustibles y por consiguiente un aumento del requerimiento de carbón nacional, pero también de energéticos alternativos a este último. De esta manera la expansión de las actividades internas de la economía chilena, si bien se presentó como un importante estímulo para la expansión de la actividad productiva en la minería del carbón, también puede ser vista desde una perspectiva más amenazante, en tanto aquella mayor demanda estimuló asimismo la importación de otros productos, como el carbón y el petróleo, o se constituyó en un acicate para la extensión de la generación eléctrica. Desde entonces, la pugna en el mercado no fue sólo frente a la oferta de carbón importado, sino también con aquella representada por la oferta petrolera o la proveniente de la creciente generación eléctrica.

LOS OBSTACULOS PARA LA CONSOLIDACION DE LA MINERIA CARBONIFERA

El comportamiento de la industria del carbón mostró importantes alteraciones de funcionamiento desde los primeros años del siglo XX. Esto porque las empresas del sector debieron hacer frente a una serie de problemas. Muchos de éstos no constituían novedad, pero considerando las dinámicas gestadas desde fines del siglo anterior y los acomodos que se produjeron con el avance de la nueva centuria, ellos se transformaron y se hicieron más apremiantes. Las dificultades en la explotación minera dada la naturaleza de los yacimientos, la inclusión en un mercado más complejo y competitivo, las transformaciones en los requerimientos internos de combustible o la capacidad de los trabajadores para movilizarse y defender sus intereses amplió el abanico de frentes adversos de una actividad que buscaba consolidarse.

De este modo, cuando se evalúa el comportamiento de la industria minera del carbón de la primera etapa del siglo XX deben considerarse, entre otras cosas, las alteraciones del mercado del combustible fósil, los conflictos laborales, las transformaciones de la política minera y por cierto las formas de intervención estatal.

³Boletín de la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI). Números 320, 321, 323 (años 1925-1926), y El problema del carbón, en *Actas Parlamentarias*, Cámara de Senadores. Sesiones extraordinarias, octubre de 1922.

⁴Astorquiza, Octavio: *Lota, antecedentes históricos, con una monografía de la Compañía Minera e Industrial*, Concepción, 1949.

Desde el punto de vista de la alteración del mercado, por ejemplo, algunos importantes consumidores de carbón nacional contrajeron notoriamente su demanda y eventualmente terminaron por desaparecer, tal es el caso de las fundiciones de cobre. La industria salitrera, otro potencial consumidor, como ya se dijo, terminó desviando su demanda hacia el petróleo o hacia otras fuentes de energía.

Ello llevó a que durante los primeros veinte años del siglo, las empresas tendieran a concentrarse y hacer esfuerzos por aumentar la productividad. Por otra parte, comenzaron a aparecer problemas que más adelante se harían crónicos, tal como la inestabilidad en los volúmenes de producción, impulsados también por una demanda que, aunque creciente, se mostró muy errática. Hubo problemas para mantener la rentabilidad de las empresas. Ello explica por qué algunas debieron cerrar sus puertas o tendieron a conformar conglomerados industriales de mayor magnitud.

No fue casualidad que desde fines de la segunda década de este siglo se registraran fuertes oscilaciones en la producción, quiebras y amalgamación de empresas, además de la concentración de las actividades productivas en grandes unidades tanto en términos de producción como de capital invertido, pero también de acuerdo a la generación del empleo.

El grado de concentración empresarial queda de manifiesto si se considera lo ocurrido a mediados de la década de 1930. Entonces, la Compañía Minera e Industrial de Chile poseía un capital de 295 millones de pesos, en tanto que el de la Compañía Carbonífera y Fundición de Schwager alcanzaba una cifra cercana a los 120 millones. Ambas controlaban más del 80% de la producción nacional de carbón. El lugar de las compañías de Lirquén, Cosmito, Máfil y Lebu fue bastante más secundario y las ubicadas al sur del país, de menor relevancia todavía⁵.

En los años siguientes, la realidad en que se desenvolvía la industria carbonífera nacional reafirmó la presencia de problemas que se harían permanentes hasta terminada la cuarta década del siglo y se proyectarían aún por más tiempo.

Así, aunque la demanda interna de combustible aumentó, la oferta de combustibles alternativos — como el carbón extranjero y el petróleo— y la electricidad, por una parte, y la lenta reacción y el comportamiento oportunista de las empresas carboníferas, por otra, pusieron una dura prueba a la producción nacional de combustible. Problema presente desde principios de siglo, pero amplificado hacia la tercera década del mismo.

Desde los primeros años del siglo la demanda total de combustible superaba largamente la capacidad de las compañías locales para abastecer un mercado en crecimiento. Hacia 1910, por ejemplo, el consumo de carbón dentro del país alcanzaba a 2.123.000 toneladas, sin embargo la producción nacional, de acuerdo a diversas fuentes, sólo llegaba a un millón de toneladas anuales⁶.

Por otra parte, si bien es cierto que la producción nacional de carbón había ido en aumento y se mantuvo en los diez primeros años del siglo en alrededor de 900.000 toneladas métricas, no lo es menos que la importación de combustible también creció enormemente.

Así, por ejemplo, la importación de carbón extranjero (principalmente inglés y australiano) que había alcanzado a 674.748 toneladas en 1900, llegó a la extraordinaria cantidad de 1.407.299 toneladas once años más tarde. Es decir, experimentó un crecimiento cercano a 120 por ciento en poco más de una década.

⁵Boletín de la SONAMI N° 458, junio de 1938, "Informe sobre la situación actual del problema carbonero", junio de 1940.

⁶Boletín de la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI), Estadística Comercial de la República de Chile y Boletín del Departamento de Minas y Petróleo del Ministerio de Fomento.

⁷Estadística Comercial de la República de Chile, Anuario Estadístico (AE) y Boletín de la SONAMI, años correspondientes.

CUADRO N° 1
PRODUCCION NACIONAL DE CARBON; CARBON Y PETROLEO IMPORTADOS
(EN TONELADAS) 1911-1937

Año	Carbón nacional	Combustibles importados	
		Carbón	Petróleo
1911	1.178.517	1.407.299	134.086
1912	1.334.406	1.577.221	230.846
1913	1.283.450	1.587.084	402.349
1914	1.086.946	1.304.570	509.860
1915	1.171.564	46.624	339.065
1916	1.418.119	529.913	755.279
1917	1.539.314	532.020	760.912
1918	1.516.524	432.298	780.039
1919	1.473.905	221.541	567.442
1920	1.092.635	364.948	638.089
1921	1.316.067	509.962	541.837
1922	1.036.654	187.697	459.930
1923	1.185.875	208.763	753.606
1924	1.583.366	323.566	813.841
1925	1.509.538	151.572	845.231
1926	1.459.783	61.504	797.101
1927	1.478.782	24.178	597.918
1928	1.382.215	64.782	767.359
1929	1.506.453	38.902	991.897
1930	1.435.424	3.453	882.000
1931	1.100.282	2.250	452.362
1932	1.085.005	444	190.108
1933	1.540.614	31	212.596
1934	1.807.527	314	352.466
1935	1.899.630	18	380.115
1936	1.870.729	9.282	385.433
1937	2.001.000	85	670.640

Fuentes: *Boletín de la Sociedad Nacional de Minería*, varios años; *Estadística Comercial de la República de Chile* y *Boletín del Departamento de Minas y Petróleo del Ministerio de Fomento*.

Notoriamente se trataba de un producto que tenía en la industria salitrera un mercado cautivo. Pero además se convertía en una seria amenaza en otras esferas de la demanda interna de carbón.

Que la industria salitrera significó uno de los mercados más importantes para el carbón importado queda demostrado al determinar que más del 60% de este combustible era internado a través de puertos ubicados al norte de Caldera. La internación de carbón en los años 1903 a 1905 se hizo por los puertos nortinos en porcentajes que alcanzaron el 64%, 60,7% y 72%, respectivamente. A ello debe agregarse el hecho de que las importaciones, en términos absolutos, crecieron en alrededor de 380.000 toneladas en el mismo período⁸.

⁸*Boletín de la SONAMIN* n° 111, mayo de 1906.

El creciente uso de petróleo y electricidad en la minería y en las actividades urbanas, tanto industriales como de servicio, creó condiciones cada vez más difíciles para la actividad carbonífera nacional, a pesar de los esfuerzos desplegados para aumentar la productividad y la capacidad de competencia.

En el nivel macroeconómico, la inestabilidad originada fundamentalmente por factores externos afectó al país claramente desde los inicios de la Primera Guerra Mundial hasta, prácticamente, mediados de la década de 1930. Esta inestabilidad se manifestó por la recurrencia de periodos de expansión, seguidos por algunos de fuerte recesión en sus planos interno y externo.

No obstante, el problema fundamental del deterioro de la industria carbonífera estuvo relacionado, entonces, con la pérdida de los mercados internos para el combustible y la incapacidad de las empresas para responder a una creciente, aunque oscilante demanda.

El inicio de la electrificación de los ferrocarriles en la zona central y la iniciación de la explotación de cobre a gran escala por empresas transnacionales, con la consecuente pérdida de la actividad fundidora local, se conjugaron así para imponer dificultades a la industria carbonífera.

Por ello, la producción de carbón nacional debió enfrentar fuertes oscilaciones entre 1914 y 1932, situación que se agravó en los conflictivos años que dieron inicio a la tercera década del siglo. Así, después de 1924, la industria carbonífera pasaba por una de sus más severas crisis. Aunque en aquel año logró superar las bajas de producción ocurridas en el período anterior que, de acuerdo a las versiones más simplistas, señalaban como único punto de origen la movilización social de aquellos años. Pero aquél era sólo un matiz de los problemas que, en el mediano plazo, la pondrían en jaque desde ángulos diversos, intensificando su vulnerabilidad. Un reconocimiento más profundo del problema también asigna una cuota de responsabilidad a las propias compañías. En efecto, éstas fueron intransigentes al momento de buscar una solución a los problemas. En parte, porque ello implicaba hacer concesiones en lo relativo al aumento de jornales y disminución de jornada laboral. Pero más preocupante era el hecho de que con ello se ponía en tela de juicio el orden existente y se legitimaba la movilización obrera, lo que desde el punto de vista empresarial era considerado como el peligroso atributo negociador de la masa trabajadora⁹.

Por otra parte, las empresas actuaron sin previsión de mayor alcance al mantener precios excesivamente elevados de su oferta de combustible, lo que incentivó la preferencia de alternativas energéticas.

Hacia 1924 la situación de los mercados era fluctuante. La electrificación de la primera zona de los Ferrocarriles del Estado representó un descenso en la demanda de carbón nacional cercano a las 100.000 toneladas anuales¹⁰.

Ese mismo año el *Boletín de la SONAMI* era certero en señalar al que según él se había convertido en uno de los principales obstáculos para el crecimiento de la industria carbonífera: la deficiente infraestructura portuaria. En efecto, los estudios hechos al respecto señalaban que las deficiencias en este sentido incrementaban el valor del producto, haciendo imposible su ingreso al mercado nortino calificado a su vez como la más importante posibilidad de expansión del mercado local.

"Si no hay posibilidades de entrega de carbón, como las canchas de las minas no resisten stocks considerables, es forzoso por periodos, parar la extracción con gran perjuicio para la industria y los trabajadores"¹¹.

La disyuntiva era entonces cómo producir el cambio que ayudara a desviar la demanda interna hacia la utilización de la producción nacional de carbón.

⁹*Boletín de la Oficina del Trabajo* N° 15, 1920. Informe del secretario de la Oficina del Trabajo, Moisés Poblete. También *Actas Parlamentarias*, Cámara de Senadores, octubre de 1922. El problema del carbón.

¹⁰*Boletín de la SONAMI* N° 321, 1926.

¹¹*Boletín de la SONAMI* N° 321, enero de 1926.

Algunas acciones ya habían sido implementadas y habían tenido un éxito relativo. De este modo, el Estado intervino por la vía indirecta y estableció un arancel de importación que oscilaba entre los 15 y 25 pesos por tonelada al carbón importado, exceptuando el coque metalúrgico.

La medida demostró sólo una utilidad parcial. Al año siguiente, la internación de carbón se redujo a cerca de dos tercios, declinando ostensiblemente en los años posteriores, colocándose bajo las 150.000 toneladas en lo que resta del período¹².

Sin embargo, el éxito para las posibilidades de expansión de la producción nacional de carbón quedó frustrado. Ello, porque el sustituto a la oferta de carbón extranjero no fue la producción interna de combustible, sino que en su reemplazo se acudió al aumento sustancial de la importación de petróleo. La importación de este combustible, que se había mantenido cercana a las 350.000 toneladas anuales, duplicó su oferta apenas un año después de impuesta la medida. De esta manera, la propuesta de desarrollar un complejo plan de trabajo que considerara la ampliación gradual de la producción en los yacimientos nacionales, el mejoramiento en los sistemas de transporte hacia los centros salitreros y la mejora de las obras portuarias, se vio postergada. La situación para la industria carbonífera empeoró, sobre todo desde el momento en que los empresarios salitreros desviaron su demanda hacia el combustible líquido. De este modo, no fue sino la coyuntura crítica de fines de década la que sirvió de estímulo para una acción más coordinada y de mayor profundidad para encarar el problema energético nacional¹³.

LOS CONFLICTOS SOCIALES Y SU CONTRIBUCION A LA CRISIS DEL SECTOR

Por otra parte, éste es un período en que es posible reconocer la existencia de factores internos que también incidieron fuertemente para afectar la capacidad productiva de las empresas.

Uno de ellos está representado por la agudización de los problemas sociales y las relaciones laborales que afectaron la convivencia y el desarrollo de las actividades productivas en la región del carbón. Se debe recordar que, para entonces, los problemas sociales estaban en vías de politización y habían alcanzado nuevas formas de expresión. Representadas, estas últimas, tanto por la organización de los trabajadores como por su capacidad de movilización en defensa de intereses sectoriales.

La inestabilidad en el comportamiento económico de la industria carbonera tuvo su correspondencia en el plano de las relaciones laborales. A principios de siglo estallaron los primeros conflictos y a partir de entonces fueron creciendo en magnitud y capacidad movilizadora. Los años 1902, 1916 y 1918, por citar algunos ejemplos, marcaron agudas crisis que a principios de la década de 1920 tocaron su punto más agudo¹⁴.

No es desconocido el avance de las posibilidades que tuvieron los grupos obreros para manifestar y hasta cierto punto hacer valer sus intereses, imponiendo un nuevo elemento de inestabilidad en el desarrollo de la industria carbonífera. Aunque los movimientos reivindicativos a gran escala habían comenzado a fines del siglo pasado, es sólo en las dos primeras décadas del presente que el movimiento popular alcanzó mayor solidez y logró interpelar con cierto éxito la política general de las compañías carboníferas, especialmente en los temas relativos a demandas salariales y jornada de trabajo¹⁵.

¹²Los años siguientes a 1926 registran internaciones de carbón que en promedio no superan las 15.000 toneladas. *Boletín de la SONAMI* y *Boletín del Departamento de Minas y Petróleo del Ministerio de Fomento*. Años correspondientes.

¹³*Actas Parlamentarias*. Sesiones de la Cámara de Senadores, octubre de 1922.

¹⁴*Boletín de la Oficina del Trabajo*, números 1 al 15, cubre los años 1911 a 1920.

¹⁵Archivo General del Trabajo, varios volúmenes, especialmente el volumen 98 de 1924 en que se ordenan datos acerca de las huelgas de 1921 a 1923. Una síntesis y profundización en el tema de los conflictos laborales aparece en el *Boletín de la Oficina del Trabajo* N°15, con un extenso informe referido a la primera huelga general en 1920.

Ciertamente es entre 1920 y 1923 cuando el movimiento social llegó a su etapa de mayor efervescencia, desarrollándose varios –a lo menos tres– de los movimientos huelguísticos más prolongados en el tiempo y de mayor masividad en demanda de mejoras salariales, disminución de la jornada de trabajo, mayor protección en los accidentes laborales, pero también reivindicaciones de carácter político, como la posibilidad de federarse y mantener sindicatos independientes.

Con todo, la movilización social que se expresó en las huelgas se relacionó directamente con una disminución parcial de la producción carbonífera cercana a las 400.000 toneladas en 1920 y a las 280.000 en 1922, respecto del año 1919. Fenómeno que coincidió además con una baja ostensible del precio del combustible, al menos en los años de conflicto¹⁶.

Aunque las crisis así provocadas fueron resueltas hábilmente por las compañías a través de la utilización de sus stocks, la movilización de los trabajadores dio por resultado la disminución de las horas de trabajo en

CUADRO N° 2

NUMERO DE TRABAJADORES EN LA INDUSTRIA CARBONIFERA, JORNALES MEDIOS Y NUMERO DE DIAS TRABAJADOS.1911-1930

Años	N° de obreros en trabajo	Jornal medio diario (pesos)	Total de días trabajados	Total de jornales pagados
1911	8.866	4.61	263	10.745.606
1912	8.594	4.91	273	11.516.569
1913	8.611	5.24	271	12.197.540
1914	8.169	4.87	248	9.869.003
1915	8.211	5.25	252	10.871.271
1916	9.337	5.51	286	14.709.583
1917	9.959	5.53	271	14.941.477
1918	11.051	6.61	281	20.523.569
1919	11.137	7.07	269	21.170.184
1920	10.948	7.04	220	17.048.013
1921	13.944	7.98	247	27.468.586
1922	12.524	7.95	224	22.294.075
1923	12.995	8.33	241	26.099.215
1924	13.713	9.28	262	33.333.755
1925	15.327	9.06	233	32.355.041
1926	13.041	8.85	262	30.262.563
1927	12.309	9.66	243	28.878.924
1928	13.298	9.38	216	26.885.834
1929	12.877	9.85	241	30.502.310
1930	11.561	9.84	259	29.459.027

Fuente: *Boletín de la Sociedad Nacional de Minería* N° 390, octubre de 1931.

¹⁶*Boletín de la SONAMI, Estadística Comercial de la República de Chile y Boletín del Departamento de Minas y Petróleo del Ministerio de Fomento*, años correspondientes. Los precios del carbón variaron drásticamente. De un promedio de 21 pesos exhibido entre 1911 y 1916, saltaron a 57 en 1917 a 70 entre 1918 y 1921, para caer nuevamente al promedio inicial después de 1921. Volviéndose a levantar en 1928.

los asientos mineros y un leve aumento de sus jornales, así como el paulatino inicio de la incorporación de leyes sociales y, por lo mismo, un significativo aumento de los costos productivos de las empresas¹⁷.

CRISIS, RECUPERACION Y ACCION ESTATAL EN LA DECADA DE 1930

La década del treinta se inició llena de incertidumbres para la industria carbonífera en particular y para la economía chilena en el plano más generalizado.

La minería del carbón no sólo debió enfrentar los problemas de producción provocados por la contracción de la demanda, sino que además aquéllos provocados por el aumento constante de los costos de producción, que incidieron gravemente sobre los resultados económicos de las empresas.

Para entonces, el capital invertido en la industria del carbón se aproximaba a los 450 millones de pesos y el conjunto de su producción alcanzaba un millón de toneladas anuales.

El problema era complejo, en el sentido que el promedio de las empresas debía asegurar dividendos anuales de 6% y un 2% de amortización. Por lo tanto, para asegurar la rentabilidad debían alcanzar una producción mínima agregada superior al millón de toneladas al año, cifra crítica de explotación estimada para el conjunto del sector.

Hasta 1930 las minas chilenas habían funcionado ventajosamente, en el sentido de que por mucho tiempo la industria del carbón había repartido utilidades considerables. De esta manera, no resultó difícil atraer capitales desde otras áreas que vinieran a invertir en una actividad que parecía tan segura como los negocios agrícolas o de cualquier otra índole.

Sin embargo, la naturaleza geológica de la mayor parte de los yacimientos carboníferos chilenos determinó que los costos de producción crecieran inexorablemente, y aunque en los grandes yacimientos se hicieron importantes planes de inversión, ello no fue suficiente para enfrentar la crisis.

En efecto, la naturaleza submarina de los yacimientos de carbón determinó un aumento constante de los costos fijos de las empresas. Con el transcurso del tiempo, la longitud de las faenas subterráneas aumentó considerablemente y los gastos de mantención de piques y galerías fueron cada vez más onerosos.

A lo anterior se sumó el aumento de costos representado por el crecimiento de los jornales, la concreción de beneficios sociales y la disminución de la jornada de trabajo, a los que deben agregarse los originados en el aumento del precio de los insumos, los impuestos y la desvalorización monetaria.

¹⁷En 1920, los logros de los trabajadores fueron confirmados por las disposiciones finales contenidas en el fallo arbitral dictado por Luis Antonio Vergara, aunque su aplicación fue parcial y muchas veces resistida por las compañías que operaban en el área, y constante motivo de nuevos enfrentamientos sociales y laborales a lo largo de la década que se inició en 1920.

CUADRO N° 3

**COSTOS DE PRODUCCION POR TONELADA
PRODUCCION TOTAL Y RENDIMIENTO MEDIO POR OPERARIOS, 1911-1930**

Años	Costo por toneladas		Producción en Ton.	Rendimiento por operario
	Bruta	Neta		
1911	9.12	10.39	1.178.517	505
1912	8.63	9.64	1.334.406	569
1913	9.50	10.90	1.283.450	546
1914	9.08	10.45	1.086.946	587
1915	9.28	10.34	1.171.564	566
1916	10.37	11.38	1.418.119	531
1917	9.71	10.75	1.539.314	570
1918	13.35	15.96	1.516.524	488
1919	14.37	15.96	1.473.905	492
1920	15.60	18.23	1.092.635	454
1921	20.87	24.91	1.316.087	383
1922	21.50	25.24	1.046.654	370
1923	22.01	25.62	1.185.875	379
1924	21.05	23.87	1.583.366	441
1925	21.43	24.30	1.509.538	423
1926	20.73	23.30	1.459.783	427
1927	19.53	21.15	1.478.782	494
1928	19.54	21.78	1.375.616	480
1929	20.23	21.78	1.507.866	487
1930	20.58	22.95	1.442.160	482

Fuente: *Boletín de la Sociedad Nacional de Minería SONAMI* N° 390, octubre de 1931.

El cuadro anterior permite una visión bastante completa de la evolución de la industria carbonífera para el importante período de 1911 a 1930. De acuerdo con él, es posible evidenciar que no obstante haber alcanzado las empresas un notorio avance en materia de volúmenes de producción, su inestabilidad estuvo fuertemente influenciada por el aumento de los costos de producción, que llegan a duplicarse a lo largo de esos veinte años. También queda establecido que no obstante las inversiones realizadas, la disminución de la jornada de trabajo y las dimensiones alcanzadas por las minas –varios kilómetros bajo el mar y sin posibilidades de abrir piques más próximos a las fuentes productivas– determinaron que la productividad tendiera a declinar severamente o a estancarse, sobre todo después de 1920.

La fuerza de trabajo empleada creció a lo largo de todo el período y lo continuó haciendo hasta después de 1940.

Al parecer la situación de los trabajadores mejoró con posterioridad a 1925 si se consideran las transformaciones ocurridas a partir de entonces, sobre todo después que se empezó a aplicar la legislación laboral propuesta en 1924.

El primer cambio importante vino con la disminución de la jornada laboral en muchos de los minerales. Hasta entonces lo normal había sido que el trabajo se prolongara por doce horas. Tendía ahora a las 10 horas de superficie a superficie.

De este modo, la situación general de los trabajadores mejoró, además, porque a la reducción de la jornada se adicionó un aumento salarial.

Para las empresas, las modificaciones laborales significaron un aumento inmediato de los costos de producción y un deterioro en la productividad hombre, que ya venía en declinación.

Después de 1925 el núcleo de trabajadores siguió creciendo y el nivel medio de los jornales se elevó sobre los 9,5 pesos diarios. Así, en menos de una década el gasto total en jornales desembolsado por las compañías mineras creció en alrededor de un 100 %. Aunque debe considerarse el crecimiento del empleo, la variación en el número total de días trabajados y el fenómeno de desvalorización monetaria.

En términos generales, el esfuerzo desplegado por las compañías al aumentar la contratación de trabajadores sólo ayudó a mantener el número de horas de trabajador por día. Es decir, debieron contratar nuevo personal para ejecutar el mismo trabajo medido en horas-hombre que se hacía antes de la implementación de la jornada de ocho horas.

Con todo, la situación general de las empresas se deterioró a lo largo de todo el período. El costo de los jornales aumentó casi al doble, el empleo creció en alrededor de un 40% y el rendimiento medio por operario disminuyó ostensiblemente.

Lo anterior redundó en que, paralelamente al fenómeno señalado, las empresas debieron iniciar una transformación en sus métodos productivos y mecanizar faenas como el arranque y transporte de los minerales.

1931 marcó uno de los años más críticos de la industria carbonífera. La contracción de la demanda alteró notoriamente la marcha de la actividad. Así, la producción total se contrajo a alrededor de un millón cien mil toneladas, es decir, una caída cercana a un 24% respecto al año anterior.

El impacto fue enorme en el sentido de que varias de las empresas no alcanzaron a superar la cifra crítica de producción y empezaron a soportar crecientes pérdidas.

Muchas de ellas trataron de aliviar sus problemas disminuyendo el número de días trabajados, buscando con ello una disminución en el gasto de jornales. Otras empresas, sobre todo las más grandes, cerraron algunas de sus faenas y disminuyeron sus costos fijos, por lo menos mientras durara lo más grave de la crisis.

Como en muchas ocasiones, gran parte del costo del deterioro económico fue trasladado a los trabajadores, sobre todo por la disminución "obligada" de los días trabajados y la indirecta disminución de sus jornales.

En materia de mercado, al iniciarse la década de 1930 la distribución porcentual se presenta como lo indica el cuadro siguiente:

CUADRO N° 4

DISTRIBUCION DEL CONSUMO DE CARBON NACIONAL DURANTE 1930

Consumidores	Toneladas	Porcentaje
Ferrocarriles del Estado	352.326	24,80
Ferrocarriles particulares	9.499	0,66
Gas y electricidad	141.927	9,98
Marina Mercante Nacional	226.349	15,91
Consumo de compañías	157.948	11,10
Industria salitrera	66.326	5,66
Industria minera y metalúrgica	65.915	4,63
Armada Nacional	53.271	3,74
Marina Mercante extranjera	49.649	3,49
Industria fabril	195.226	13,72
Otras entidades	104.015	7,31
	1.422.458	100

Fuente: *Boletín de la SONAMI* N° 390, 1931.

De los mercados tradicionales del carbón chileno, sólo los Ferrocarriles del Estado y la Marina Mercante Nacional seguían siendo importantes en la última década en estudio. Mientras que su uso en la generación de energía eléctrica y la industria nacional aparecían como las nuevas posibilidades para la expansión productiva.

La industria salitrera y la fundición de cobre sólo demandaban el 10,29% del total de la producción carbonífera interna. Esto era así, porque la industria salitrera satisfacía para entonces sus demandas energéticas a través de la importación de petróleo y la fundición de cobre había decaído a tal extremo que prácticamente no tenía incidencia. Por otra parte, un alto porcentaje del cobre chileno era exportado en bruto y procesado en el exterior¹⁸.

Al parecer, los cinco primeros constituyentes de la demanda incluidos en el cuadro N° 4 eran considerados seguros para la oferta interna, unos por la política estatal, otros por las cualidades y características técnicas que así lo señalaban.

Sin embargo, no ocurría lo mismo con el mercado representado por la industria salitrera, las unidades fabriles y otros que podían derivar su demanda al combustible líquido, no obstante existir una ley que en 1928 había decretado un impuesto progresivo a la importación de petróleo¹⁹.

Así, en 1931 la presión ejercida por los productores salitreros llevó al gobierno de Carlos Ibáñez a congelar el impuesto cobrado a la importación de petróleo ocupado por las salitreras. La razón era la utilización del sistema Guggenheim en la elaboración del nitrato, que impedía la utilización del carbón nacional. Si bien existía interés por ayudar a la industria carbonífera, la economía nacional seguía estando ligada al comportamiento del sector exportador y en él el lugar de la industria salitrera no admitía discusión²⁰.

La penetración del petróleo en los mercados de combustible del país fue avasallante. Se calculaba en 1932 que un mercado de alrededor de 300.000 toneladas de carbón estaba por perderse por la competencia del combustible líquido²¹.

Se calculaba, además, que sólo en 1930 se había perdido alrededor del 20% del consumo de carbón en el mercado de la zona central del país y que aquél había sido sustituido por petróleo²².

Para entonces, los empresarios del sector solicitaban la puesta en práctica de medidas protectoras, siguiendo el ejemplo de lo que habían hecho países como Alemania, Francia y, por cierto, Inglaterra.

El dilema de las autoridades era en ese momento la necesidad de conciliar las demandas de las empresas productoras y las necesidades reales de los consumidores de combustible, de tal modo que una ayuda a los productores carboníferos no se tradujera en una vulneración de los intereses de otras ramas de la producción.

Hacia principios de la década de 1930 la importación de carbón había dejado de ser una amenaza para la producción de carbón chileno, dado que su internación se había reducido a niveles insignificantes. En 1931 éstos habían alcanzado a las 2.250 toneladas, cantidad que incluía, además, al coque metalúrgico²³.

Naturalmente incidían en este resultado el alto precio del carbón y las dificultades por las que pasaba la economía chilena, especialmente la caída de su capacidad para importar.

1932 marcó una pausa en el ritmo de la importación de petróleo que se prolongó por lo menos hasta 1936²⁴.

¹⁸Vera Valenzuela, Mario, *La política económica del cobre en Chile*, Santiago, 1961.

¹⁹*Boletín de las Leyes y Decretos de la República de Chile*. Ley 4248 de 9 de enero de 1928.

²⁰Decreto con Fuerza de Ley de 16 de abril de 1931, firmado por Carlos Ibáñez.

²¹*Boletín de la SONAMI* N° 395, mayo de 1932.

²²*Boletín de la SONAMI* N° 395, mayo de 1932.

²³*Estadística Comercial de la República de Chile*.

²⁴*Boletín del Departamento de Minas y Petróleo del Ministerio de Fomento*. Años 1931 en adelante.

Lo anterior determinó que la industria carbonífera aprovechara esta oportunidad y recuperara en menos de un año los niveles de producción alcanzados hacia 1930 y que, luego de 1934, superara la barrera del millón ochocientas mil toneladas.

Las empresas respondieron a la coyuntura creada aumentando la ocupación de su capacidad instalada, lo que consideró el aumento vertiginoso del número de trabajadores –14.000 en 1937– y un aumento también en el número de días trabajados, llegándose en 1934 a ocupar alrededor del 96% de los días hábiles disponibles²⁵.

El precio del combustible recuperó los niveles medios de 70 y 66 pesos para la tonelada de carbón harnearado y sin harnear. Hacia fines de 1936 se sostenía que este nivel no se podría mantener y un aumento del precio por toneladas debía ser inevitable, dado el alto precio del carbón extranjero que duplicaba al de su similar nacional y hacía aparecer como artificial el mantenimiento de este valor²⁶.

En 1936, y como ya había sucedido a lo largo de toda la historia carbonífera del siglo XX y gran parte del anterior, la "Compañía Industrial de Chile" que explotaba yacimientos en Lota y Coronel y la "Compañía Carbonífera y Fundición de Schwager" controlaban el 90% de la producción nacional de carbón. Se trataba de hulla del horizonte inferior del Golfo de Arauco. El 10% restante se distribuía entre siete compañías dentro de las que se encontraban las de Lebu, en Arauco, Lirquén y Cosmito, que explotaban lignito en las cercanías de Talcahuano. Las minas restantes se encontraban en la provincia de Valdivia y una de muy pequeña producción se desarrollaba en la austral provincia de Magallanes, pero su producto era consumido por el mercado local.

LAS PRESIONES SOBRE EL ESTADO

Hacia mediados de los años veinte quedaron expuestos dos problemas cuya solución ofrecía una cierta contradicción. Por una parte las dificultades de la industria minera del carbón, acorralada desde diferentes flancos –las demandas y éxitos parciales de los trabajadores, problemas estructurales de las faenas y la competencia creciente de combustibles importados o de producción nacional– y, por otra, los problemas de abastecimiento de energía de una economía en pleno proceso de expansión. Frente a la magnitud de los problemas y a la aparente contradicción de intereses, se recabó la participación del Estado en la búsqueda de una solución de lo que se señalaba como el problema carbonífero y el problema energético en su conjunto.

Para entonces el sector empresarial comenzó a dar signos de preocupación. Considerando que los métodos de explotación de las principales minas chilenas se encontraban entre los más modernos aplicados por la minería internacional, se abogaba por la necesidad de asegurar el mercado interno para la producción nacional y su eventual aumento en el entendido que las empresas no estaban funcionando a su máxima capacidad. Lo último es evidente para algunos años de la década en que las empresas debieron restringir los días de laboreo a casi la mitad de los días hábiles del mes. Con todo, la propuesta de protección a la minería carbonífera nacional fue permanente fuente de polémica. Ello porque, si bien los empresarios carboníferos representados en la asociación de carboneros insistían en la necesidad de protección, en la Sociedad Nacional de Minería no había pleno acuerdo en medidas de esa naturaleza. El sector salitrero era el menos interesado en una alternativa como aquella.

Algunos fundaban su reticencia en la idea de que con una intervención protectora se estaban burlando los principios básicos de la sana competencia y más profundamente los principios del liberalismo. Otros lo hacían pensando más concretamente en los beneficios de su propio sector productivo.

²⁵Boletín de la SONAMI, N° 416, 1934.

²⁶Boletín de la SOFOFA, N° 438, octubre de 1936.

No faltaron además los que enrostraron el pasado especulativo no demasiado lejano de las propias empresas carboneras, señalándolas como las culpables de que importantes sectores productivos se vieran impulsados a buscar alternativas energéticas cuando las compañías chilenas hicieron subir artificialmente el precio del producto nacional²⁷.

Dentro del debate también se manifestó que las dificultades para satisfacer plenamente la demanda interna de carbón no eran responsabilidad única de las empresas del sector. Así, se señalaba que complotaban en forma evidente para el buen suministro y los precios finales del combustible las dificultades impuestas por un ineficiente sistema de embarque y desembarque de los productos en el sistema portuario y de transporte nacional.

Las deficiencias de las obras portuarias dificultaban y encarecían los costos de transporte. Se producían verdaderos cuellos de botella en los puertos de la zona central y norte y ello obligaba a los transportes navieros a estar varios días más de los necesarios para la carga o descarga de sus productos.

Lo anterior allanaba el camino a la importación de petróleo que encontraba mayores facilidades para capturar el mercado salitrero o parte del mercado de Chile central. De hecho sólo se impusieron medidas restrictivas a la importación de petróleo en consideración a las dificultades para obtener divisas después de 1930, ante la caída del sector exportador²⁸.

Un buen argumento para la defensa ensayada por los productores carboníferos fueron justamente las variaciones alcistas experimentadas por el precio del combustible líquido y la caída permanente del tipo de cambio nacional. La propia Comisión del Carbón estimaba un aumento de casi un sesenta por ciento en el precio del combustible experimentado desde el inicio de su introducción masiva.

Se argumentaba además que las variaciones del precio del combustible líquido influenciaban negativamente las posibilidades económicas de la que hasta entonces seguía siendo la principal fuente de ingresos para el país: la industria salitrera.

El debate se orientó entonces a discutir, además de la necesidad o pertinencia de una legislación protectora, a si era incumbencia del Estado participar en la protección de la industria carbonífera y de paso si era pertinente o no la injerencia del Estado en este tipo de materia.

De acuerdo a la Comisión del Carbón "el Estado debe forzosamente intervenir por medio de un programa completo de fomento, que comprenda obras como ferrocarriles en la zona carbonífera, muelles, carboneras submarinas, etc., que por su elevado costo no están al alcance de las empresas particulares"²⁹.

EL CAMINO HACIA UNA MAYOR INTERVENCION ESTATAL

La intervención de las instituciones estatales en materia de fomento, protección y gestión empresarial en el área de la producción carbonífera fue prácticamente inexistente, sobre todo en las dos primeras décadas del siglo XX.

En materia de estudio, por ejemplo, no hubo instituciones especializadas en la realización de investigaciones geológicas o de factibilidad. Se trata más bien de trabajos realizados por comisiones ad hoc establecidas para fines específicos, pero sin un plan diseñado al mediano o largo plazo.

²⁷Acusaciones en ese sentido se manifestaron tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, durante los años de mayor especulación.

²⁸Los problemas de la economía chilena a principios de la década de los treinta se encuentran bien desarrollados en el texto de Patricio Meller, *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*, Santiago, 1996.

²⁹Comisión del Carbón: *El problema carbonero*, Santiago, 1926.

El primer trabajo de mayor especialización fue el encargado con el aporte de las propias empresas y con el auspicio de la recién inaugurada Inspección de Geografía y Minas. Se trató del informe desarrollado por el ingeniero belga Eduardo Lamaitre. En él se establecía la necesidad de que el Estado asumiera una actitud más activa e interviniera en la supervigilancia de las faenas mineras. Lamaitre continuó su tarea y en 1916 estuvo en condiciones de presentar al Congreso Minero de ese año el trabajo titulado "Zonas productivas del sistema carbonífero de las provincias de Concepción y Arauco", quizás el más completo efectuado hasta ese momento.

En 1911 el gobierno chileno continuó en sus esfuerzos aislados para obtener antecedentes sobre el potencial de la industria carbonífera, sus dificultades y virtudes. Entonces encargó a Juan Brüggén, comisionándolo para el estudio sistemático de la región del carbón. Las conclusiones del geólogo se constituyeron en el más completo informe que en dicha materia orientó la exploración geológica de la provincia de Concepción y de los mantos carboníferos que en ella se encuentran, dándole un carácter más científico.

En él quedó claramente especificada la naturaleza de los yacimientos de carbón y sus tres capas clásicas.

Sin embargo, dichos estudios no fueron lo suficientemente sistemáticos y puntuales para orientar la inversión en futuros yacimientos carboníferos.

En términos institucionales, la acción estatal alcanzó mayor desarrollo con la creación del Cuerpo de Ingenieros de Minas que vino a reemplazar a la antigua Inspección. Dicho Cuerpo estableció que una de sus secciones se dedicaría al estudio de la producción de combustibles, y particularmente a la producción carbonífera. Numerosos informes incluidos en el Boletín del Cuerpo de Ingenieros de Minas avalan la preocupación de la institución por favorecer la producción de dicho combustible. Notables son los trabajos de Edmundo Delcourt dedicados a los mercados de consumo de carbón combustible y estudios particulares de yacimientos de la región de Arauco y Concepción.

En abril de 1923, por encargo del Ministerio de Industrias y Obras Públicas, se estableció a través del decreto N° 334 una Comisión del Carbón que tuvo como principal objetivo el estudio de "las medidas que propendieran al mayor consumo de carbón nacional y la disminución de los fletes terrestres y marítimos de dicho combustible"³⁰.

Con todo, se trató del esfuerzo más sistemático, aunque poco fructífero en el corto plazo, para reconocer la compleja realidad de la industria del carbón.

En 1926 se publicó el informe de la comisión gubernamental que contenía un análisis detallado de la minería carbonífera en su conjunto hasta 1924, lo que se denominó "bases para un proyecto de ley". Se establecían en él las que se consideraban como principales dificultades para el mejoramiento de la industria carbonífera.

En general se trató de una propuesta que enfatizaba la necesidad de la intervención estatal. Esta debía materializarse solamente en los planos de fomento y protección. La intervención directa del Estado en gestión empresarial no era contemplada.

En materia de fomento se estimó necesaria la participación del Estado en el mejoramiento del sistema de transporte marítimo, especialmente en materias relacionadas con el embarque y desembarque de productos en los diferentes puertos del país. Se hacía urgente la participación del Estado en aquellas materias para renovar una estructura portuaria atrasada, considerada uno de los principales obstáculos para mejorar el abastecimiento de las provincias nortinas.

³⁰*Ibidem*.

De acuerdo a la Comisión, debía establecerse una política carbonera nacional de mediano plazo y que articulara una serie de medidas que en conjunto y no separadamente ayudarían no sólo a la industria del carbón sino al conglomerado de las actividades productivas nacionales que precisaban de dicho combustible. Así, se estimaba como necesario:

- Completar la red ferroviaria en la zona carbonífera de Arauco.
- Habilitar obras de embarque en Lebu, mejorar los muelles en Lota y Coronel y las condiciones de desembarque en los puertos salitreros.
- Realizar por parte del Estado reconocimientos y sondajes en la región de Arauco.

Se recomendaba además una reforma a la legislación carbonera —ésta era contemplada en el Código de Minería de 1888— para propender al aumento y facilidad de la explotación de todas las cuencas carboníferas.

Esta misma comisión recomendó la formalización dentro del Ministerio de Industria de una sección especial denominada Caja de Fomento Carbonero, presidida por un consejo directivo compuesto por el ministro del ramo, por miembros del Cuerpo de Ingenieros de Minas y por delegados de la Asociación Carbonera y de la Asociación Salitrera. Quizás ésta sea una de las proposiciones de mayor significado en el futuro de la intervención estatal en materia de fomento productivo dentro de esta área.

Desde el punto de vista de la protección, la comisión se pronunció por la aplicación de un impuesto al carbón extranjero a través de una escala móvil que establecía una tasa de 15 pesos por tonelada de carbón externo y lo reduce en relación inversa al alza manifestada por el precio del carbón nacional.

Al mismo tiempo, se recomendaba un impuesto que gravara la importación de petróleo, lo que buscaba reabrir el mercado de combustible de la región salitrera al carbón nacional.

Se propuso, entonces, un impuesto progresivo que partía en una base de 3 pesos por tonelada de crudo, y consideraba tres años para que el gobierno y los productores salitreros adecuaran las condiciones para que el carbón nacional reemplazara al petróleo como combustible. Del cuarto año en adelante el impuesto aumentaría en tres pesos anuales hasta llegar a 21 pesos por tonelada en el noveno año. Con los fondos recaudados por los nuevos impuestos se estimaba conveniente realizar inversiones de mejoramiento justamente en aquellas obras que facilitarían el transporte y consumo del carbón chileno.

Tanto la propuesta de crear un órgano estatal, como la política de protección arancelaria, fueron medidas recogidas por el gobierno de Carlos Ibáñez y con pequeñas modificaciones puestas en práctica en los años siguientes.

No obstante lo anterior, es posible afirmar que el Estado se mostró bastante reticente a participar en la solución efectiva de los problemas de la industria carbonífera. El problema de este sector sólo vino a llamar la atención del Poder Legislativo con ocasión de los grandes conflictos iniciados a comienzos de 1920 y frente a la crisis energética vivida hacia mediados de la misma década, cuando dedicó varias sesiones de la Cámara de Senadores para tratar lo que entonces denominaron el problema carbonero.

Se puede decir entonces que el Estado intervino sólo coyunturalmente, actuando como mediador en los conflictos o tratando de asegurar con sus compras parte del mercado que las propias compañías no habían logrado formar con otros sectores de demanda. Como ya se dijo, en materia de obras de transporte y tareas portuarias el Estado tampoco asumió un rol muy dinámico. De hecho, buena parte de la estructura portuaria durante el período en estudio era ineficiente y complotaba contra la capacidad de crecimiento de la actividad carbonífera.

En buena medida esa inacción estatal y aparente desidia se explica por la manifiesta animadversión que existía entre los grupos dominantes hacia una intervención estatal más directa no solamente en aquellas áreas relacionadas con la industria del carbón, sino que en el conjunto de las actividades económicas, que se consideraban un campo reservado a la acción de las iniciativas privadas. Además de constituirse en una flagrante contradicción a los principios fundamentales del liberalismo económico.

Desde el punto de vista doctrinal, la intervención directa o indirecta del Estado en actividades económicas fue considerada por la Confederación Gremial de la Producción y el Comercio —a la cual se suscribía la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI)— como una situación nefasta, a la que debía ponerse fin en forma terminante. Se debían regular con mucha exactitud las posibilidades de inversión de los capitales y fondos de los organismos fiscales o semifiscales, buscando eliminar cualquier posible competencia con sectores industriales o de comercio.

La SONAMI se hacía parte de las conclusiones de la Convención Gremial de la Producción y del Comercio, acerca de que “la intervención directa del Estado en los negocios, en los mercados y en la producción, acarrea un desmejoramiento de la riqueza privada, y, como consecuencia, una reducción de las rentas nacionales”³¹.

Por el contrario, correspondía al Estado la acción de orientar, impulsar y regular las actividades económicas para obtener un mayor beneficio colectivo, respetando la iniciativa de los grupos o individuos particulares, preservando además el derecho de propiedad, base sustancial para alcanzar el progreso social y colectivo. Por esta misma razón la Sociedad se opuso a la creación de la Compañía Minera del Estado, que en agosto de 1932 fue propuesta por el gobierno dentro del plan de emergencia que se estaba elaborando para enfrentar los estragos de la crisis económica.

De la misma manera, el Instituto de Ingenieros de Minas levantó su voz para oponerse a dicho proyecto. De acuerdo a esta asociación profesional “sería mucho más beneficioso para la industria minera y mucho menos gravoso para los intereses generales del país el desarrollo de una política de fomento que estuviera encuadrada dentro de un programa mejor estudiado, limitándose el gobierno, por ahora, a desarrollar aquellos yacimientos mineros cuyos metales puedan entonar nuestra moneda y tengan fácil venta en los mercados sin crear nuevos organismos burocráticos”³².

En materia de la puesta en práctica de políticas protectoras, las opiniones estaban bastante más divididas. De este modo, Pedro Luis González —presidente de la Sociedad de Fomento Fabril por un largo período y redactor del boletín de la Sociedad— defendía la protección a la industria nacional, incluyendo la actividad carbonífera. Esta, de acuerdo al dirigente empresarial, “constituía uno de los medios más eficaces para desarrollar la capacidad económica del país, y de aprovechamiento de las numerosas materias primas con que se cuenta”³³.

Continuaba argumentando: “La política proteccionista es la manifestación más efectiva del nacionalismo en que están empeñados hoy los principales países del mundo...la Sociedad de Fomento Fabril ha propiciado la política proteccionista...”

La Sociedad de Fomento Fabril estimaba como absolutamente necesaria la participación del fomento estatal. Si bien aceptaba la intervención estatal en la expansión de obras públicas como paliativo a las crisis económicas recurrentes, insistía en que la mejor forma de actuar era capitalizando las instituciones como la Caja de Crédito Industrial, Minero y Agrícola.

En un editorial de septiembre de 1932 el *Boletín de la Sociedad* publicaba planteamientos acerca de lo que llamaba “Política social nacionalista moderna”, claramente influenciada por las propuestas corporativistas impulsadas en la época³⁴. Entonces manifestaba:

“El movimiento político moderno que llamamos social nacionalista y que otros llaman nacional-socialista, es una reacción contraria al liberalismo individualista y librecambista, sistema que, si bien no

³¹ *Boletín de la SONAMI* N° 410, junio de 1934.

³² *Boletín de la SONAMI* septiembre, octubre de 1932.

³³ *Boletín de la SOFOFA* N° 1, enero de 1931.

³⁴ Subercaseaux, Guillermo, “Política social nacionalista moderna”, en: *Boletín de la SOFOFA* N° 9, septiembre de 1932.

dominaba en la política anterior a la guerra europea, tenía, sin embargo, grande influencia en ella. Es, en efecto, una reacción en contra de la doctrina que limita la intervención del Estado en la vida económica. Sustenta, por la inversa, el principio de la intervención de los poderes públicos con el fin de mejorar las condiciones de vida de las clases pobres; pero respeta las normas de la libertad individual y de la propiedad privada y en esto se diferencia esencialmente del socialismo propiamente tal. Esto constituye el aspecto social o socialista de la política moderna. Sustenta, además esta política el principio de la intervención del Estado en lo referente a la producción de las riquezas, con el fin de fomentar y regular la producción agrícola e industrial y el movimiento comercial. Esto es lo que constituye su aspecto nacional o nacionalista”.

No obstante, queda la duda si la propuesta de Guillermo Subercaseaux, claro admirador del nacional-socialismo alemán y de la figura de Adolfo Hitler, era compartida por el conjunto de la Sociedad de Fomento. Subercaseaux aparentemente se sentía atraído por las propuestas funcionalistas del corporativismo alemán y su necesidad de negar la existencia de lucha de clases, tan presente en los temores de la clase dirigente del Chile de principios de los años treinta. Ello pesaba fuerte al momento de sus definiciones.

Por supuesto, las políticas protectoras con participación del Estado fueron —contrariando las ideas anteriores— el blanco de duras críticas. Coincidiendo con la acentuación de la crisis carbonífera, en 1926, el *Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril* publicó una extensa crítica de Carlos Keller a las propuestas de protección a ese sector extractivo y de paso descalificó en términos generales las propuestas del proteccionismo³⁵.

Reacciona Keller inicialmente contra lo que él considera exageraciones protectoras. En Chile, dice el autor, se ha tratado de aplicar las propuestas protectoras de List con resultados funestos, siendo responsables además de la profundización de las crisis económicas.

Los argumentos parecen ser los clásicos. El proteccionismo significa un sacrificio impuesto a la mayoría de los consumidores en función de los intereses de unos pocos productores industriales, ineficientes e incapaces de competir.

La protección sólo debe ser puesta en práctica cuando se “trata de aumentar las fuerzas productoras del nación”. Aun en ese caso las medidas deben ser más bien de carácter temporal y desaparecer una vez alcanzados los logros programados.

En Keller existe una crítica muy severa a la acción desempeñada por el Estado, sobre todo en el periodo parlamentario. La corrupción parlamentaria distorsionó, de acuerdo al autor, las rectas orientaciones estatales: “En un país con un régimen parlamentario, como lo hemos tenido hasta 1924, era muy fácil interesar a algún político influyente en exigir un derecho aduanero bajo el pretexto de proteger a la industria nacional y con el exclusivo fin de explotar a la nación con permiso del mismo Estado. Nuestro Estado no se ha preocupado, desde hace decenios, del interés general, sino que se encontraba en manos de explotadores”³⁶.

Para el caso de la protección a la industria del carbón, las críticas son directas. Si bien admite que las condiciones de la minería del carbón eran dramáticas —se trata del año 1926—, es enfático en afirmar que dicha crisis fue propiciada por las propias empresas debido a su actitud oportunista y a la escasa previsión al no mantener reservas adecuadas y mejorar sus sistemas productivos.

De acuerdo a C. Keller, las compañías carboníferas habrían explotado al máximo su condición de monopolio en el transcurso de la Primera Guerra Mundial —visión que es compartida por algunos parla-

³⁵*Boletín de la SOFOFA* N° 5, mayo de 1926.

³⁶*Ibidem.*

mentarios hacia aquella misma época—. Así, “en lugar de aumentar algo los precios, explotó la situación de monopolio que se creó para ella y subió los precios hasta 210 pesos, como término medio, en 1919”.

“Pero peor aún; en vez de emplear las enormes ganancias que obtuvo de esta manera en mejorar sus instalaciones técnicas, en obras de mejoramiento de las condiciones sociales de los obreros y en formar un fondo de reserva para eventualidades futuras, repartió la casi integridad de sus ganancias entre sus accionistas”.

Para finalizar sentenciaba: “Creo que cuando las industrias dejan de ser empresas que ven su objetivo principal en la producción limitándose a tener las mayores ganancias posibles sobre las mayores transacciones posibles... y se convierten en empresas de explotación de la nación y de especulación, no tienen derecho a exigir sacrificios de la colectividad”³⁷.

Se estimaba que si se establecía un derecho de internación a los combustibles extranjeros, se cometía un doble error. Primero, porque no se estaba contribuyendo a generar ninguna fuerza productiva nueva y además porque la consecuencia obligada era hacer pagar los costos de la ineficiencia e imprevisión de la industria carbonífera a dos de las empresas más provechosas de la economía nacional: la industria del cobre y del salitre.

Se argumentaba que si bien el Estado no debía abandonar a su suerte a la industria carbonífera, el camino para ayudarla no debía estar representado por el establecimiento de barreras artificiales que entraban la sana competencia. Así, aquél debía preocuparse del estudio de nuevas aplicaciones industriales de esta materia prima, investigar nuevos sistemas de calderas, mejorar los sistemas de transporte. Además, las propias empresas del área debían ser capaces de establecer políticas más racionales y con un sentido previsor.

LA RESPUESTA ESTATAL

En los primeros días de 1928 el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo se hizo cargo de la propuesta generada por la Comisión del Carbón. Representando de esta manera una primera reacción estatal con características más orgánica.

El 9 de abril de 1928 se promulgaba la ley N° 4228 que establecía la creación del Consejo de Fomento Carbonero (CFC). El documento llevaba la firma del Presidente de la República y del ministro Pablo Ramírez.

En él se recogía buena parte de las sugerencias que a partir del sector empresarial se habían manifestado desde 1923.

Se constituía de esta manera una de las primeras agencias estatales que declaraba como finalidad fundamental el fomento, desde el Estado, de la actividad carbonífera y la solución, al menos parcial, del problema energético nacional.

El Consejo dependería directamente del Ministerio de Hacienda. En su dirección participarían representantes de los sectores productivos nacionales, así como delegados del gobierno y estaría presidido por el propio ministro de Hacienda.

El artículo tercero de la ley que le daba origen estableció que el CFC: “Tendría a su cargo el estudio de la forma y medio de obtener el mejoramiento de la industria y del comercio del carbón y sus derivados, y propendía al perfeccionamiento de los métodos de explotación y beneficio en forma de que se consulten las mayores economías en los costos de producción y elaboración”.

En el título segundo se sugería la normativa acerca de los derechos aduaneros propuesta para los combustibles importados.

³⁷*Ibidem.*

Así, la tonelada de carbón de piedra quedó sujeta a un arancel de 15 pesos, cuyo monto podría ser elevado por el Presidente de la República hasta un total de 25 pesos la tonelada, previo informe del Consejo. Exceptuando aquellos carbones necesarios para ser utilizados en mezcla con carbones nacionales.

En el caso del petróleo se propuso un arancel progresivo que lo llevaría desde una tasa inicial de 3 pesos por tonelada hasta 21 pesos, en un plazo de 7 años, el cual se haría permanente desde 1934.

Algo más flexible se era con la utilización de petróleo en las Compañías de Vapores, a las que se les congeló el arancel anterior hasta diciembre de 1930.

La actividad de fomento propiamente tal quedó dispuesta de la manera siguiente:

Se autorizó al Presidente de la República contratar un préstamo externo ascendiente a 120 millones de pesos moneda corriente, a un interés de 7% anual y a 1% de amortización.

Dicho monto se invertiría de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Treinta millones para ser destinados a la realización de obras marítimas y mejorar las condiciones de embarque y desembarque en los puertos.
2. Considerando un aumento del consumo nacional de carbón en las provincias al norte de Coquimbo, se autoriza a invertir con el mismo fin anterior 50 millones de pesos, siempre que la demanda de esas localidades hubiese superado las 25.000 toneladas de promedio mensual durante un período mínimo de seis meses.
3. Veinte millones en la adquisición de buques carboneros.
4. Diez millones para concurrir al establecimiento en el país de fábricas de elaboración de coque metalúrgico o de combustibles líquidos, aceites y subproductos del carbón.

Las propuestas anteriores serían puestas en práctica a través de créditos entregados a productores o grupos de productores y con garantía de la propiedad de aquéllos.

Se fomentaba de paso a la Marina Mercante Nacional, otorgándosele beneficios a aquellas embarcaciones de construcción nacional y también a aquellas que transportaran carbón al exterior.

Evidentemente la aplicación parcial de estas medidas permitió salvar la situación crítica de fin de década, pero, no es menos cierto, que la crisis internacional determinó una drástica caída, primero de las actividades internas, especialmente aquéllas destinadas a la exportación y, por otra parte, una no menos notoria caída en la capacidad para importar, incluyendo ciertamente los productos energéticos. La combinación de ambos elementos trasladó el problema al conjunto de la economía y postergó la necesidad de abordar estructuralmente el problema energético.

La recuperación de la economía chilena a partir de 1934 reavivó la discusión acerca del tema de la provisión energética y restituyó el debate acerca de la necesidad de intervención estatal.

A pesar del notable aumento de la producción alcanzada después de 1934, existía una permanente preocupación tanto en los círculos empresariales como entre las autoridades de gobierno. Así, el Presidente de la República mostraba su preocupación en su mensaje presidencial de mayo de 1938, al abrir el período de sesiones ordinarias del Parlamento. El Primer Mandatario manifestó entonces: "El Supremo Gobierno, por intermedio del Servicio de Minas del Estado, se encuentra vivamente preocupado de la escasez de producción de carbón, en relación al consumo nacional"³⁸.

La preocupación del Presidente y de las autoridades gubernativas parece contrastar con los crecientes niveles productivos alcanzados por la industria carbonera nacional, sobre todo si se repara en el hecho de que por primera vez en su historia ésta había rebasado los dos millones de toneladas anuales de producción.

³⁸Alessandri Palma, Arturo, *Mensaje Presidencial*, mayo de 1938.

Sin embargo, las preocupaciones quedaban justificadas tomando en consideración que el aumento de la producción no se sostuvo en la ampliación de la capacidad productiva de las empresas, sino que principalmente estuvo fundado en el aumento de los días trabajados y la utilización al máximo de la capacidad instalada.

Así, para ampliar sus compromisos, las empresas debieron trabajar a plena producción y en algunas ocasiones debieron acudir a sus reservas para cumplir con los compromisos contraídos.

CUADRO N° 5
PRODUCCION NACIONAL DE CARBON 1930-1940

Año	Toneladas
1930	1.435.424
1931	1.100.282
1932	1.085.005
1933	1.540.614
1934	1.807.527
1935	1.899.630
1936	1.870.729
1937	2.001.000
1938	2.045.958
1939	1.882.606
1940	1.935.225

Fuente: *Boletín de la SONAMI* y *Boletín del Departamento de Minas y Petróleo del Ministerio de Fomento*.

La preocupación ya no era sólo por la suerte de las compañías, sino por cómo resolver el problema más grave que significaba el posible desabastecimiento de combustible en una economía que ya había recuperado los niveles de actividad previos a la crisis y que continuaba creciendo.

En 1938, las complicaciones para abastecer una demanda creciente de combustible llevaron a la Caja de Crédito Minero a solicitar del gobierno la supresión, al menos temporal, del impuesto que gravaba la importación de carbón extranjero.

La medida era indispensable dado el ritmo de crecimiento de las actividades internas que amenazaban con rebasar la capacidad de las compañías carboníferas. De hecho, sólo la demanda de carbón proveniente de la industria fabril había crecido en 170.000 toneladas entre 1930 y 1938³⁹.

Una solución definitiva a la escasez de combustible debía provenir de la capacidad de incentivar su producción interna. Esta debía seguir diversos caminos, entre los cuales el propio aumento de la producción de carbón aparecía como el más importante. Pero, además adquirían relevancia las propuestas para aumentar la producción de energía eléctrica y aquellas que veían en la oferta de petróleo nacional el mejor camino para superar la carencia de energéticos.

Los déficit más serios comenzaron a generarse a partir de los últimos años de la década. Un descenso en la producción interna de carbón y un rápido crecimiento de la demanda agregada hicieron que la situación se agravara.

³⁹*Boletín de la SONAMI*, N° 416 y N° 466 de 1934 y 1939, respectivamente.

De este modo, las causas de la nueva crisis carbonífera provenían del rápido aumento del consumo, de algunas dificultades técnicas insubsanables en la explotación de las minas y de las condiciones poco favorables para el transporte y la comercialización del producto.

En 1939 el Estado realizó su propuesta de intervenir directamente en la gestión empresarial en el área de producción carbonífera. Ayudó a la toma de esta decisión la corriente de opinión que entendía como necesaria la planificación económica y como provechosa la intervención directa del Estado. Ambos conceptos ampliamente compartidos en el seno del gobierno del Frente Popular, coalición política que había asumido la conducción del Ejecutivo un año antes.

La agudización de la crisis llevó al ministro de Fomento Oscar Schnake y otras autoridades a realizar un acucioso examen de la realidad de este sector de la actividad económica⁴⁰.

El crecimiento permanente de las actividades económicas internas afloró como el primer componente de un agudo problema. Se estimaba así que en el año 1939 ya había existido un déficit cercano a las 100.000 toneladas.

La demanda de los sectores tradicionales como los Ferrocarriles del Estado había crecido notoriamente, alcanzando por sí sola a absorber alrededor de la mitad de la producción de la compañía carbonífera más importante del país. Se agregaba a éste, que podría ser considerado un problema, la dificultad de las empresas para mantener stocks importantes de su producción y resolver por esta vía las demandas eventuales que pudieran existir. Acompañaba a estos elementos negativos el hecho de que existía una serie de establecimientos carboníferos mal explotados y que contribuían, no obstante sus posibilidades, a acentuar los problemas de provisión de combustible.

Una política crediticia tradicional tampoco era la solución, de acuerdo a las palabras del ministro Schnake. La dificultad provenía de la incapacidad de las empresas menores para establecer garantías reales por los créditos recibidos y la incapacidad de las agencias estatales de capitalizar en su provecho al involucrarse en este tipo de operaciones.

Por otro lado, el monto de las operaciones sólo facilitaría la creación de empresas pequeñas condenadas inevitablemente a producir con costos muy elevados y su contribución a la solución del problema energético sería entonces prácticamente nula.

De este modo, atendiendo a que el Estado era dueño de importantes reservas carboníferas en el Golfo de Arauco y a que, por otra parte, nada justificaba que él no realizara los esfuerzos necesarios para incorporar dichos recursos a la economía nacional, se hacía imperiosa la creación de una empresa carbonífera de propiedad estatal.

Así, en enero de 1940 se enviaba al Congreso Nacional un proyecto de ley que creaba la "Empresa Carbonífera del Estado", la cual tendría por objeto:

- a) Practicar reconocimientos en las reservas carboníferas del Estado y explotarlas.
- b) Adquirir yacimientos carboníferos a cualquier título, reconocerlos y explotarlos.
- c) Vender y distribuir los carbones que procedan de sus explotaciones y los que adquiera de otras procedencias.
- d) Adquirir o construir naves carboneras y toda clase de medios y elementos de transporte, así como instalaciones para embarque marítimo y terrestre.
- e) Adquirir y arrendar bienes raíces y muebles destinados al cumplimiento de los fines anteriormente expuestos.
- f) Formar stocks o reservas de carbón para mantener permanentemente asegurado el abastecimiento nacional.

⁴⁰*Boletín de la SONAMI*, N° 477, enero de 1940.

- g) Tomar participación en el dominio o en la explotación de yacimientos carboníferos de propiedad de particulares y formar yacimientos de particulares en explotación, mediante el pago de una renta, regalías o en otras formas.
- h) Ejecutar y celebrar todos los actos y contratos civiles y comerciales que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines, así como contraer obligaciones de cualquier naturaleza, con garantías generales o especiales relacionadas con las operaciones propias de la empresa.
- i) Emitir bonos y debentures.
- j) Exportar carbones cuando la producción nacional exceda del consumo interno⁴¹.

La proposición del Estado en esta materia era completísima y llegaba en un momento en que, si bien aún no era plenamente aceptada la penetración del Estado en la vida económica, ya se habían abierto las posibilidades para que el tema se pusiera en discusión y se contaba con quienes estaban dispuestos a emprender el desafío, como el propio ministro Schnake.

Si bien el proyecto de ley no prosperó en su trámite legislativo, desde el punto de vista conceptual ésta era la primera propuesta del Estado en el sentido de participar en la gestión empresarial en el ámbito de la minería del carbón. El representa el anuncio del fin de una larga etapa en la que el control total de la empresa carbonífera había estado en manos del sector privado.

Dos años más tarde el Estado, por intermedio de la Corporación de Fomento de la Producción, incentivó la producción carbonífera incluso con su participación directa. Así la acción estatal se materializó con las actividades desarrolladas en los yacimientos carboníferos Victoria de Lebu, Pilpilco y Colico Sur. En el primero de los mencionados se realizaron obras de transformación de la estructura subterránea posibilitando un significativo aumento de la producción.

El mineral de Pilpilco sirvió para que la propuesta de la CORFO se complementara con la iniciativa de los propietarios de los terrenos en los que se encontraba el yacimiento.

La acción en Colico Sur fue de mayor significancia, en tanto que CORFO asumió la dirección del yacimiento abandonado e introdujo mejoras en su estructura interna así como en las instalaciones complementarias de administración, almacenamiento y transporte. De acuerdo a un informe de CORFO, en 1943, el yacimiento producía 60.000 toneladas de carbón al año⁴².

De este modo, la ampliación del rol del Estado en el fomento y la producción carbonífera se acentuó y corrió paralela a los nuevos vientos que desde entonces cimentaron la idea de transformar al Estado en empresario y principal promotor del desarrollo económico.

Detrás de lo que parecía ser el inicio de una nueva etapa quedaba una larga historia de esfuerzos individuales y colectivos que habían permitido levantar una importante actividad económica y diseñado un entramado social y cultural ligado íntimamente al mundo minero.

En definitiva, las transformaciones políticas e institucionales de los años veinte, la propia crisis de la industria carbonífera y el problema de abastecimiento de productos energéticos en los años siguientes introdujeron al debate el tema de una mayor intervención del Estado en materias de fomento económico.

Para el caso específico de la minería del carbón, tal discusión estuvo alimentada por las dramáticas crisis sociales que sacudieron la región carbonífera desde principios de siglo y que se agudizaron hacia los años veinte. Ello estuvo acompañado por la aguda oscilación de la oferta de productos energéticos entregada por una minería que, no obstante presentar importantes adelantos en sus faenas de explotación, no fue capaz de atender las necesidades crecientes de combustible. Hacia mediados de la tercera

⁴¹Boletín de la SONAMI N° 477, enero de 1940.

⁴²Ortega y otros, Luis, *La CORFO, cincuenta años de realizaciones*, Santiago, 1989.

década del siglo no era sólo el destino de la industria carbonífera el centro de las preocupaciones de las autoridades y de los propios empresarios, sino el desempeño del conjunto de las actividades productivas. Las extractivas de larga data, como lo era la industria salitrera y la menos desarrollada industria del cobre y un área más moderna representada por un sector industrial en franco crecimiento, compartían los sobresaltos de una deficiente oferta energética.

En ambos casos estaba comprometido además el funcionamiento estatal, altamente dependiente de los ingresos provenientes del sector exportador. Pero también pesaba fuertemente el juicio político que sobre él hacía una sociedad cada vez más compleja y resuelta en la defensa de sus intereses y que, por lo mismo, pedía cambios más sustanciales en el comportamiento del Estado.

No obstante ser poderosos argumentos para una intervención más decidida del Estado, el problema pasaba también por resolver los conflictos de intereses de los distintos sectores empresariales y productivos involucrados y por vencer la vieja dogmática liberal que defenestraba cualquier gesto de expansión de la esfera estatal y la percibía como la peor amenaza a las iniciativas individuales. Aunque lejos de este propósito, la mayor intervención estatal en el fomento y gestión económicos no pudo resolver rápidamente este conflicto central. Está claro que en las décadas de los veinte y treinta la propuesta, si bien no era prematura, precisaba de argumentos más convincentes para demostrar los beneficios de la intervención del ente público. Dolorosamente el argumento se presentó a fines de los años veinte y sólo entonces una propuesta que había avanzado a paso lento desde las primeras y dramáticas crisis del sector exportador fue considerada como puerta de salida para la delicada situación a la que se vio sometida la economía y la sociedad en su conjunto.

La mayor tolerancia a la intervención estatal provino entonces de la propia indefensión en que se encontraron los diversos sectores productivos, estimando como necesario e imprescindible el fomento estatal y la creación de instituciones apropiadas para materializarla.

La actividad carbonífera no fue la excepción. Las propuestas de la Comisión del Carbón que evacuó su informe en 1926 no cayó en el vacío. La crisis de 1930 y la orientación corporativista del dictador Ibáñez se complementaron para hacer realidad una propuesta que cinco años antes parecía no tener futuro. Finalmente, la capacidad de concertación y el triunfo de las propuestas políticas de centro, apoyadas por la izquierda, sensibilizaron e hicieron posible la ampliación de los espacios de acción e intervención del Estado, constituyéndose en la avanzada de la acción empresarial de éste en las décadas siguientes.