

# Los particulares y el Estado en el desarrollo de la electricidad en Chile



ADOLFO IBÁÑEZ SANTA MARÍA

## *Los inicios*

Hacia 1920 la electricidad estaba presente en todas las ciudades de Chile. También en los principales centros mineros y, a la vez, comenzaba su penetración en las zonas agrícolas más dinámicas.

En las ciudades fue donde primero comenzó a utilizarse, a partir de 1883. Normalmente algún industrial instalaba generadores, y además de abastecerse, vendía el excedente para alumbrado público y domiciliario y, luego, para otras industrias. De esta manera se fueron configurando empresas locales.

En los principales núcleos urbanos se crearon empresas específicamente eléctricas, dotadas de capitales acordes para la instalación de unidades generadoras y sistemas de distribución. También abarcaron el ramo de los tranvías eléctricos que permitían mantener el consumo básico por día, previsto por las empresas.

En Santiago y Valparaíso las compañías eléctricas fueron inglesas pero con capitales de propiedad alemana. Así surgieron la Chilean Tramway and Light Company, en Santiago, y la Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad, en Santiago y Valparaíso. Esta última operaba también en Buenos Aires, Argentina.

En Concepción se estableció la Compañía General de Electricidad Industrial (CGEI), de capital chileno, que, además, adquirió concesiones en las principales ciudades de la zona centro sur del país e instaló tranvías en algunas de ellas.

En cuanto a la minería, las empresas salitreras del extremo norte y los capitales norteamericanos que desarrollaron las grandes minas de cobre y hierro construyeron las más grandes instalaciones eléctricas del país para aquella época.

En el campo la electricidad se utilizó en las viviendas, faenas agrícolas e irrigación mediante elevación de aguas subterráneas.

## *Los locos años veinte*

Diversos factores contribuyeron a que durante la década de 1920 la electrificación del país experimentara un avance de gran mag-

nitud: 33% acumulativo anual entre 1922 y 1929, con especial énfasis en el desarrollo de la energía hidroeléctrica.

La electrificación del ferrocarril de Valparaíso a Santiago y la instalación de importantes industrias en sus cercanías originó la creación de la Compañía Nacional de Fuerza Eléctrica (CONAFE). Con motivo del fin de la Guerra Mundial, el gobierno del Reino Unido confiscó los bienes alemanes en las islas británicas, con lo que las empresas eléctricas alemanas pasaron a manos de la Whitehall Securities Corporation de Londres, la que muy pronto se unió a CONAFE originando la Compañía Chilena de Electricidad (CCE) en 1921. De inmediato esta poderosa compañía inició una intensa campaña para promover el uso generalizado de la electricidad en viviendas y, además, en faenas agrícolas. En 1928 los ingleses vendieron su parte a la South American Power Company (SAPCO), de origen norteamericano; esta última adquirió también numerosas empresas que operaban en las zonas aledañas al ferrocarril eléctrico y las fusionó con la CCE. También adquirió la Compañía Carbonífera y Eléctrica de Máfil, concesionaria de Valdivia, con vistas a futuros desarrollos en el ramo de la energía térmica, complementarios de los negocios en el ramo de la hidráulica que poseía en el río Maipo.

La CGEI emprendió una obra importante en Concepción; reforzó las instalaciones que poseía en las diversas ciudades de las que era concesionaria e interconectó algunas de ellas.

En la Zona Austral, Puerto Montt y Osorno, la Sociedad Austral de Electricidad (SAESA), fundada en 1926, realizó una campaña de difusión y simultáneamente el estudio de futuras instalaciones hidroeléctricas.

En esos mismos años se formó la Compañía Sudamericana de Servicios Públicos, que adquirió las concesiones de Antofagasta, en el extremo norte, de Punta Arenas, en el Estrecho de Magallanes, y de otras localidades en el centro del país.

De este modo, cuatro grandes compañías comenzaron a reunir la enorme dispersión inicial de empresas locales y se aprontaban para iniciar proyectos de gran magnitud, tanto en la

generación de energía hidráulica como en su distribución. Paralelamente, los grandes autoprodutores, principalmente de la minería, contribuían también a dotar al país de una vasta infraestructura eléctrica y de la consiguiente experiencia en la operación de esta novísima fuente de energía.

Producto de esta gran expansión se abrió el mercado de las concesiones en la generación de energía hidráulica, debido a los numerosos proyectos que comenzaron a planearse. La CEE tenía cuatro centrales en aguas del río Maipo y, con el tiempo, llegó a planear otras seis. La CGEI adquirió concesiones en los ríos Cachapoal y Bío-Bío e inició los estudios correspondientes. SAESA, por su parte, puso sus ojos en río Pilmaiquén. La Sudamericana abastecía a Antofagasta y Punta Arenas, que no tenían más alternativas que la termoelectricidad; para las ciudades del centro, en cambio, comenzó a estudiar el aprovechamiento de las principales aguas vecinas. Así consolidaban su situación estas empresas y se transformaban en potenciales compradoras de las compañías eléctricas pequeñas que se ubicaban dentro de las áreas de influencia de las centrales que planeaban poner en marcha.

Simultáneamente, se perciben embriones de nuevas empresas con posibilidades de tener una gravitación regional más amplia que las anteriores empresas locales, lo que posibilita la construcción de centrales generadoras importantes. Entre aquellas que la documentación permite entrever, destacan las de Curicó, Teno y Molina, posteriormente fusionadas con las de Viña del Mar y la Sudamericana en una nueva CONAFE; la de Melipilla, más adelante Empresa Eléctrica del Litoral; otra vinculada a las concesiones de Angol, Collipulli, Temuco, Victoria, Lautaro y Traigén, enlazadas con las de Teófilo Grob en La Unión; las de La Serena y de Coquimbo, reunidas por Adolfo Floto. Las circunstancias posteriores les depararon diversos finales a estos embriones.

### *Crisis y resurgimiento*

La década de 1930 se inició con un panorama sombrío. Factores internos y externos cambiaron marcadamente la situación. La modificación de la legislación eléctrica en 1931, la quiebra del salitre —debido a la competencia de los abonos nitrogenados sintéticos alemanes—, la crisis financiera mundial y el control de cambios internacional —que se estableció para paliar la angustiosa situación de la balanza de pagos chilena— constituyeron factores que se conjugaron para cambiar radicalmente el panorama de la electricidad en Chile, pues tuvieron

una incidencia extremadamente negativa en la capitalización requerida por el sector para continuar con su desarrollo.

La legislación en la industria eléctrica rigidizó y burocratizó la fijación de tarifas, lo que, en un contexto de inflación creciente, ahogó a las empresas. La quiebra del salitre y la Gran Depresión se tradujeron en una aguda crisis de capitales internos y externos, situación que detuvo el desarrollo de los proyectos hidroeléctricos en estudio. El control de cambios internacional y la cesación del pago de la deuda externa completaron el cuadro de las dificultades para recibir capitales extranjeros, dinero que, desde un principio, había participado en el desenvolvimiento del sector. Esta parálisis de las inversiones se agravó por el incremento de la demanda de electricidad, que casi no se vio afectada por las crisis mencionadas debido a la propaganda y a las transformaciones tecnológicas que habían difundido su uso en viviendas e industrias.



Finalmente, la CCE se vio envuelta en un grave conflicto con el gobierno por haber transgredido las normas del control de cambio en 1935: la multa que debía pagar era de tal magnitud que convino con el gobierno la entrega a éste de dos tercios de sus utilidades indefinidamente y la instalación de unidades termoeléctricas con capacidad para generar 50 000 kW, todo lo cual contribuyó a agravar el recelo de invertir en este rubro.

No obstante lo anterior, en 1938 la CGEI aumentó sus instalaciones en Concepción y compró las concesiones vecinas de Talcahuano y Chihuayante; en 1939 completó los estudios para instalar una central de 8 000 kW en el río Cachapoal y reinició los estudios para instalar otra en el Bío-Bío; también en esos años preparó la interconexión eléctrica de algunas ciudades a las que servía.

Por su parte, SAESA completó los estudios para construir Pilmaiquén con 4 000 kW y la Sudamericana obtuvo concesiones para interconectar ciudades en torno a Linares.

Se desprende de esta información que a fines de la década se reiniciaba el desarrollo del sector, en lo que a las grandes compañías se refiere, que generaban 95% de la energía para servicio público. Las pequeñas —alrededor de ciento cincuenta— no pudieron superar la rigidez tarifaria, las crisis económicas y el incremento de la burocracia, lo que se tradujo en el envejecimiento de sus equipos y el consiguiente y paulatino “apagamiento” de las localidades que servían. A partir de 1939 comenzaron a presentarse numerosos casos de empresas pequeñas en falencia que fueron compradas a precios irrisorios por el gobierno, pero que siguieron funcionando en las mismas precarias condiciones a que habían sido reducidas.

### ***La intervención del Estado***

Con el advenimiento del siglo XX cobraron vigor ideas que preconizaban una transformación radical del concepto de Estado que prevaleció en el siglo XIX, y que llevaron a la configuración del *Estado moderno* a partir de la década de 1920. Últimamente, éste ha sido denominado también Estado providencia, benefactor o empresario. En aquella década, los nuevos planteamientos asignaban al Estado un papel sobresaliente en materias económicas y sociales y propugnaban un acentuado nacionalismo tecnificador y un incremento de la autoridad gubernativa para concretar sus objetivos. El espíritu planificador se desarrolló como una herramienta eficaz para lograr la materialización de estos postulados, que apuntaban a una revolución modernizadora para elevar el nivel de vida y lograr la independencia económica del país.

Los ingenieros sentían que les correspondía una misión fundamental en la modernización social que implicaba esta redefinición del Estado, precisamente debido a su carácter técnico. De aquí el protagonismo que adquirieron en este proceso; encabezaron una administración pública renovada y autónoma, que en Chile fue conocida como el sector *semifiscal*. Tal sector configuró el cauce para concretar la nueva política y el reducto desde donde actuó esta nueva elite tecnocrática-mesocrática.

### ***Política eléctrica chilena***

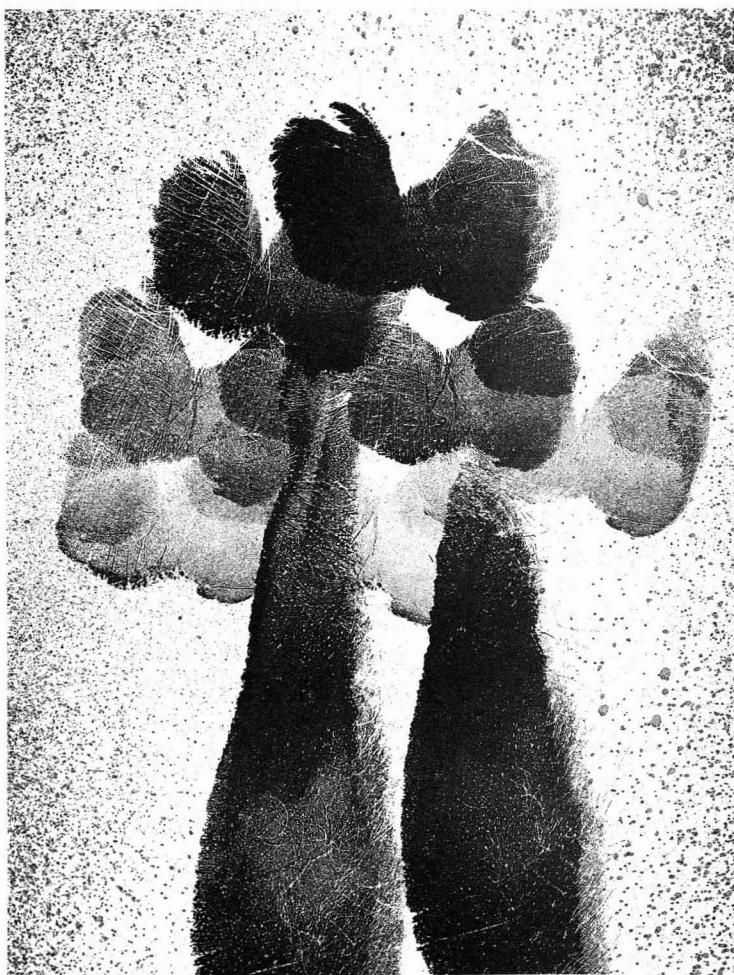
En materia de planificación destacó señaladamente, durante la década de 1930, un ambicioso plan de electrificación nacional titulado *Política eléctrica chilena*, en el que trabajó un grupo de ingenieros desde 1932 hasta 1935. Influyó en este grupo la II Conferencia Mundial de la Energía, realizada en Berlín en 1930. Al inaugurarla, el embajador de los Estados Unidos de Norteamérica señaló que los estados debían controlar esta industria por los beneficios que se obtendrían al eliminar el lucro de

los particulares y por la posibilidad de organizar enormes sistemas interconectados, como sucedía en el Reino Unido desde 1926, debido a la intervención del gobierno. Con anterioridad, Lenin y Mussolini habían señalado la importancia de la electricidad para la reestructuración de la sociedad. Además, la publicación del primer plan quinquenal soviético en 1929 había producido un gran impacto en favor de la planificación total.

En la introducción de *Política eléctrica chilena* se mostró la tónica del trabajo en cuestión: se indicaba allí que la electricidad estaba íntimamente ligada al progreso y al bienestar humano y que no podía ser objeto de lucro por ser de “extrema necesidad pública”, de modo que debía ser explotada por el Estado o por particulares estrictamente reglamentados. En el fondo, exponía un programa político que tenía en la electrificación su fundamento.

### ***Creación de CORFO***

En 1939 fue creada la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), entidad estatal autónoma de fomento económico, cuya misión fundamental debía consistir en planificar el desarrollo económico nacional. Ésta, como las otras instituciones de fomento que dieron su fisonomía al Estado moderno chileno, logró mantener constantes sus actividades debido a la





primacía que siempre tuvieron los "técnicos": su optimismo y espíritu público, su alto nivel profesional y el mantenerse ajenos a la política partidista les confirió una enorme fuerza moral para avanzar en sus tareas, sorteando los vaivenes políticos.

El primer paso de CORFO lo constituyó la publicación de *Planes de acción inmediata*, que, para el sector eléctrico, planteaban la construcción de centrales hidroeléctricas que aumentarían 53% la potencia instalada para servicio público.

Los particulares afectados contrapusieron que el "fomento" se tradujera en una "prudente ayuda" a las empresas existentes para mejorar sus equipos y que la política tarifaria permitiera a estas empresas desarrollarse y cumplir sus objetivos.

### *Plan de electrificación del país*

Este plan fue estudiado por el Comité Técnico de la Energía de CORFO y aprobado en marzo de 1943. Nació explícitamente de la ideología modernizadora señalada y su proyección sobre la planificación eléctrica. Difería notoriamente de los Planes de Acción Inmediata de 1939. Tras él había una nueva concepción: un sistema eléctrico de proyección nacional. Se concebía al país como un sistema único, para aprovechar al máximo sus recursos hidráulicos y estar en condiciones de ofrecer energía "abundante y barata", antes que la demanda lo exigiera.



No se trataba de planificar con base en la información manejada por las empresas existentes, sino de concebir un país idealmente electrificado.

En primer lugar, se planteaba la necesidad de construir centrales para abastecer las diversas regiones eléctricas en que se dividió el país; luego, interconectarlas y, finalmente, construir las grandes centrales y redes de transmisión que requeriría el país al cabo de los dieciocho años de desarrollo del Plan. Los particulares quedaban explícitamente excluidos de participar en este desarrollo. Sólo podrían seguir operando lo ya existente. Incluso los proyectos que éstos tenían pasaron pronto a CORFO para su ejecución sin ninguna indemnización.

Complementariamente, planes menores ayudarían a la consecución integral de los objetivos económicos y sociales del plan maestro. La electrificación rural incorporaría al desarrollo a una vasta y diseminada población; el regadío mecánico permitiría que hubiera nuevas tierras para cultivo; la agroindustria se desarrollaría. Las cooperativas constituirían la herramienta eficaz para lograr la modernización del campo. En 1941 CORFO había redactado un reglamento para la constitución de ellas.

### *El ejemplo de los Estados Unidos*

La política de Roosevelt frente a la Gran Depresión llevó a planificar una obra de gran aliento con el objeto de reestructurar integralmente la vasta zona irrigada por el río Tennessee. Para conducir este proyecto se creó un organismo denominado Tennessee Valley Authority (TVA) en 1933. Las obras consistieron principalmente en la construcción de represas, canales y malecones que servirían para encauzar las aguas, lo que posibilitó la edificación de numerosas centrales hidroeléctricas interconectadas entre sí.

Esto formó un enorme complejo eléctrico que, a su vez, atrajo la instalación de numerosas industrias consumidoras de mucha energía. Además, los embalses y las canalizaciones dieron un fuerte impulso al turismo, y la irrigación revitalizó la agricultura. Se intervino la propiedad agrícola para formar pequeños predios e intensificar los cultivos, lo que se tradujo en una urbanización de los campos mediante la creación de numerosas cooperativas de propietarios.

La TVA constituyó una exitosa experiencia de *dirigismo limitado*. En 1935, el gobierno norteamericano creó, además, la Rural Electrification Administration, tendente a fomentar la electrificación rural en general. Ambas instituciones despertaron un vivo interés en la tecnocracia chilena que dio vida a CORFO en 1939. Fue así como a partir de 1940 numerosos ingenieros de la corporación fueron becados o auspiciados por aquellas entidades para estudiar en el terreno las posibilidades que abría la planificación eléctrica y el sistema de cooperativas al desarrollo industrial y agrícola. De aquí

a concebir al país como un sistema eléctrico integrado, con miras a acelerar la industrialización e intervenir en la vida agraria, había sólo un paso. El plan para explotar el valle de Copiapó, debatido en el seno del Comité Técnico de la Energía de CORFO a fines de 1942, constituye un elocuente botón de muestra.

### Creación de ENDESA

El espíritu planificador de los ingenieros de CORFO manifestó en diversos aspectos un menosprecio de la realidad eléctrica preexistente o una prescindencia de ella. Esto se explica en cuanto a que la realidad configurada hasta entonces no respondía a plan alguno y la electricidad generada era sumamente irregular.

Por otro lado, las crisis de los años 1931 y 1932 interrumpieron la inversión en electricidad, en el preciso momento en que la tecnología y la propaganda volcaban al país hacia ella, produciendo un gran incremento en la demanda. Se vivieron entonces años difíciles, agravados por la difusión de las ideas que preconizaban la planificación estatal, que también contribuía a inhibir la inversión privada.

El espíritu planificador se resistía a dar cabida a los particulares, pues el hecho de ser tales los hacía difíciles de someter a un plan, ya que su lógica era diferente. Más aún, para la tecnocracia de CORFO tampoco eran confiables los otros organismos del Estado cuando se trataba de programar una acción a largo plazo: podían no ser tan inmunes a los avatares políticos. En esta línea hay que situar indudablemente la oposición de CORFO al proyecto de ley presentado por el Ejecutivo en 1943 para crear una Empresa Eléctrica del Estado.

Fue así como en ese año CORFO eliminó toda otra posibilidad, tanto privada como estatal, de participar relevantemente en el desarrollo de la energía eléctrica del país. A partir de entonces, sólo su equipo planificador y técnico sería el encargado de realizar el Plan de Electrificación del País, sin interferencias de ningún otro sector. Para asegurar su ejecución con total autonomía, dio vida, en diciembre de 1943, a la Empresa Nacional de Electricidad, S. A. (ENDESA), propiedad de CORFO, pero regida por el estatuto de las empresas privadas. Mediante ella, quiso liberarse definitivamente de las presiones de los empresarios privados afectados y de los funcionarios estatales —presentes y futuros— excluidos. ♦

### Fuentes consultadas

*Acta de Comité Técnico de la Energía.* Comprende las 114 sesiones realizadas por este organismo desde su creación en 1940, mismo que dejó de funcionar en abril de 1943. Reinaldo Harnecker actuaba como secretario del Comité. Tenía por finalidad el análisis técnico de los estudios y los planteamientos del Sub Departamento de la Energía de CORFO. Sus acuerdos eran revisados en la Comisión de Energía y Combustibles de CORFO para, final-

mente, llegar al conocimiento y la consideración del Consejo de la Corporación. Contienen una amplia documentación anexa.

*Actas del Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción,* 1943. En ellas se percibe la secuencia que llevó a la fundación de ENDESA.

*Anales del Instituto de Ingenieros de Chile.* Revista chilena de ingeniería, publicación del Instituto de Ingenieros de Chile.

*Cinco años de labor 1939-1943.* Memoria de CORFO correspondiente a los años indicados. Se reseña la labor realizada ordenándola según los departamentos de la corporación.

*Cuadro sinóptico que contiene la labor de la Dirección General de Servicios Eléctricos* entre 1927 y 1976 en materia de concesiones de potencia y de mercedes de agua, líneas de transmisión y decretos de transferencias entre concesionarios y desde éstos a la dirección. Se especifica en él el número de orden; decreto, número y fecha; tipo de concesión; nombre del concesionario; tipo de servicio; materia; plazo de concesión y observaciones generales. Se omitió en este cuadro el año 1933. Documento manuscrito, confeccionado por un funcionario de la dirección con posterioridad a 1976.

*Cuarta memoria de la Dirección General de Servicios Eléctricos 1931-1935.* Da cuenta de la legislación y reglamento del sector; de la situación de la industria eléctrica y de la labor desarrollada durante los años mencionados. Contiene una lista de 267 localidades con servicio eléctrico controlado por la dirección.

Ibáñez Santa María, Adolfo, "Los ingenieros, el Estado y la política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento, 1927-1939", en *Historia* 18, Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1983.

*Plan de electrificación del país,* CORFO, Santiago, 1942. Contiene la versión completa del plan preparado en el Sub Departamento de la Energía y que, posteriormente, constituyó la razón de ser de ENDESA.

*Planes de Acción Inmediata,* Santiago, 1939. Contiene los planes sectoriales aprobados por el Consejo de la Corporación, en defecto del Plan General de la Producción que estipulaba la ley; se ordenan conforme a los departamentos en que se organizó CORFO al iniciar su actividad.

*Política eléctrica chilena.* Ciclo de siete conferencias dictadas en el Instituto de Ingenieros de Chile, diciembre de 1935. Reinaldo Harnecker, Vicente Monge Mira, Hernán Edwards Sutil, José Luis Claro Montes, Domingo Santa María Sánchez, Fernando Palma Rogers y Darío Sánchez Vickers; publicadas en los *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, 1935. Posteriormente publicadas en edición aparte por Editorial Nascimento, Santiago, 1936.

*Quinta memoria de la Dirección General de Servicios Eléctricos y de Gas, 1936-1938.* Análoga a la anterior, aunque ésta no contiene la nómina de localidades atendidas por concesionarios de servicios eléctricos, pero sí la potencia instalada y la energía generada en las diversas localidades servidas por concesionarios.

Soto Vásquez, Jorge, "El papel del Estado en Chile: ideas y proposiciones, 1910-1920", tesis para optar al grado de licenciado en historia, Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1989.