

RAFAEL SAGREDO BAEZA

PRAGMATISMO PROTECCIONISTA EN LOS ORIGENES DE LA REPUBLICA

INTRODUCCIÓN

Es común que nuestra historiografía, al analizar determinados hechos, fenómenos y períodos del pasado, tienda a parcelar la realidad histórica en etapas, unas diferentes de las otras, sin reparar en los elementos de continuidad que hay entre un período y otro.

Esto se explica, en parte, si pensamos que la historia tradicional centra su atención en aspectos fundamentalmente políticos, concepción que facilita esta visión. Es así como se habla de la Colonia y la República como realidades muy distintas entre sí, concepción que desde el punto de vista institucional es válida pero que bajo el ángulo económico y social no es tan clara, sobre todo en aquellos años que determinan el paso de un período a otro.

Todavía más, ya es común la división entre república conservadora, liberal y parlamentaria, épocas diferentes, sin aparentes vínculos de continuidad, periodificación que en definitiva no hace posible acceder a la comprensión de los procesos históricos que ha vivido una nación.

Consecuencia de lo anterior y producto del desconocimiento existente respecto de los hechos concretos, o bien de la aplicación de modelos teóricos rígidos a esa realidad histórica, nuestra historiografía también encasilla el desenvolvimiento económico nacional, imponiendo adjetivos que muchas veces nada tienen que ver con las acciones y las políticas económicas que en el pasado se han aplicado.

Esta tendencia es comprensible, pues, evidentemente, en nuestro país se ha dejado sentir la acción de las ideas económicas que en diferentes momentos han predominado y ejercido su influencia en el marco de la historia económica de la cual Chile nunca ha estado ajeno.

Pero frecuentemente se ha exagerado la influencia de estas ideas o sistemas económicos en el pensamiento y acciones de los hombres públicos que a lo largo de nuestra historia han ejercido responsabili-

dades de gobierno o influido a través de la prensa o el Congreso. Se ve en cada "economista" nacional un representante de una u otra corriente de pensamiento o escuela económica, sin penetrar a veces en las verdaderas motivaciones que estaban tras de sus actos.

Se hace urgente, entonces, a partir de los hechos, desarrollar una concepción más acabada y menos estereotipada de nuestra evolución económica, identificando en ella los procesos que se han sucedido. Sólo así lograremos una comprensión cabal del pasado.

A partir del estudio de los orígenes de la organización de la Hacienda Pública, nos proponemos entregar una visión sobre uno de los aspectos fundamentales del desenvolvimiento económico nacional. Nos referimos al sentido práctico, que redundaba, en definitiva, de una actitud proteccionista para con las actividades económicas en cuanto se trataba de cautelar, defender y fomentar las industrias que entonces la conformaban, no importando si las medidas adoptadas eran proteccionistas o librecambistas, si finalmente cumplían con el propósito señalado.

El realismo y sentido práctico han sido la principal característica de nuestros hombres públicos durante el pasado siglo y parte importante del presente. Eran los hechos concretos, la realidad objetiva, las necesidades inmediatas del país y de sus actores económicos los que condicionaban el pensamiento y la acción de los llamados "economistas", quienes lo eran, no por el estudio de la ciencia económica, sino por el hecho de haber desarrollado con éxito alguna actividad económica o realizado algunas lecturas que los habilitaban para ser llamados al servicio público o para constituirse en autoridades sobre la materia.

Esta apreciación es especialmente válida para el período tratado, los primeros años de la República, etapa durante la cual ni siquiera se habían desarrollado los estudios pertinentes.

El origen de esta política pragmática y proteccionista se encuentra en los albores de la República.

Desde entonces se aprecian esfuerzos encaminados a equilibrar las entradas con los gastos, en una etapa como la de la Independencia en que el país se vio afectado por la guerra y sus secuelas.

Producto de esta realidad y de las necesidades existentes, el gobierno se vio en el imperativo de reorganizar y mejorar la administración de la Hacienda Pública que, heredada del régimen colonial, era necesario adecuar a las nuevas circunstancias. Era necesario también aumentar las rentas fiscales y dotar de una eficiente organización a la Hacienda Pública. Esta labor se desarrolla conscientemente a lo

largo del s. XIX, y tiene como característica esencial el proteccionismo, entendido como el conjunto de acciones, medidas, arbitrios y actitudes tendientes a proteger y desarrollar las actividades productivas del país.

Es esta política pragmática y proteccionista la que en el largo plazo provoca la transformación de importantes aspectos de nuestra economía. Así ocurre, por ejemplo, con la concepción respecto del papel del Estado en la economía.

Vemos cómo del proteccionismo estatal, característico del s. XIX, se pasó hacia una actitud intervencionista, evidente en las primeras décadas del presente siglo, para, finalmente, llegar al Estado empresario, participando como productor en el esfuerzo por industrializar la nación.

El cambio de actitud está inserto —a su vez— en la transformación del modelo de desarrollo a seguir por el país, al optarse, en la década de 1930, por un modelo de desarrollo “hacia adentro”, donde el Estado jugará un papel protagónico.

En este trabajo pretendemos identificar los orígenes de una actitud que ha dado continuidad a nuestra evolución económica, orígenes que se remontan al nacimiento de la República, y que tiene sus representantes más esclarecidos en la acción que como ministros de Hacienda desempeñaron José A. Rodríguez Aldea, Diego José Benavente y Manuel Rengifo.

PRAGMATISMO Y HACIENDA PÚBLICA

Cuando en 1834 el Ministro de Hacienda, Manuel Rengifo, se presentó ante el Congreso Nacional a dar cuenta de los negocios de su departamento e informar de las providencias tomadas para, según él, restablecer el crédito que recibió destruido, hizo una exposición que le permitió señalar: “Tales fueron los medios elegidos para volver a crear el crédito y establecer con él un fondo inagotable de recursos a cuya presencia desaparecen ya los embarazos que afligieron a las administraciones precedentes”, atribuyendo sólo a su gestión tan importante obra, sin mencionar los esfuerzos que anteriormente se habían hecho en tal sentido.

Rengifo no consideró que la tarea de regular la Hacienda Pública se había iniciado en los primeros años de nuestra vida republicana, como primer paso de un largo proceso que llevaría a Chile por los caminos del pragmatismo proteccionista.

En efecto, luego de la victoria de Chacabuco (febrero de 1817), O'Higgins hizo formar inventario de todas las existencias públicas, resultando que el tesoro estaba exhausto en momentos en que las necesidades provocadas por la guerra eran impostergables; de ahí que la preocupación central de su gobierno fuese financiar los gastos que la guerra significaba y la forma de obtener medios para sostenerla.

La nueva administración se iniciaba con sólo 75.000 pesos, que era el monto de lo requisado a los fugitivos españoles, suma insignificante para atender a los crecidos gastos que demandaban la administración pública y el mantenimiento del Ejército. Además, el gobierno se vio asediado de solicitudes y reclamos pidiendo ya los sueldos atrasados de algún cuerpo, el vestuario para otro, o auxilios pecuniarios para atender a los gastos del servicio, debiendo tomar una serie de medidas para procurarse recursos. Los arbitrios a que se recurrió son bien conocidos: días después del triunfo en Chacabuco, O'Higgins impuso una contribución a todos los enemigos de la causa patriota, y en marzo ordenó "que se le quiten todas las propiedades al gobierno y leales monárquicos".¹

A las medidas anteriores se agregaron otras como el levantar empréstitos forzosos, reducción de sueldos y funcionarios para, finalmente, imponer una contribución de guerra mensual. Para O'Higgins, "La escasez de fondos públicos en oposición con la necesidad de sostener ejércitos capaces de hacer respetar nuestros derechos, ha arrancado al gobierno la repugnante medida", que se hizo efectiva a partir de mayo de 1817, por el término de un año, pero que la necesidad prolongaría hasta 1821.²

La escasez de recursos llevó al gobierno a organizar lo que llamó Junta de Arbitrios y Economía, encargada de estudiar las necesidades públicas y proponer las medidas para cubrirlas.³

La actuación de esta Junta se desarrolló teniendo como guía de su acción un criterio práctico que antes que nada buscaba la obtención de ingresos para las arcas fiscales. Ejemplo de lo anterior fue el rechazo a la abolición del estanco del tabaco, para ser suplantado por un impuesto de un 20% sobre la importación del mismo producto.

¹ *Boletín de las leyes y decretos del gobierno 1817-1818*, Santiago, 1898, 14, 20, 114, 133, 339 y 364. Ver también, Diego Barros Arana, *Historia jeneral de la Independencia de Chile*, Santiago, 1858, t. IV, 2-5.

² *Boletín . . .*, Santiago, 1889, 47.

³ Diego Barros Arana, *Historia jeneral de Chile*, Santiago, 1890, t. XI, 53 y 191.

La Junta manifestó "que aun cuando esta medida podía reportar muy grandes ventajas para el país, convenía, sin embargo, dejar subsistente el estanco mientras durase la guerra, puesto que este arbitrio ofrecía una entrada anual de más de 100.000 pesos". En vista de esta opinión, el gobierno decretó la subsistencia del estanco del tabaco.⁴

Las necesidades concretas llevaron al gobierno a iniciar la obra de organización de la Hacienda Pública, con el propósito manifiesto de obtener y administrar en forma eficiente los recursos que se necesitaban para sostener la lucha. Así, en 1817, se creó el Ministerio de Hacienda, llamándose a desempeñar el cargo a Hipólito Villegas, empleado fiscal durante el período colonial. Pero el Ministro, conocedor de la antigua administración del tesoro, no tenía la capacidad que el puesto requería; antes de un año sería relevado de sus funciones.⁵

Sin embargo, lo importante es que la creación de la Secretaría de Hacienda era una respuesta práctica a una situación muy concreta, la falta de recursos y la necesidad de obtenerlos y administrarlos en forma eficiente. Con criterio pragmático, los primeros ministros del ramo adoptaron una serie de medidas de distinta naturaleza y origen, a veces contradictorias pero tendientes todas a un mismo objeto, obtener rentas para el erario. Es así como se hicieron economías mientras se crearon nuevas fuentes de recursos, combinando medidas proteccionistas y librecambistas en el marco de una política esencialmente práctica.

Entre las decisiones tomadas por entonces se destacan las tendientes a suprimir gastos a través del cierre de instituciones como la Academia Militar, y la imposición de contribuciones a las importaciones, a la vez que se liberaba del pago de derechos el comercio entre Chile y las provincias del Río de la Plata, acciones todas destinadas a aumentar los ingresos vía, en el último caso, fomento del comercio.

Otra de las medidas puestas en práctica fue la propuesta por la Junta de Arbitrios en virtud de la cual se procedió a la cobranza de algunos capitales que quedaron a censo desde la venta de las temporalidades de los jesuitas, los cuales pagaban al Estado el interés de un 5%. "Aunque esta providencia pugna con los principios legales, y es de consiguiente contra las reglas del contrato rentístico —decía la Junta— el derecho natural de nuestra defensa, la política y las necesidades urgentes del erario hacen lícito de algún modo lo que en otras circuns-

⁴ Diego Barros Arana, *Historia jeneral de la Independencia de Chile*, Santiago, 1858, t. IV, 221.

⁵ *Boletín* . . . , Santiago, 1898, 59.

tancias sería ilícito", sin duda una muestra más del realismo con que actuaban los estadistas de entonces.⁶

Así, pese a los embarazos y estrecheces de las rentas, el año 1817 se cerraba dejando alguna existencia en las cajas fiscales, lo que no era otra cosa que el resultado de las entradas extraordinarias, a las cuales no era posible recurrir en forma reiterada.

Entretanto, el cargo de Secretario de Hacienda se hacía inestable. Entre 1817 y 1820 hubo cinco ministros, justamente debido a las dificultades que encontraban para cumplir con su deber fundamental, atraer recursos al Fisco. La característica común a todos ellos fue su falta de competencia e iniciativa en materia de reformas y organización de la Hacienda.

A tal grado llegó la incapacidad de algunos, que, en 1820, O'Higgins decidió remover por su incapacidad al Ministro Anselmo de la Cruz.⁷

Preciso es reconocer que el fracaso de Anselmo de la Cruz, y de quienes le habían precedido, no se debía tanto a su ignorancia, como al simple hecho de que en la época la acción del Secretario de Hacienda se limitaba a reducir los gastos y aumentar los ingresos, lo que hacía necesario una fértil imaginación y una gama de recursos que no era dable encontrar en ex funcionarios coloniales, acostumbrados a la rutina y faltos de iniciativa.

Desafortunadamente, la cruda realidad se imponía y la escasez de recursos obstaculizaba cualquier plan que se pudiese concebir. Los efectos económicos y hacendísticos de las luchas de Independencia, que aún se dejarían sentir por muchos años, consumían los capitales y comprometían el futuro debido a la deuda que se acumulaba, puesto que en la imperiosa necesidad de contar con entradas el gobierno recurrió a los empréstitos internos. Así, lo que las contribuciones no producían, se buscó a través del crédito.

Efectivamente, en diciembre de 1817, y como consecuencia de las necesidades provocadas por la guerra, el gobierno impuso un empréstito de 300.000 pesos a pagar por todos los ciudadanos pudientes, los cuales, a cambio, recibieron billetes de 25 y 50 pesos, los que sería posible usar como medio de pago.⁸

Agreguemos, además, que fue en esta época cuando comienza a gestionarse un crédito externo en Londres, el cual finalmente fue con-

⁶ Diego Barros Arana, *Historia jeneral de la Independencia de Chile*, t. IV, 221.

⁷ Diego Barros Arana, *Historia jeneral de Chile*, t. XII, 362.

⁸ *Boletín* . . ., Santiago, 1898, 159.

seguido en 1822, en momentos que la necesidad no era ya tan extrema, pues la Independencia estaba casi totalmente afianzada.⁹

Respecto de los empréstitos y contribuciones forzosas, diremos que ya la Constitución de 1818 los establecía como uno de los deberes del ciudadano. Justamente, el artículo tercero del título sobre los deberes del hombre social, decía: "Debe igualmente ayudar con alguna proporción de sus bienes para los gastos ordinarios del Estado, y en sus necesidades extraordinarias y peligros, deben sacrificar lo más estimable por conservar su existencia y libertad".¹⁰

En todo caso, la Constitución establecía que dicha cooperación debía exigirse "con la indispensable condición de un rateo proporcionado a las facultades de cada individuo y nunca con tropelías e insultos".

Interesante resulta encontrar, ya entonces, la concepción de la proporcionalidad ante el impuesto, aunque fuese sólo a título excepcional y pese a no existir los medios para obtener las declaraciones necesarias para proceder a la aplicación del mismo. Es el origen de la tendencia que culminará con la introducción en el país del impuesto a la renta el año 1924.

Pero las preocupaciones económicas del gobierno de O'Higgins no sólo se centraron en la obtención de recursos. Agotados los arbitrios tendientes a engrosar el erario, se mandó liquidar y reconocer la deuda que había en favor del Ejército por sueldos atrasados, comprometiéndose el Estado, con hipoteca de sus bienes, a pagarla en el término de seis meses, lo que finalmente consiguió. Otra muestra más del pragmatismo del gobierno, el cual, en medio de las mayores estrecheces, satisfacía las aspiraciones de un sector de la sociedad que era imprescindible mantener satisfecho.

Por los mismos años se reactualizaba una antigua idea, la de acuñar moneda de cobre. Las ventajas del proyecto eran sustancialmente tres: procurarse entradas a través del beneficio que obtendría la Casa de Moneda, suplir la escasez de numerario, y dar estímulo a la actividad minera. Pese a todo, la iniciativa no llegó a materializarse debido a la oposición del Superintendente de la Casa de Moneda.¹¹

⁹ Sobre esta gestión ver Andrés Sanfuentes, *La deuda pública externa de Chile entre 1818 y 1935*. Notas técnicas CIEPLAN N° 96, Santiago, 1987.

¹⁰ *Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile, año 1818*. En Luis Valencia Avaria, *Anales de la República*, Santiago, 1951, t. I, 52-69.

¹¹ *Sesiones de los cuerpos legislativos de la República de Chile*, Santiago, 1901, t. III, 135-141. En adelante, S.C.L.

Mejor suerte tuvo una iniciativa destinada a aumentar el valor de la contribución de guerra que desde 1817 se exigía mensualmente, la cual, por acuerdo del 8 de febrero de 1819, subió de 5.000 a 15.000 pesos. A esta medida le siguió la imposición de un empréstito destinado a financiar la Expedición Libertadora del Perú.

Pese a las angustias económicas, el gobierno continuó con los esfuerzos por reorganizar las oficinas de Hacienda como una forma de ordenar el servicio y propender hacia una economía en los gastos, a la vez que activar la cobranza de créditos en favor del Fisco. Para el efecto, el Director Supremo dispuso la entrada al despacho de Hacienda de José Antonio Rodríguez Aldea, quien, al decir de Barros Arana, desplegó mayor actividad e inteligencia que los otros cuatro ministros que le habían precedido, logrando introducir útiles reformas.

A los pocos días de su ingreso al Ministerio, el nuevo Secretario proponía al Senado un proyecto que reorganizó el Tribunal Mayor de Cuentas. En el oficio que O'Higgins dirigió a la asamblea, presentando el proyecto, expresaba su preocupación por sostener y mejorar la Hacienda Pública "porque conozco, y todos saben, que sin fondos efectivos, o crédito que los supla, no hay Ejército, ni Marina, y sin éstas no hay Independencia".¹²

Los conceptos del estadista serán reiterados por otros en múltiples ocasiones a partir de entonces.¹³

Hasta 1820, el atraso en la organización de la Hacienda, montada sobre un plan colonial, se reflejaba en la mezquina planta de funcionarios del Tribunal Mayor de Cuentas. "Un solo contador con pocos oficiales subalternos no podía desempeñar bien todas sus facultades. Morosos y tardío por necesidad de su despacho, y sin carácter para hacerse obedecer de las oficinas, y aún menos para sobreponerse a las sugerencias, al miedo y al favor —diagnosticaba O'Higgins—, no ha logrado activar la rendición de cuentas, ni hacer a su debido tiempo su examen, glosa y liquidación".¹⁴

Frente a esta realidad, el gobernante propuso un corto aumento de empleados y sueldos en la planta del Tribunal.¹⁵

El Tribunal Mayor de Cuentas, así remozado, tuvo entre sus atribuciones el examen y fenecimiento de las cuentas de la Tesorería

¹² Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile. Desde 1810 hasta el 1º de junio de 1912*, Santiago, 1912, t. I, 72.

¹³ Ver Diego José Benavente, *Memoria de Hacienda 1824*, en S.C.L. X, p. 127.

¹⁴ Anguita, *ob. cit.*, t. I, 72.

¹⁵ *Ibidem*.

General, Comisarías de Guerra y Marina, Proveedurías, Hospitales y demás asientos, así como las cuentas de las aduanas, Casa de Moneda, Banco de Rescate y Correos, en un claro afán fiscalizador, a fin de evitar pérdidas que causaban graves perjuicios al Fisco.

Estas reformas, junto a otras, como la reorganización de la Tesorería General y la Contaduría Mayor, además de la supresión de oficinas y empleos, formaron parte de un proceso mayor que entonces se iniciaba y que significó la organización de la administración de la Hacienda Pública, como condición imprescindible para regularizar las rentas del Estado. Esta tarea habría de prolongarse por muchos años, puesto que cada cierto tiempo fue necesario adecuar la organización a las nuevas condiciones que generó el desenvolvimiento económico del país.

En agosto de 1821 se promulgó la Ordenanza de Intendentes, destinada a proporcionar una más pronta y acertada administración de la Hacienda Pública en lo contencioso, gubernativo y económico.¹⁶

El reglamento estableció dos Juntas Superiores de Hacienda: la Contenciosa y la de Gobierno y Economía. La primera conocería de los asuntos puramente contenciosos, entendiendo por tales "todo lo que sea de derecho, que con razón se reduzca a pleito, y haga forzosas las actuaciones judiciales".

La segunda se ocuparía de las "materias gubernativas y económicas y de las causas de hacienda y guerra, así para que se arreglen las oficinas de todas clases con el posible ahorro de sus empleados, como para reducir a un método justo y menos gravoso la administración y manejo de la Hacienda".

Pero la Junta Gubernativa no limitaría sus preocupaciones sólo al ámbito administrativo. En el artículo sexto de la ordenanza se establecía "que las providencias para el fomento de la agricultura, aseo y seguridad de los pueblos y otros fines semejantes, aunque envuelvan un ligero gravamen o incomodidad momentánea, se reputarán por puramente gubernativas y económicas".

El reglamento que comentamos era una forma de ordenar lo relativo a las rentas, su método, modo y plazos para cobrarlas, número de empleados, horas de asistencia y demás aspectos de la conducta funcionaria de quienes las administraban. Se esperaba asegurar un efi-

¹⁶ Anguita, *ob. cit.*, t. I, 77-83.

ciente manejo del ramo y la seguridad de los caudales públicos, evitando fraudes y pérdidas.

Los esfuerzos del gobierno se dirigieron a remover todas aquellas trabas y estorbos que entorpecían la marcha económica y disminuían las rentas. Esta concepción del gobierno, como agente capaz de superar cualquier obstáculo, se va a prolongar a lo largo del s. XIX y encuentra un claro exponente en el Presidente José Joaquín Prieto, quien al entregar su último mensaje a la nación declaraba que "la primera y casi única gloria de los gobiernos es remover los estorbos a la evolución espontánea de los elementos".¹⁷

Las reformas en el ramo de Hacienda sin duda eran oportunas. La compleja e intrincada administración heredada de la Corona, evidentemente, entorpecía la percepción de las rentas.¹⁸

El Ministro de Hacienda, Rodríguez Aldea, refiriéndose a su ramo señalaba: "Entré, el 2 de mayo de 1820, a un ministerio agotado de dinero y de arbitrios, y lo que es peor todavía, con poco o ningún crédito para suplir estas faltas, sin un real en la tesorería y gastadas con anticipación las mejores entradas; y al sentarme en aquella mesa terrible, se me presentan las listas militar y civil para ser pagadas, los presupuestos costosísimos para hacer la expedición del Perú, etc., etc. . . . ¡Qué momentos, que días tan amargos fueron aquellos para mí! . . . Hallé una prodigiosa nomenclatura de ramos diferentes que forman una ciencia enigmática, un trabajo minucioso que ocupa con poca o ninguna utilidad a una multitud de empleados, fórmulas inútiles e insignificantes cuyo objeto jamás descubrí; leyes y decretos desparramados y en difícil reunión, y ningún cálculo exacto ni aproximado de gastos y entradas; la contabilidad oscurecida y sin el punto central que debía hallarse en la Tesorería General o Tribunal de Cuentas, porque lo desviaban las libranzas contra toda oficina y hasta contra los particulares. ¿Qué podía hacer yo con menores conocimientos y práctica que mis antecesores? De ahí esa inestabilidad de órdenes y providencias que duraban lo que las circunstancias que las habían dictado. ¿Ni cómo podía salvarse de repente un espacio inmenso y misterioso de

¹⁷ *Exposición que el Presidente de la República, Joaquín Prieto, dirige a la nación chilena, el día 18 de septiembre de 1841, último de su mandato.* En Ramón Sotomayor Valdés, *Historia de Chile bajo el gobierno del General don Joaquín Prieto*, Santiago, 1980, t. IV, 241.

¹⁸ Para una visión de la organización administrativa colonial, ver la obra de Sonia Pinto, Luz María Méndez y Sergio Vergara, *Historia de la Contraloría General de la República*, Santiago, 1977.

que adolecen los ávaros planes del goticismo que hemos seguido por necesidad"¹⁹

Patéticas expresiones que reflejan, claramente, las motivaciones esenciales de quienes entonces manejaban la Hacienda Pública, y las dificultades que encontraban para realizar su labor.

En la situación que se vivía era ineludible actuar en forma realista, siguiendo una política pragmática. Así se explica que siendo el propio Rodríguez Aldea partidario del librecambismo defendiera una ley de aduanas, sosteniendo que las tarifas elevadas eran necesarias para fomentar la industria local. Es el pragmatismo proteccionista en toda su dimensión.²⁰

En concordancia con la política pragmática orientada a obtener recursos y disminuir las cargas, el gobierno se vio en la necesidad de rebajar los censos que pesaban sobre muchas propiedades en beneficio de iglesias y conventos, de algunos institutos de carácter religioso o bien en favor de individuos que gozaban de sus rentas con cargo de costear una fiesta de iglesia y disponer algunas misas.

Correspondió al gobierno de O'Higgins iniciar también las reformas destinadas a desarrollar el comercio exterior, el cual estaba regido por el Reglamento de 1813, que, estableciendo la libertad de comercio con cualquier nación, fomentaba las actividades productivas nacionales a través de aranceles proteccionistas.

Una de las trabas que mayor perturbación provocaba al tráfico mercantil era la inexistencia de una tarifa fija para el avalúo de las mercaderías importadas. Es por esto que en julio de 1819 se dictó un reglamento en virtud del cual los artículos importados pagarían un impuesto de un 25% sobre su avalúo, y un 50% en el caso de similares a los fabricados, o que pudieran fabricarse en Chile.

La ocupación por las aduanas se explica, puesto que constituían la principal fuente de entradas fiscales. Además, por su intermedio se

¹⁹ *Satisfacción pública del ciudadano José A. Rodríguez, ex Ministro de Hacienda y Guerra*, Santiago, mayo de 1823, en *Escritos y documentos del Ministro de O'Higgins, doctor don José Antonio Rodríguez Aldea y otros concernientes a su persona, 1820-1823*, Santiago, 1953, t. III, 273.

²⁰ José A. Rodríguez Aldea, *Memoria que el Ministro de Hacienda leyó en la Honorable Convención al presentar el Reglamento de Comercio*, Santiago, 1922, en S.C.L., t. VI, 227. Sobre este punto, Robert M. Will, *Economía clásica en Chile antes de 1856*, en *Revista Chilena de Historia y Geografía*, Santiago 1964, N° 131, 177-204, nos muestra que si bien antes de 1856 algunos chilenos como Rodríguez Aldea conocían los postulados de la escuela liberal, éstos no tuvieron influencia sobre la política económica debido a que en el país se consideraba que no existían las condiciones para su aplicación.

lograba dar estabilidad y desarrollar el comercio; de ahí los esfuerzos por liberar de trabas administrativas e inconvenientes todo lo que perturbase ese ramo.

Esto explica también que en 1820 se decidiera establecer en Valparaíso una aduana principal a fin de evitar que las mercaderías llegadas al país fuesen trasladadas hasta Santiago, donde se encontraba hasta entonces la aduana principal, para ser aforadas y entregadas a sus propietarios, en una práctica que causaba múltiples trastornos y abusos derivados del contrabando. La creación de esta segunda aduana tuvo como propósito fundamental precaver el contrabando, el cual llegaba a un grado tal que perjudicaba las rentas estatales.

Otro arbitrio que se ensayó fue el de erigir a Valparaíso en entrepuerto general del Pacífico, levantándose almacenes francos de cuenta del Estado, para que en ellos depositasen las naves extranjeras las mercaderías en tránsito, sin otro gravamen que dos reales, cada seis meses, por cada tercio, bulto o pieza de dos quintales de peso bruto.

El objetivo de tan importante medida, que en pocos años contribuiría al gran desarrollo del puerto, fue "proporcionar a los nacionales y extranjeros la libertad y ventajas del comercio mientras las necesidades urgentísimas que nos cercan permiten adoptar leyes de hacienda, que fundadas en la verdadera economía política aseguren la prosperidad nacional sin trabas y en toda la extensión consiguiente a los principios liberales de la República".²¹

Nuevamente la realidad se imponía pese a las doctrinas económicas sustentadas por los estadistas. El carácter liberal de la República, del que se habla entonces, se concebía en relación al régimen colonial, cuando el comercio se veía entorpecido por una frondosa legislación que lo cohibía.

Junto con los esfuerzos por aumentar las rentas, el gobierno persistió en su propósito de amortizar las deudas que con los años había ido contrayendo.

La gravedad de la situación movió al gobierno, que había autorizado el pago de las contribuciones forzosas con los mismos vales que la Tesorería emitía en favor de sus acreedores, a obtener del Senado la prohibición de tal práctica, a la vez que disponía la venta de propiedades secuestradas como un recurso para acrecentar sus ingresos. Posteriormente, en 1821, se autorizó la compra de estas propiedades

²¹ Senado Consulto de octubre de 1820. Véase Diego Barros Arana, *Historia Jeneral de Chile*, t. XII, 388-389.

con billetes y certificados de la Tesorería, medida que produjo el efecto de disminuir en forma considerable las deudas del Fisco.²²

También entre los proyectos que se propusieron para superar la crítica situación financiera debemos mencionar el elaborado por el francés Augusto Brandt, que concibió en 1820 la creación de un banco al que se otorgara la facultad de emitir billetes, hacer especulaciones comerciales y rescatar pastas metálicas. La institución se constituiría con un capital de un millón de pesos a través de cinco mil acciones que podría tomar cualquier persona.

Si bien la proposición fue rechazada, producto de la desconfianza existente, no sería la última vez, en esta época, que se discutiese la creación de un banco. En 1821 el Senado acordó que se "estableciese un banco público nacional con sus ramificaciones en los minerales del Estado, para facilitar la circulación de monedas de oro y plata". El acuerdo fue sancionado por el Director Supremo, pero los apuros financieros impidieron su materialización.

Existían, además, recelos en contra de las instituciones bancarias. La ignorancia y la desconfianza, alentadas por la experiencia de otras naciones donde la creación de bancos había derivado en quiebras y fraudes, postergaron estos intentos.²³

Estos y otros proyectos, ideados o apoyados por el gobierno, son una clara expresión de la visión del Estado como un protector y promotor de las actividades económicas, cuyo poder y voluntad eran capaces de allanar todas las dificultades.

En este sentido, es evidente la influencia del neomercantilismo predominante en la España del s. XVIII, que en Chile se hizo presente a través de los miembros del Tribunal del Consulado, quienes sostenían que el fomento de las actividades productivas debía ser una de las preocupaciones centrales del Estado, concepción que habría de perdurar en el período republicano.²⁴

La separación de España hizo posible, entonces, llevar adelante algunos de los proyectos que los criollos habían formulado y que la condición de Colonia había impedido materializar.

²² *Ibidem*, 390-391.

²³ Robert M. Will, *La política económica de Chile, 1810-64*, en *El Trimestre Económico*, México, 1960, N° 106, sostiene que el rechazo al papel moneda se justifica en función de la larga tradición que tenía la nación, constituyéndose en un obstáculo para cualquier alteración.

²⁴ Una visión de los planteamientos sustentados por los criollos en el Tribunal del Consulado, se encuentra en la obra de Sergio Villalobos R., *El Comercio y la Crisis Colonial*, Santiago, 1968, 158 y ss.

Justamente la preocupación central de hombres como Manuel de Salas, Anselmo de la Cruz y Cos Iriberry fue la de estimular la producción como única forma de inclinar favorablemente la balanza. Se trataba de aumentar la producción exportable y así obtener ingresos gracias al superávit en la balanza comercial.

En nuestra opinión, las preocupaciones manifestadas por los criollos a fines de la Colonia estuvieron presentes también en los estadistas del s. XIX.

El hecho que se haya seguido una política fundamentalmente pragmática, significó que si alguna de las medidas aplicadas para proteger una determinada actividad productiva no cumplía con su objetivo, simplemente se derogaba. Los casos de la Marina Mercante y del estanco del tabaco son buenos ejemplos de lo que afirmamos.²⁵

En definitiva, lo que hoy llamamos liberalismo y proteccionismo, eran ambos parte de una misma actitud, la pragmática, cuyo objetivo fundamental era el incremento de las rentas del Estado, cautelando los intereses económicos del país, protegiéndolo frente a la competencia extranjera.

RODRÍGUEZ ALDEA Y EL PROTECCIONISMO ECONÓMICO

A pesar de las ilusiones que el gobierno había puesto en el resultado de los diversos expedientes aplicados, la esperanza de una mejora efectiva de las rentas públicas estaba puesta en el desarrollo del comercio y, a través de él, en el aumento de las rentas de aduana. Este objetivo había tenido el establecimiento en Valparaíso de una aduana principal y de los almacenes francos.

Sin embargo, conspiraban contra estos propósitos el contrabando y las operaciones ilícitas que se realizaban al amparo de los almacenes, provocando una evidente disminución en las entradas de aduana.

Para contrarrestar estos males, cuyas causas se originaban en la organización de los establecimientos, el gobierno decidió suprimirlos. Fue el propio Secretario de Hacienda Rodríguez Aldea quien se presentó ante el Senado para obtener una medida que, sin duda, perjudicaba la actividad comercial y no contribuía a terminar con el mal que se buscaba erradicar.

²⁵ Véase Claudio Véliz, *Historia de la Marina Mercante de Chile*, Santiago, 1961. Bando del 3 de octubre de 1811, en Anguita, *ob. cit.*, t. I, 29. *Boletín de las Leyes y Decretos del Gobierno 1810-1814*, Santiago, 1898, 198.

La supresión de los almacenes se hizo utilizando el expediente de gravar, con impuestos, toda mercadería que bajase a tierra, ya fuera destinada al consumo interno o para ser reembarcada. Fue, sin pretenderlo, una medida proteccionista para con las actividades productivas nacionales.

El mismo carácter tuvo el Reglamento de Aduanas promulgado en octubre de 1822, y que también obedecía a la inspiración de Rodríguez Aldea, quien lo presentó al Senado junto con una memoria donde exponía sus ideas y defendía el proyecto.²⁶

Comenzaba el Ministro argumentando sobre la necesidad de crear un sistema general de aduanas: "Las leyes y reglamentos que han regido nuestra administración de aduanas —decía— en los doce años de revolución, forman un conjunto, el más vago e indeterminado, sin método ni enlace, ya demasiado mezquinos o ya demasiado liberales, y de aquí esa multitud de decretos y aclaraciones que los contradicen y hacen más oscuros".

Pese a que la reforma era urgente, el Ministro conocía los obstáculos que se oponían a su quehacer, el espíritu colonial opresor que inspiraba las leyes sobre las cuales se levantaba el edificio civil republicano.

No importando las dificultades, y gracias al "empeño, acierto y constancia del genio que nos dirige", señaló el Ministro, ha sido posible elaborar un reglamento que contiene un sistema general de comercio enteramente nuevo, el cual "abrazo todas las transacciones que tienen relación con el movimiento de las especies comerciales, fija el modo de dirigirlo, regula los impuestos, protege el cultivo y manufacturas propias, y debe establecer, por último, el orden y método que eviten las defraudaciones que una triste experiencia nos ha hecho conocer a expensas del tesoro, del pueblo y del negocio público".

Los conceptos del Ministro nos revelan los objetivos de su gestión financiera, el principal de ellos, incrementar las rentas del erario a través del fomento de la industria y la promoción de los cultivos nacionales.

En torno del objetivo fundamental se encontraban otros, como "establecer un sistema general de resguardos, aduanas y arancel de derechos, que evite el fraude y contrabando, simplificando la administración y asegurando el recaudo de impuestos".²⁷

²⁶ S.C.L., t. VI, 226.

²⁷ Ricardo Anguita, *ob. cit.*, t. I, 84.

Los esfuerzos del gobierno se dirigieron entonces en dos direcciones: el de la administración y el de control de las tarifas de exportación e importación, aun cuando ambos tenían un solo propósito, crear un sistema general que permitiera aumentar las rentas del Estado a través del fomento y protección de las producciones locales.

En cuanto a los aranceles de importación y exportación, el reglamento estableció la prohibición absoluta de importar, mientras durase la guerra, ropa, calzado, trigo, harina, sebo, velas y los frutos, efectos o géneros españoles. El propósito era claro, se trataba de proteger las industrias nacionales que ya fabricaban esos artículos, lo que para el Ministro resultaba justo, puesto que atendía a los verdaderos intereses del país el promover la naciente industria, junto con dar vida a los arruinados comerciantes, mercaderes, agricultores y artesanos.

Pero no era este el único objetivo perseguido con los derechos de importación. A través de ellos, dijo el Secretario de Estado, "el contrabando se evitará, lo está ya de hecho, esta ley lo corta en su raíz".

No se adoptaba una de las recetas más típicamente librecambistas para reducir el contrabando, como era la de bajar los aranceles aduaneros. Rodríguez, que conocía las ideas de Adam Smith, señaló que las tarifas elevadas eran necesarias para fomentar nuevas industrias, sosteniendo que los derechos de importación reducidos no constituían un remedio adecuado "porque podrían perjudicar el nacimiento y creces de nuestra agricultura e industria".²⁸

Las ideas del Ministro, para algunos de sus contemporáneos, no eran, todavía, suficientemente proteccionistas. Cuando se leyeron en el Senado algunos de los títulos del reglamento y, entre ellos, la tarifa de importación, el "señor Henríquez observó que podrían prohibirse absolutamente algunos efectos para fomentar la industria del país". La misma opinión tenían los miembros del Tribunal del Consulado, quienes opinando sobre el proyecto sostenían: "La prohibición absoluta es el único secreto para cortar el cáncer que nos ataca —se refieren al contrabando— y es el que han adoptado todas las naciones y aún nuestro propio continente, sin que alguno haya formado quejas de iguales medidas".²⁹

Para los miembros del Consulado, las aduanas no sólo eran un medio para exigir derechos, ellas representaban "un regulador que alienta el cultivo y manufacturas propias, moderando la ilimitada

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ S.C.L., t. VI, 229 y 230.

conurrencia que priva de ocupación a los naturales”, concepción que el Ministro compartía y que se había originado en el s. XVIII, cuando se consideraba que sólo la industria puede hacer feliz a los pueblos, puesto que sólo “el fomento de las labores comunes y extendidas puede desterrar el ocio, origen de la despoblación, los vicios y la miseria”.³⁰

El mismo propósito tuvo el liberar de derechos de importación, las “armas, durante la guerra, el oro y la plata en pastas y monedas, el azogue, los instrumentos de ciencia y cirugía, las imprentas, las máquinas no conocidas en el país, propias al fomento de la agricultura, minería y artes, todo libro, mapa o grabado”, así como otra serie de elementos necesarios para el progreso de las actividades económicas y culturales. Al referirse a este punto, el Ministro señalaba que era una clara manifestación del carácter “liberal que propende al engrandecimiento del país bajo todos los aspectos”.³¹

Vemos, una vez más, que “liberal” es todo aquello que sirve para promover y cautelar la industria y artes locales o liberar de trabas el desenvolvimiento de la economía nacional. El mismo significado le atribuyó Manuel Rengifo cuando en 1834 afirmó: “El gobierno para obtener resultados, lejos de gravar al pueblo con nuevos impuestos, ha aliviado sus cargas suprimiendo diversos derechos, y las leyes que aún tiene que proponer a la legislatura servirán para llenar el vacío de nuestro código fiscal, y para dar más libertad y fomento a nuestra industria”.³²

Entendidas así las cosas, la política pragmática que se comenzó a desarrollar en las primeras décadas de la República estuvo conformada tanto por acciones y actitudes liberales como protectoras, según conviniese a los intereses económicos del país y a la realidad que se trataba de manejar.

Respecto de las exportaciones, el reglamento de 1822 estipulaba la prohibición absoluta de exportar oro y plata, en un claro afán mercantilista, además de cautelar el funcionamiento de la Casa de Moneda. Igualmente, se prohibía la exportación de trigo, harinas y charqui cuando su existencia fuese escasa en el país.³³

Para Rodríguez Aldea, bastaba leer el reglamento para percibir que la ley protegía la industria y fomentaba el cultivo y mejoras de

³⁰ *Ibidem.*

³¹ José A. Rodríguez Aldea, *ob. cit.*, 228.

³² Manuel Rengifo, *Memoria de Hacienda 1834*, 243.

³³ Ricardo Anguía, *ob. cit.*, t. I, 98.

nuestras producciones. El comercio extranjero —agregaba— distinguirá en él nuestra franqueza y “no podría dejar de confesar que somos liberales en todo lo que no tienda a arruinarnos”, clara manifestación del pragmatismo proteccionista que informaba su acción y el reglamento que comentaba.

A través de la reglamentación de las tarifas de aduana, decía Rodríguez, espero, “o el incremento considerable del erario. O el cese de las importaciones”.³⁴

En caso de cesar las importaciones, “que sería el resultado más probable —continuaba Rodríguez—, ojalá nuestras instituciones preparen el día en que los productos de todas las aduanas, por importaciones del extranjero, los viésemos reducidos a cero. Este mismo sería el día en que veríamos la verdadera estrella naciente de nuestra prosperidad. Nuestro fértil suelo abunda en productos de todas clases, y son muy pocas las que necesitamos de las extrañas. A cualquiera parte que miremos se está brindando la naturaleza, y pide sólo fondos, talentos, actividad, industria. Si, lo repito, llegue este día; aumentense nuestras exportaciones a medida que se disminuya la importación, disminúyanse, enhorabuena, con ellas los ingresos del erario, el gobierno sólo será rico, poderoso y opulento, cuando lo sean los individuos que compongan el estado; y éstos lo serán ciertamente cuando sus rentas sean mayores que sus gastos”.³⁵

Resalta en las expresiones del Ministro de Hacienda la variedad de conceptos e influencias que es posible detectar tras sus planteamientos.

En primer término, esa ponderación de la naturaleza del país y de la multitud de sus recursos, que sólo esperan que alguien los aproveche, nos recuerda las ideas de los criollos que a lo largo del s. XVIII van desarrollando una conciencia criolla, uno de cuyos elementos fundamentales es la ponderación de lo propio y de las riquezas que sería posible obtener si España lo permitiera.

Ligado con lo anterior, el ideal típicamente mercantilista, de producir todo para no depender en absoluto de las naciones extranjeras, que se relaciona con el propósito antes planteado por los miembros del Tribunal de Consulado, en orden a lograr una balanza comercial favorable como única forma de enriquecimiento, pero que en Rodríguez Aldea se mezcla con la concepción librecambista del valor, en

³⁴ José A. Rodríguez Aldea, *ob. cit.*, 228.

³⁵ *Ibidem.*

cuanto que el trabajo es la única fuente de éste; de donde se desprende que el desarrollo de la nación es consecuencia del enriquecimiento y prosperidad de los individuos.

Los que aparecen como signos de desorientación y hasta de concepciones contradictorias en el estadista, son una clara muestra de los tiempos que se vivían, donde lo tradicional se conjugaba con las nuevas ideas en el marco de una actitud abierta a todo aquello que hiciese posible engrosar las rentas. Vemos que en lo político hubo ruptura con el pasado colonial; mientras, que en el plano económico y social, la continuidad es evidente; y habría de persistir aun por años, a través del pragmatismo proteccionista de nuestros estadistas, basados en la realidad más que en consideraciones teóricas.

En el período que tratamos en este trabajo, uno de los fenómenos que más directamente afectó el quehacer económico fue el provocado por la inestabilidad política. A consecuencia de ella, el reglamento propuesto por Rodríguez Aldea no habría de perdurar, sin perjuicio que los artículos relacionados con las tarifas de importación y exportación nunca llegaron a ser aplicados, puesto que el Senado suspendió su vigencia para un mayor análisis, el que tampoco se realizó dado que O'Higgins hubo de abandonar el poder en enero de 1823.

Pero si la vigencia del Reglamento de Aduanas de 1822 fue efímera, los principios que lo sustentaban siguieron imperando. Es así como en junio de 1823 se aprobó un nuevo reglamento de comercio que mantenía tarifas de importación de un 50% para los artículos que podrían elaborarse en Chile y aranceles moderados para el resto de las importaciones.³⁶

Las concepciones y objetivos sostenidos por Rodríguez se prolongarán, con algunas variaciones, a lo largo del s. XIX. Así queda reflejado en las ordenanzas de aduanas que sucesivamente rigieron en el país, excepto la de 1864, debida a la inspiración de Alejandro Reyes, y están claramente expuestas por Manuel Rengifo en su memoria de 1835, cuando señaló: "Las aduanas no sólo contribuyen al tesoro con ingentes sumas, sino que sirven de reguladoras de los intereses de la industria, en cuanto fortifica o rebaja, por medio de las tarifas de derechos, los resortes a que ésta debe su acción. Verdad tan notoria no podría ocultarse al gobierno".³⁷

³⁶ S.C.L., t. VII, 168.

³⁷ Manuel Rengifo, *Memoria de Hacienda 1835*, 259. Ideas similares en Antonio García Reyes, *Memoria de Hacienda 1848*, 218.

Pero no sólo a través de los aranceles aduaneros se buscó, en el pasado siglo, desarrollar las actividades productivas nacionales. Una multitud de leyes que otorgaban privilegios especiales al establecimiento de industrias o el fomento de diferentes producciones a través del manejo tributario fueron otros de los medios utilizados.³⁸

Si bien muchos de los privilegios no fueron aprovechados, son ellos una muestra clara de las ideas imperantes respecto de la acción del Estado en el fomento y protección de las industrias nacionales. Al respecto debemos precisar que como efecto de ese afán de adelantar y crear manufacturas, muchas veces se legisló atendiendo más a los deseos e intereses de gobernantes y grupos que a las condiciones objetivas imperantes para el desenvolvimiento de un determinado rubro de producción. De ahí el fracaso de muchas de las actividades que se emprendieron.

³⁸ Véase Sergio Villalobos R. y Rafael Sagredo B., *El Proteccionismo Económico en Chile. Siglo XIX*, Santiago, 1987.

^o Una versión preliminar de este trabajo fue presentada como una ponencia en las VII Jornadas de Historia de Chile, Talca, 1987.