

POLITICA ECONOMICA CHILENA
DESDE 1830 A 1930

Carlos Hunee

I. INTRODUCCION

1.1. Independencia política

Después de más de tres siglos de dominación española, Chile inició su camino hacia la independencia el 18 de septiembre de 1810. Esta decisión unilateral no fue bien recibida en España, de modo que, después de cierta resistencia, Chile cayó bajo la dominación española nuevamente en 1814. El restablecimiento del sistema colonial fue muy breve y cuatro años más tarde, después de las batallas de Chacabuco (1817) y Maipú (1818), esta ex colonia española pudo declarar y mantener su independencia política y económica del área de la influencia española.

El problema básico que Chile tenía que resolver era principalmente político y no económico, ya que ciertos modelos de comercio y producción ya se habían establecido durante el período de la dominación española.

La búsqueda de una estructura política viable llevó el país a través de una serie de revueltas, conspiraciones y golpes de estado, la que tuvo por resultado que una Junta de Gobierno se reemplazara por otra. Esta forma de go-

bierno, en la cual el poder político se concentraba en un pequeño grupo de personas notables, predominó a través de este período de anarquía en la historia política del país, período que perduró desde 1810 hasta 1830.¹

La figura de Diego Portales se asoció con el principio de una época de estabilidad política que, salvo unos pocos casos excepcionales, ha sido la característica principal de la vida política de Chile. El logró aunar los grupos aristócratas locales y pudo persuadirlos para que aceptaran el sistema presidencial de gobierno que fue confirmado posteriormente en la Constitución de 1833.

En las palabras de Anibal Pinto: "...detectó donde residía el poder efectivo según la estructura económica y lo racionalizó políticamente".² Esta forma de gobierno, la cual dotó al presidente de fuertes poderes ejecutivos, duró más de sesenta años, hasta que en 1891 una revolución dió como resultado una reducción del poder de que disponía el presidente. Se estableció un sistema parlamentario, que duró desde 1891 hasta 1925, y con él el país empezó a experimentar, nuevamente, la inestabilidad política que había estado ausente en el período de 1830-1891.³

¹Con la excepción de la dictadura de O'Higgins de 1817-1823, durante cuyo período el país gozó de una estabilidad relativa, Chile fue testigo de una sucesión de Juntas de Gobierno que trataban de permanecer en el poder, pero fracasaron en el intento. En el breve período de 1818 a 1830 la autoridad política cambió diecinueve veces. Esta cifra aumenta a 28, si tomamos en cuenta el período de 1810-1830.

²A. Pinto, "Desarrollo Económico y Relaciones Sociales en Chile", en *El Trimestre Económico*, 120, 1963 (México: Fondo de Cultura Económica, 1963), p. 641.

³Esta inestabilidad surgía del hecho de que los ministros se quedaban en sus puestos mientras su acción hallaba apoyo en el Congreso. Como esto sucedía pocas veces, conatos de crisis de gabinete entero se cambiaba en promedio 15 veces bajo cada presidente. Esta situación contrasta violentamente con la que prevalecía en el período 1830-1891, en que el gabinete se cambiaba sólo cinco veces en promedio y los ministros permanecían en sus puestos durante bastante más de un año. Para una cuenta detallada de este punto, véase G. Feliú Cruz, "La Evolución Política Económica y Social de Chile", en *Anales de la Universidad de Chile*, tercer trimestre 1960, 119, (Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1960), p. 76.

Esta situación fue superada, por último, con la enmienda de 1925 de la Constitución que siguió a las perturbaciones políticas que ocurrieron en ese año. Sin embargo, un cuadro general del marco político dentro del cual el país funcionó desde sus primeros días de independencia hasta la crisis de 1930, revela elementos de madurez política combinados con una estabilidad política que estaban notoriamente ausentes, en esta primitiva etapa, en el resto de las repúblicas latinoamericanas.

1.2. La economía

La función básica de la economía chilena durante el período de la dominación española era muy similar a la de las demás colonias españolas. Empezó ofreciendo materia prima, principalmente minerales, y más tarde se agregaron productos agrícolas a este comercio. Por otra parte, España surtía a sus colonias con las manufacturas y bienes de consumo que el país necesitaba. Durante los Siglos XVI y XVII las exportaciones chilenas eran principalmente cobre, oro y plata. Estos minerales eran las causas principales, o bien únicas, que hacían provechoso para España mantener sus intereses en Chile. Hacia el siglo XVIII el sector agrícola pudo agregar cuero y sebo a las exportaciones del sector minero, y hacia fines del siglo XVIII exportaciones de trigo chileno cubrieron gran parte de las necesidades del mercado peruano. De la misma manera en que las exportaciones de Chile se dirigían hacia España, vía Perú, Chile tenía que depender de la metrópoli española para obtener productos tales como el azúcar y el tabaco. No se les permitía a las colonias españolas en América del Sur comerciar con país alguno, salvo España, y se satisfacían las necesidades por medio de la flota española.⁴ Una vez al año, ésta, salía de España hacia Panamá escoltando un convoy de buques de carga que se dirigían a Porto Bello, donde se realizaba una feria anual. Desde allí los bienes se llevaban al Perú y luego se re-

⁴Durante este período el contrabando desempeñó un papel significativo al proporcionar bienes que consumían tanto criollos como españoles.

enviaban a Chile.⁵ En tiempos coloniales la industria y manufactura locales eran muy restringidas y consistían principalmente en el procesamiento y la transformación de materia prima en bienes muy simples. Estos se relacionaban mayormente con el cobre y la manufactura de artefactos domésticos sencillos, el cáñamo, la producción de ropa, la industria del cuero, la mollienda de granos para producir harina. El desempeño del sector agrícola a principios del Siglo XIX fue afectado por la merma de la mano de obra, puesto que a la gente se reclutaba para seguir combatiendo contra los españoles. Los pocos que quedaban se habían atrincherado en la parte Sur del país y no fueron derrotados, finalmente, hasta bien entrados los años 1820.

Como ya se ha mencionado, durante los primeros años de vida económica independiente, el país pasó por años extremadamente difíciles e inestables en su búsqueda de un sistema político que garantizara la paz interna. Como fácilmente puede imaginarse, esta anarquía política tuvo efectos extremadamente negativos en los agentes económicos que ahora se encontraban libres de la influencia española. Estos agentes tenían que encarar un país grandemente empobrecido por años de lucha, y entrentaban también una jungla de reglamentos administrativos que habían sido impuestos por las distintas personas que habían ocupado brevemente el puesto de Ministro de Hacienda.

⁵Esto fue cambiado a mediados del siglo XVIII, reemplazándose el sistema de la Nota por el de los así llamados buques registrados. Esto significaba que los comerciantes españoles ya podían flotar naves para viajar a las colonias las veces que querían, siempre que obtuvieran la autorización necesaria. Estas naves daban la vuelta por el Cabo de Hornos y desde allí iban directamente al Perú. Al mismo tiempo, se les permitía a las colonias comerciar unas con otras. Así, al menos teóricamente, Valparaíso ya no estaba obligado a comerciar sólo con Callao, pero podía establecer contactos directos tanto con Guayaquil como con Panamá. Sin embargo, "no tenemos noticia de que este comercio se haya efectuado en el transcurso del siglo. Las interferencias de Lima y de la propia Corte de Madrid impuestas por los intereses peruanos, actuaron con toda eficiencia", en C. Ugarte, "El cabildo de Santiago y el comercio exterior de Chile durante el siglo XVIII", Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, *Estudios de Historia de las Instituciones Políticas y Sociales* (Santiago, Chile: Talleres La Gratitud Nacional, 1966), p. 40.

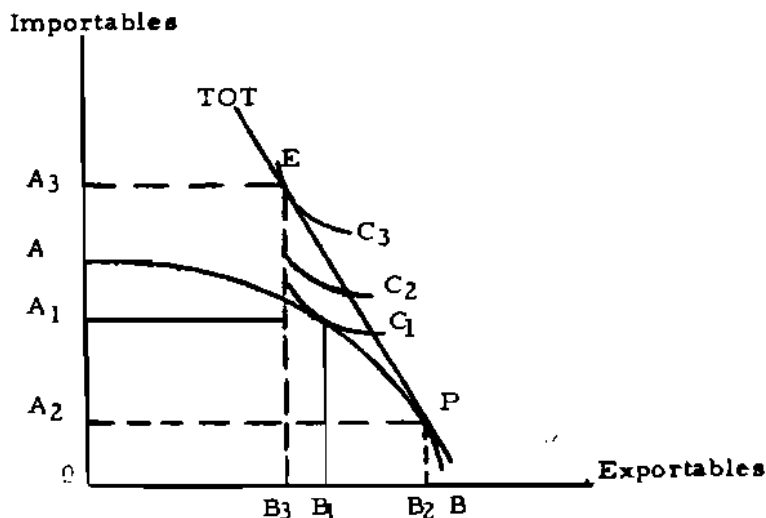
Manuel Rengifo, el salvador financiero de Chile en los primeros años, 1830, se quejó amargamente de esta situación en los siguientes términos:

"Esto se tradujo, en relación a la hacienda pública, en un número asombroso de disposiciones incoherentes o contradictorias, reglamentos derogados por otros reglamentos; decretos sueltos para explicar el sentido inexplicable de estas leyes versátiles. He aquí lo que contendría la compilación del Código de Hacienda si se emprendiera el trabajo de ordenarlo".⁶

Realmente, no fue hasta el establecimiento de la Constitución de 1833, la cual consolidó el sistema presidencial en Chile, que el sistema económico pudo funcionar libremente en un ambiente estable.

Durante todo el Siglo XIX la economía se basaba en los esfuerzos productivos de aquellos sectores que derivaban sus ingresos de las exportaciones. Esta actividad exportadora proporcionaba al país las divisas necesarias para poder adquirir aquellos bienes por los cuales existía demanda interna. Era casi un caso de especialización completa en la cual toda demanda interna se satisfacía por importaciones.

Gráfico N° 1



⁶Chile. Ministerio de Hacienda. Memoria de Hacienda Año 1834 (Santiago, Chile: Imprenta Nacional, 1835). p. 245.

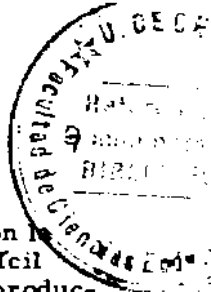
La situación puede contemplarse más claramente con ayuda de un diagrama derivado de la teoría neo-clásica del comercio internacional. Suponiéndose para fines de ilustración que la curva AB en el Gráfico 1 representa la curva de posibilidades productivas chilenas; C_1 C_2 C_3 su mapa de indiferencia de consumo; y TOT los términos dados del comercio internacional, se puede derivar la posición del país antes y después de ocuparse en el comercio.

El punto C representa el equilibrio interno entre producción y consumo en la economía cerrada, por cuanto en ese punto la tasa marginal de transformación en la producción (el declive de la curva de las posibilidades productivas) es igual a la tasa marginal de sustitución en el consumo (el declive de la curva de indiferencia). De acuerdo a esto el país estará en equilibrio en el punto C, produciendo y consumiendo OA_1 del bien importable y OB_1 del bien exportable.

Sin embargo, dada una oportunidad de intercambiar parte de su producción por medio del comercio internacional, el país podría aumentar su nivel de consumo y bienestar. De esta manera, dados los términos de intercambio, el país trasladó su modelo de producción al punto P y se movilizó a un nuevo punto de consumo E, ubicado en una curva de indiferencia más alta. En esta posición nueva el país produce OB_2 de los exportables, consumiendo OB_3 y por ende exportando $B_3 B_2$. Por otra parte, produce sólo CA_2 de los importables en tanto que consume OA_3 , teniendo que importar una cantidad equivalente a $A_3 A_2$.

Siguiendo el argumento neo-clásico, se podría decir, que ésta era la situación de la economía chilena durante el Siglo XIX e incluso hasta la crisis de 1930. El país se especializaba en la producción de aquellos bienes que empleaban más intensivamente los factores relativamente más abundantes de producción (tierras) a cambio de productos que requerían el empleo de los factores relativamente escasos (mano de obra y capital).

La situación indicada en el Gráfico 1 corresponde aproximadamente al comportamiento de la economía chilena durante el Siglo XIX. Estrictamente hablando, sin



embargo, la falta de recursos técnicos combinada con la ausencia de mano de obra especializada hizo muy difícil la realización de los cambios en la composición del producto que eran implícitos en un movimiento a lo largo de la curva de posibilidades productivas. En otras palabras, la curva de transformación no fue una línea lisa representativa de distintas combinaciones del producto de exportables e importables. En un país como Chile, que durante el siglo XIX derivaba casi todo su ingreso de sus exportaciones, la frontera de las posibilidades productivas podía tomar cualquiera de las dos formas. La primera es un caso extremo, y se presenta cuando el país no produce nada más que el bien exportable que comercia en el mercado mundial en cambio de aquellos bienes que satisfarán su demanda interna. En este caso la curva de transformación no tendría su forma conocida, ya que correspondería a la línea OB en el Gráfico 1. Esto significa que la economía sólo puede producir el bien de exportación que intercambiará en los términos internacionales de intercambio. De hecho, sin embargo, la economía chilena en los primeros años de la independencia era capaz de satisfacer parte de la demanda interna de manufacturas (principalmente artefactos domésticos sencillos, ropa y artículos de cuero). Esto nos lleva a la segunda forma que la curva de transformación podía adoptar. Con cierta cantidad de producción del bien importable la curva de posibilidades productivas viene a ser un punto (P en el Gráfico 1). Esto indica que la economía puede lograr sólo una combinación real de producto a través de la gama AB. En este último caso la tasa marginal de transformación en la producción sería indeterminada debido al rizo en AB, y la relación del precio interno tendría que suponerse igual al declive de la curva de indiferencia que atraviesa el punto P.

Es este último caso que retrata más exactamente la curva de posibilidades productivas de Chile a través del Siglo XIX y las tres primeras décadas del Siglo XX.⁷

⁷A medida que el siglo pasaba, esta rigidez parece haber disminuido gradualmente como resultado de los esfuerzos esporádicos que se hicieron para establecer la industria interna. Parece, sin embargo, que no fue hasta fines del Siglo XIX que este movimiento adquirió alguna significación. Véase O. Muñoz, *Crecimiento Industrial de Chile 1914-1965* (Santiago, Chile: Instituto de Economía y Planificación de la Universidad de Chile, 1968), p. 14 y siguientes.

Sin que importara si la curva de transformación fuese de una forma rizada o una línea que formaba parte del eje X, la existencia de una fuerte demanda y precios favorables de las exportaciones chilenas permitieron que el país, una vez ocupado en el comercio, se pasara a puntos de consumo ubicados en curvas de indiferencia más altas. Lo vulnerable de esta situación sólo se hizo aparente cuando los términos del comercio empezaron a volverse contra el país. Luego, Chile se encontró en una posición en la cual, a fin de mantener el mismo nivel de las importaciones, tuvo que aumentar la cantidad de los bienes exportados.

A fin de explicar el funcionamiento interno de la economía durante el Siglo XIX es necesario distinguir entre distintos grupos o sectores de intereses que existían y funcionaban en esa época. El sector exportador incluye productos tanto mineros como agrícolas, los cuales eran igualmente importantes, al menos hasta 1879. La predominación del sector minero en las exportaciones chilenas se produjo cuando, como resultado de la guerra contra Perú y Bolivia en 1879, el país adquirió las provincias de Tarapacá y Antofagasta, que eran muy ricas en salitreras. El sector importador consistía en muchos pequeños comerciantes, los cuales constituían una minoría, y grandes empresas comerciales que manejaban el grueso del comercio. Estas últimas eran administradas predominantemente por extranjeros, y generalmente, tenían sus casas matrices en el extranjero, principalmente en Inglaterra. Estas empresas comerciales, aparte de sus actividades normales relacionadas directamente con el comercio, se ocupaban en actividades financieras y proporcionaban servicios que simplemente habría desempeñado el sistema bancario de haber existido en la época. En otras palabras facilitaban el comercio, lo que favorecía sus intereses proporcionando facilidades crediticias a sus clientes, y al mismo tiempo, proporcionaban a la economía una liquidez adicional emitiendo o endosando documentos negociables tales como vales y pagarés. No fue hasta 1860⁸ que

⁸Aunque se puede verificar la aparición del primer banco en Chile en 1849, no fue hasta la promulgación de la extremadamente liberal ley del 22 de julio de 1860, que la banca empezó a florecer. De acuerdo a esta ley, un banco recién creado podía emitir billetes hasta una suma equivalente a un 150 por ciento de su capital, el cual podría completarse con "obligaciones o documentos suscritos por personas notoriamente solventes".

perdieron estas funciones las cuales pasaron rápidamente a las actividades crecientes del sistema bancario que floreció después de esa fecha.⁹

Se puede ver así que las exportaciones del sector minero (principalmente cobre al principio, luego salitre, oro y plata, y mineral de hierro y bórax posteriormente), combinadas con las exportaciones del sector agrícola (principalmente trigo y harina y, en menor proporción, cueros y ganado) proporcionaban al sistema las divisas que las empresas comerciales necesitaban para importar los bienes que satisfacerían la demanda interna.

Con todo, el sistema no estaba completo. El conjunto de reglamentos de acuerdo a los cuales tanto importadores como exportadores conducían sus negocios, se establecía por el sector público. El Estado proporcionaba el marco legal dentro del cual el sistema funcionaba, i. e., los reglamentos sobre el comercio exterior facilitaban grandemente el desarrollo asegurando la ley y el orden internos, y manteniendo la estabilidad política. El precio que se pagaba por estos servicios se daba por los derechos de importación y exportación que se imponían, y estos derechos capacitaban al sector público para transferir parte de la riqueza creada en el sector foráneo al resto de la economía.

La única condición que se requería para que este sistema funcionara sin tropiezos era un crecimiento sostenido en el sector exportador. Si el crecimiento de la exportación vacilaba; como a veces lo hacía, esto tenía consecuencias inmediatas y directas en los sectores tanto importador como fiscal. Las exportaciones bajas llevaban a una escasez de las divisas que se necesitaban para satisfacer la demanda interna con importaciones. Una baja de las importaciones llevaba a un traslado de la demanda interna de manufacturas desde el mercado externo al interno. Esto, sin embargo, se encontraba con una oferta muy inelástica de manufacturas, lo que obligaba que el ajuste viniera por

⁹En algunos casos estas empresas comerciales se trasladaron a la actividad igualmente provechosa de la banca, o simplemente proporcionaron los fondos para establecer un nuevo banco, el cual quedaba bajo el control de ellas.

medio de un aumento de los precios.

Similarmente, una reducción en el volumen del comercio exterior afectaba inmediatamente la fuente principal del ingreso fiscal, y enfrentaba al gobierno con la posibilidad de tener que reducir el nivel de su actividad. Con todo, el Estado encaraba obligaciones siempre crecientes, y en consecuencia una reducción del gasto público se hacía muy difícil. Sin embargo, el Estado estaba en una posición distinta de la que encaraban los importadores, pues tenía una alternativa. El gobierno tenía tanto el poder como la disposición para recurrir a otras fuentes de ingresos, es decir, pedir préstamos internos y externos, y a la creación de créditos, y esto era precisamente lo que hacía desde 1860 hacia adelante.

Está claro que el crecimiento de la economía chilena durante el Siglo XIX era una función de la tasa de crecimiento del sector del comercio exterior. Ya que no hay estimaciones del PNB chileno para este período, no se puede establecer la naturaleza precisa de esta relación mediante un análisis regresivo. Sin embargo, es razonable suponer una alta relación directa entre ambas variables. Por ello se muestra la tasa de crecimiento del sector del comercio exterior en el cuadro que sigue:

Cuadro 1

Tasas promedias anuales de crecimiento del
comercio exterior (valor)

	Comercio exterior total (X + M)
1844-1860	7,2
1860-1879	1,0
1879-1900	3,9
1900-1914	4,8
1914-1924	1,8
1924-1930	10,2

Fuente: Cuadro N°2.

Suponiéndose que había una estrecha relación entre las tasas de crecimiento de la economía y del sector del comercio exterior, se puede ver que la economía chilena experimentó distintas tasas de crecimiento en cada uno de los tres períodos sub-siguientes.

El primer período hasta 1860 el comercio exterior creció sostenidamente a la alta tasa de 7,2 por ciento por año. La ausencia de guerra externa, conjuntamente con la estabilidad política, la paz interna y medidas administrativas sensatas tomadas por el sector público, contribuyeron a crear un ambiente favorable para la expansión del comercio. En particular, el descubrimiento de minas de plata y cobre muy ricas, más el gran estímulo dado al sector agrícola por la expansión de mercados en California y Australia, tuvieron por resultado una alta tasa de crecimiento del comercio exterior y proporcionaron un fuerte estímulo a la economía como un todo.¹⁰

El segundo período, 1860-1924, fue de fluctuación continua en la tasa de crecimiento del comercio exterior chileno. Esto puede verse claramente si se examinan los sub-períodos de 1860-1879, 1879-1890, 1900-1914 y 1914-1930. El agotamiento de los ricos depósitos minerales; junto con los costos crecientes que el sector minero tuvo que encarar una vez extraídos los minerales de alto rendimiento, llevaron a una declinación de las exportaciones mineras. Este sector se recuperó más tarde con el auge del salitre, pero esto resultó no ser tan espectacular como parecía serlo a primera vista. Con la pérdida de los mercados de California y Australia, el sector agrícola chileno entró en un período de prolongada declinación. Un duro golpe fue propinado al sector exportador por el descubrimiento y el empleo ampliamente difundido del salitre sintético.

El tercer período, que empezó en 1924, marcó la opor-

¹⁰Las minas de plata de Chañarcillo (1832) y Tres Puntas (1848), y la de cobre de Tamaya (1831), más la apertura de los mercados de California (1848) y Australia (1852), hicieron crecer rápidamente el sector exportador.

tunidad en que tanto El Teniente como Chuquicamata,¹¹ dos de las minas chilenas más grandes, ayudadas por la demanda de cobre durante la Guerra Mundial I, entraron en plena capacidad productiva. El cobre sucedió a las exportaciones vacilantes del salitre, y esto explica la alta tasa de expansión del comercio exterior desde 1924 a 1930.

Hasta mediados del siglo XIX el crecimiento de la economía chilena dependía completamente del crecimiento del comercio exterior. Una indicación de la estrechez de esta relación se da por el hecho de que hasta los años 1860 el ingreso fiscal y el comercio exterior crecieron a casi la misma tasa. Hasta entonces la suerte del sector del comercio exterior la participaban, obviamente, los exportadores y las empresas comerciales, conjuntamente con el sector público. Como el sector industrial era depreciable, y el sector de los servicios estaba en manos del gobierno, una declinación en la tasa de crecimiento del comercio exterior produciría con toda probabilidad una declinación en la tasa de crecimiento de la economía. Durante la segunda mitad del siglo XIX esta relación dejó de ser tan obvia, especialmente, en cuanto al crecimiento del sector público. Como se demostrará en el próximo capítulo, la actividad gubernativa durante la segunda mitad del Siglo XIX ni declinó ni siguió estrechamente los movimientos del comercio exterior, pero sí, continuó creciendo. Una mayor preocupación por proporcionar servicios públicos más variados, especialmente en las áreas del transporte y de la educación, hizo que los gastos públicos fueran extremadamente inflexibles hacia los ajustes decrecientes. Esto llevó inevitablemente a la búsqueda y al empleo de métodos extraordinarios para recoger ingresos, lo que se discutirá más adelante.

¹¹ El Teniente empezó a producir en 1912 y exportó 5.000 toneladas ese año. Hacia 1924 había expandido sus exportaciones a 78.000 toneladas. W. Braden vendió la compañía, en 1908, a los intereses Guggenheim, quienes transfirieron la propiedad a la Kennecott Copper Corporation en 1915. Chuquicamata empezó a producir en 1915 con una capacidad de producto de 21.000 toneladas. Hacia 1924 esta capacidad había aumentado más de cinco veces a 107.000 toneladas. Para una cuenta de la industria cuprera en el siglo XX véase C. W. Reynolds, "Developmental Problems in an Export Economy", en M. Mamalakis y C. W. Reynolds, *Essays on the Chilean Economy* (Homewood, Illinois: R. D. Irwin, Inc., 1965).

Otra razón para mirar con cautela la relación entre el desempeño de la economía y el desarrollo del comercio exterior, después de los años 1860, surge del comportamiento del sector industrial. Se establecieron bases formales para desarrollar este sector ya en 1883, con la creación de la Sociedad de Fomento Fabril, y dichas bases fueron reforzadas luego por la ley protectora del 26 de diciembre de 1897, la cual proporcionó un 60 por ciento de protección nominal a una serie de bienes manufacturados que se producían o podían producirse internamente. No se dispone de cifras para el período de fines del Siglo XIX, pero O. Muñoz estima que durante el período de 1915-1924 el valor agregado bruto en la industria aumentó a una tasa promedio anual de 4,5 por ciento, y el ingreso nacional a una tasa de 4,3 por ciento.¹² Un examen de las cifras del comercio exterior demuestra que este comercio aumentó sólo en un 1,8 por ciento por año durante el mismo período.

En resumen, aunque el crecimiento de la economía chilena fue restringido por el desarrollo del sector exportador durante el Siglo XIX y parte del presente, el crecimiento del sector público se hizo bastante independiente de las fluctuaciones observadas en el comercio externo.

1.3. Un breve resumen

Esta sección tratará brevemente algunas de las distintas interpretaciones que se han postulado en los intentos para explicar el sub-desarrollo de Chile.

Los enfoques empleados por los distintos autores han diferido mucho. Algunos, tales como Osvaldo Sunkel y Gunder Frank, han situado los esfuerzos de Chile para desarrollarse dentro de un marco analítico que incluye los esfuerzos exitosos desplegados por las economías ricas para lograr el desarrollo. Otros, como Aníbal Pinto, Claudio Véliz y Roberto Will, examinan más de cerca los factores internos que han impedido que Chile lograra el desarrollo económico.

¹²O. Muñoz, *op. cit.*, p. 26.

El elemento que es común en los enfoques de Osvaldo Sunkel y Gunder Frank es la aparición de una economía internacional. Los fundamentos de esta economía internacional se instauraron durante el período colonial, los Siglos XVI, XVII y XVIII, y surgieron de la política comercial del sistema mercantil. Chile formaba sólo una parte del grupo de países que constituyeran la así llamada periferia, contraria a los países centrales, en esta economía internacional. Difícilmente, podía haber sido de otra manera si se piensa en que Chile, como colonia española, dependía no sólo políticamente sino también económicamente de España.

Gunder Frank ubica la responsabilidad por el subdesarrollo de Chile en cuatro siglos de desarrollo capitalista y en las contradicciones internas del capitalismo mismo. Su tesis principal es que:

"... estas contradicciones capitalistas y el desarrollo histórico del sistema capitalista han generado subdesarrollo en los satélites periféricos cuyo excedente económico se ha expropiado, generando al mismo tiempo desarrollo en los centros metropolitanos que se apropian ese excedente— y lo que es más este proceso continúa"¹³

En el modelo de Gunder Frank el desarrollo del subdesarrollo puede atribuirse a tres contradicciones básicas: la expropiación-apropiación del excedente económico, la polarización metrópoli-satélite y la contradicción de la continuidad en el cambio. Chile, específicamente, fue plenamente integrado en el sistema mercantil en expansión del Siglo XVI como resultado de la conquista española. En consecuencia, las contradicciones básicas del capitalismo estaban funcionando mucho antes que el país se independizara. Gunder Frank emplea este argumento para criticar a quienes sostienen el criterio de que "Chile tuvo una economía de subsistencia cerrada y reclusa a través de los siglos anteriores a la independencia política" y quienes "atribuyen el sub-desarrollo posterior de la economía chilena al supuesto error de Chile al escoger el de-

¹³ A. G. Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (Nueva York: Monthly Review Press, 1969), p. 3.

desarrollo hacia afuera en vez del desarrollo hacia adentro después de que la independencia abriera las puertas en el Siglo XIX".¹⁴ El termina sus comentarios diciendo:

"... tanto la burguesía nacional como su Estado nacional siempre han sido y siguen siendo aun más partes integrales de un sistema capitalista mundial en que son un satélite fundamental como burguesía y Estado sub-desarrollados. Así tanto la burguesía nacional y el Estado llegaron a estar y están dependientes de la metrópoli capitalista mundial, cuyo instrumento en la explotación de la periferia han sido necesariamente y siguen siendo".¹⁵

El enfoque de Osvaldo Sunkel, aunque emplea un marco similar basado sobre la aparición de una economía internacional, es algo menos dogmático. Concentra su atención en la gran transformación que experimentaron los países ahora desarrollados, y detecta una relación causal directa entre estos eventos y cambios en la estructura de los países periféricos.

"En la parte II se analizó la Revolución Industrial, antecedente inmediato del desarrollo de las economías industriales maduras, y al proceso histórico de formación de la economía internacional moderna; se sugirió allí que ése era el marco externo determinante de la estructuración y del proceso de transformación internos de las economías subdesarrolladas de la periferie."¹⁶

Más adelante agrega:

"Según ya se ha señalado en la Introducción, se supone que la variable estratégica del proceso de transformación estructural en la periferie es la naturaleza de sus vinculaciones con el centro, así como los cambios que ocurren en el centro y las reacciones que ello origina en la estructura socio-económica de los países periféricos."¹⁷

¹⁴Ibid., p. 5.

¹⁵A. G. Frank, op. cit., p. 116.

¹⁶O. Sunkel y P. Paz, *El Subdesarrollo Latinoamericano y La Teoría del Desarrollo* (Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1970), p. 271.

¹⁷O. Sunkel & P. Paz, op. cit., p. 272.

En otras palabras, Osvaldo Sunkel intenta explicar el subdesarrollo en ciertas áreas, como un fenómeno que está directamente relacionado con el desarrollo en otras áreas. La conclusión a que Osvaldo Sunkel llega por último, es que esta relación es tan poderosa y de una naturaleza tal, que hace que el desarrollo y el sub-desarrollo sean sólo dos aspectos de un mismo fenómeno. La aparición de una economía internacional y su rápido crecimiento en el Siglo XIX creó simultáneamente desarrollo primero en la economía europea y después en la norteamericana, y sub-desarrollo en América Latina, África y Asia.

Las inter-relaciones económicas en que se basan la aparición y expansión de este sistema internacional hacen que el desarrollo y el sub-desarrollo sean sólo dos caras de una misma moneda.

Este enfoque general contrasta con los de otros autores que han discutido ciertas cuestiones específicas en el proceso de desarrollo chileno.

Claudio Véliz, por ejemplo, conduce su análisis en un nivel nacional cuando examina el problema de la industrialización. Él afirma que durante el Siglo XIX quienes confeccionaban las políticas veían claramente que era imposible industrializarse a menos de proporcionar una protección considerable. Al explicar por qué el país no construyó esta barrera tarifaria y en consecuencia no se industrializó, él bosqueja un cuadro de la economía dominada por tres grupos de intereses. Estos fueron los mineros exportadores del norte, los terratenientes exportadores del centro y sur, y las grandes empresas comerciales ubicadas principalmente en Santiago y Valparaíso.

"Entre estos tres grupos de presión existía completo acuerdo respecto a la política económica que debía tener el país. No había ningún otro grupo que pudiera desafiar su poder económico, político y social, y entre los tres dominaban totalmente la vida nacional".¹⁸

¹⁸C. Véliz, "La Mesa de Tres Patas", en *Desarrollo Económico* 1963, Vol. 3 (Buenos Aires: Talleres Gráficos La Técnica Impresora, 1963), p. 237.

Más adelante agrega:

"... los grupos de presión que controlaban la política económica del país eran decididamente librecambistas".¹⁹

Su análisis de los intereses y las motivaciones de estos grupos descansa en el plausible supuesto de que su preocupación principal consistía en maximizar sus ingresos, y, como su negocio era el comercio exterior, la mejor manera de lograr esto era abogar por el comercio libre y objetar el establecimiento de tarifas o derechos. En consecuencia, por cuanto ellos tenían el poder, no sorprende el que no se haya considerado ninguna medida protectora para promover la industria interna.

Por último, al contestar la pregunta de por qué Chile no es una gran nación industrial, dice:

"Brevemente porque nunca tuvo necesidad de industrializarse. Porque los grupos de presión que controlaron nuestra política económica durante el siglo pasado y las primeras décadas del actual no tenían ninguna razón objetiva para hacerlo".²⁰

La posición que adoptó Claudio Véliz es apoyada sólo parcialmente por las evidencias presentadas por Robert Will,²¹ quien examinó el desarrollo chileno y las políticas económicas que fueron seguidas en el Siglo XIX. Este autor sugiere que no fue hasta la segunda mitad del Siglo XIX, que la política económica que procuraba el sector público, llegó a ser una que favorecía los intereses de los terratenientes y mineros exportadores, y de las empresas comerciales importadoras. Hasta mediados del Siglo XIX las ideas liberales influyen muy poco en la política pública chilena, por cuya razón se adoptaba una política altamente protectora hacia la industria interna.

¹⁹C. Véliz, op. cit., p. 240.

²⁰C. Véliz, op. cit., p. 245.

²¹R. Will, "La Política Económica de Chile 1810-1864", en *El Trimestre Económico*, 106, 1960 (México: Fondo de Cultura Económica, 1960).

"Durante las primeras décadas de la independencia nacional la política económica tuvo como objetivo el desarrollo de la industria interna mediante tarifas protectoras y otras clases de ayuda".²²

Sólo desde 1860 adelante coinciden tanto Claudio Véliz como Robert Will en sostener que la política pública se hizo más liberal. Sin embargo, la imagen que proporcionan estos autores no es completa. Como lo hemos visto, la política gubernamental no era tan liberal como se nos hace creer; tampoco es lícito ignorar, como lo hace Claudio Véliz, la existencia de un sector industrial, ya sea como un grupo de intereses o como un sector de significación económica.

Aníbal Pinto proporciona una percepción adicional al análisis del desarrollo económico chileno durante el siglo pasado. Según él, la independencia abrió las puertas de la economía de tal manera que:

"Sobra razón para repetir con Encina que el período que media entre 1830, cuando se consolida el armazón político y el fin del decenio de Manuel Montt (1860), constituye un lapso de tiempo que no tiene precedentes ni ha tenido continuación en nuestra historia".²³

El concuerda con Osvaldo Sunkel al decir que el comercio exterior fue la fuerza dinámica que determinó el crecimiento de la economía chilena en el siglo pasado. Al mismo tiempo, el comercio forjó un eslabón entre este país y el proceso de crecimiento y las fluctuaciones de las economías centrales, principalmente Gran Bretaña. Sin embargo, Osvaldo Sunkel, va más allá de los lazos comerciales cuando dice que esta forma de asociación entre las economías centrales y periféricas es el mecanismo principal que trae cambios en la estructura del país periférico. Estos cambios estructurales internos, no sólo en el modelo

²²ibid., p. 238. Sin embargo, como se verá en el último capítulo de esta tesis, interpreta mal el objetivo principal que procuraban los que hacían las políticas en el siglo XIX.

²³A. Pinto, Chile- Un caso de desarrollo frustrado (Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1962), p. 15.

de la producción sino también a un nivel político, debido a la estrecha asociación entre las élites predominantes y los intereses exportadores, hicieron que la economía periférica fuera extremadamente dependiente de las decisiones tomadas en la metrópoli.

El crecimiento económico chileno estaba frustrado por varias razones: fluctuaciones y crecimiento lento de las exportaciones, precios más bajos de las exportaciones, malas cosechas y pérdidas de mercados agrícolas, aumento de los pagos para amortizar la deuda externa, etc. Al explicar la depreciación constante de la moneda corriente chilena Anibal Pinto dice:

"La influencia de los terratenientes en la depreciación monetaria ha sido destacada por casi todos los analistas del problema. Whitson Fetter por ejemplo, después de plantear la incógnita a que nos referimos en páginas anteriores, vale decir, la convivencia de los gobiernos conservadores, la estabilidad política y la prosperidad exterior con la devaluación persistente, concluía que la explicación de este fenómeno sólo puede encontrarse en la existencia de una clase fuertemente endeudada y en el predominio de esa clase en un congreso irresponsable".²⁴

La estructura política altamente desarrollada y sofisticada que se había establecido a principios del Siglo XIX desarrolló un modelo y volumen de demanda que fue completamente independiente de las posibilidades de la producción interna.

"De lo anterior es posible evidenciar las dos contradicciones sobresalientes en la realidad Chilena de la época. La primera es una contradicción entre una estructura subdesarrollada y una organización socio-política avanzada. La segunda emerge del contraste entre esa estructura del sistema económico y el nivel y composición de la demanda nacional, contraste que resumió el rector Molina en su famosa sentencia: somos civilizados para consumir y primitivos para producir".²⁵

²⁴A. Pinto, op. cit., p. 100.

²⁵A. Pinto, "Desarrollo económico y relaciones sociales en Chile", en *El Trimestre Económico*, [20, 1963].

Como puede verse, ésto acerca más las opiniones de Anibal Pinto y Osvaldo Sunkel sobre la influencia que ejercía la metrópoli en los países periféricos, especialmente, en lo que se refiere a la segunda de las contradicciones arriba mencionadas. Ello refleja claramente el efecto y la influencia de los modelos de consumo del país central en los del país periférico.

2. LA ESTRUCTURA FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

Este capítulo proporciona informaciones detalladas sobre las finanzas públicas chilenas durante el Siglo XIX, contribuyendo así a una cuantificación del involucramiento del sector público en la actividad económica.

Los ingresos públicos se considerarán en primer lugar, examinándose tanto su evolución, como su estructura durante el período de 1830-1930. Esperamos describir tanto la dirección de las tendencias principales en los ingresos públicos como las variables que afectaron estas tendencias. También se examinarán en esta parte la fluctuación en y la estructura de los ingresos públicos. Más adelante, en una segunda parte, se examinarán las fuentes individuales principales del ingreso, conjuntamente con su importancia relativa en el total de los ingresos públicos.

2.1. Evolución del Ingreso Fiscal

En primer lugar, trataremos las tendencias generales observadas a través de períodos largos, luego las fluctuaciones en el corto plazo o anuales, y por último la estructura del ingreso fiscal.

2.1.1. Tendencias.

La trayectoria que ha seguido el ingreso fiscal total puede observarse en el Cuadro 16 y el Gráfico 2. En ellos se puede ver que el ingreso fiscal total aumentó sostenidamente a través del período de 1830-1930, aunque es posible distinguir intervalos durante los cuales la tasa de crecimiento varió.

Un examen del total de los ingresos fiscales en el Gráfico 2 permite distinguir tres períodos separados: 1830-1860, 1860-1924 y 1924-1930.

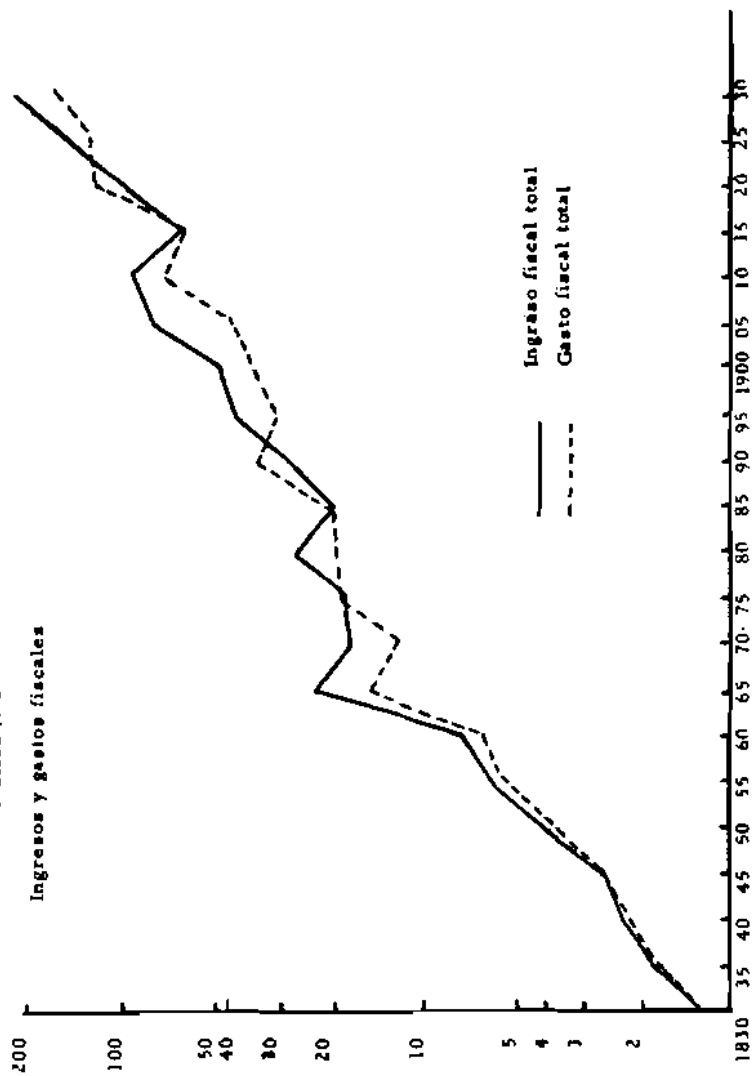
El total de los ingresos durante el primer período (1830-1860) presenta dos aspectos principales. En primer lugar, los ingresos crecieron continuamente, y hacia 1860 fueron seis veces más de lo que fueron en 1830, pues aumentaron desde \$1.233.900 en 1830 a \$7.500.700 en 1860. El segundo aspecto consiste en que este crecimiento espectacular se logró en la ausencia casi completa de fluctuaciones en las cantidades recogidas.

La presencia simultánea de una serie de eventos explica en gran parte esta alta tasa de crecimiento, a saber, 6,2 por ciento durante este intervalo. Como se indicó en la introducción, hubo una serie de elementos que impidieron que el sector público experimentara un desarrollo político y financiero normal con anterioridad a 1830. Una anarquía política entre 1820 y 1830, la falta de un sistema financiero estable y regular, y la ausencia de personal administrativo calificado, fueron las razones principales. La gran estabilidad política lograda después de 1830, junto con el crecimiento espectacular del comercio exterior, hicieron posible que el sector público construyera un fundamento estable sobre el cual se basó la expansión subsiguiente.

El descubrimiento de una serie de ricos yacimientos minerales, de cobre en Tamaya (1831), y de plata tanto en Chañarcillo (1832) como Tres Puntas (1848), dio un gran impulso a las exportaciones mineras. Las exportaciones agrícolas también fueron grandemente estimuladas por la apertura de los mercados californiano (1848) y australiano (1852), como puede verse en la siguiente cita:

"La producción de plata se multiplicó seis veces entre 1840 y 1855. La de cobre creció de unas 6.500 toneladas en los años 1841-43 hasta alrededor de 50.000 en la década de 1860, cuando las entregas chilenas alcanzaron a representar más del 40 por ciento de la producción mundial, abasteciendo alrededor del 65 por ciento de las necesidades y el consumo británicos. El crecimiento agro-

Gráfico N°2
Ingresos y gastos fiscales



Fuente: Cuadro 16

pecuario no le fué a la zaga. La producción se quintuplicó en el período 1844-1860. Las exportaciones de trigo, que antes de la Independencia y a su principal mercado, el Perú, alcanzaban a unos 145.000 q. m. en la década de 1850 estuvieron casi invariablemente por encima de los 300.000 q. m. ²⁶

Se puede ver, pues, que la alta tasa de crecimiento del total de los ingresos públicos, 6,2 por ciento, fue posibilitada por el crecimiento espectacular en el volumen del comercio exterior.

Este último creció desde \$13,7 millones en 1844 a \$29,1 millones en 1854 y a \$41,8 millones en 1860. Esto da una tasa de crecimiento promedio anual de 7,2 por ciento para el período de 1844-60.

Una regresión simple tiende a confirmar la existencia de una relación directa entre los ingresos fiscales ordinarios y el volumen del comercio exterior. La ecuación que se ha ajustado para el período de 1844-1865 dio los siguientes resultados: ²⁷

$$Y = 78,28 + 0,107 X \quad R^2 = 0,850 \\ (0,001)$$

Como lo indica la regresión, los ingresos fiscales tenían una estrecha relación con el comercio exterior, y hasta los años 1860 el 85 por ciento de las variaciones observadas en los ingresos fiscales se explican por movimientos en el comercio exterior.

En resumen, la implantación del sistema presidencial y los resultantes gobiernos fuertes de Prieto, Bulnes, Montt y Pérez, junto con las medidas que tomaron hombres como el Ministro de Hacienda Rengifo, capacitaron el sector público para participar directamente en los beneficios que provenían del comercio exterior en expansión.

²⁶A. Pinto, Chile, Un caso de desarrollo frustrado, op. cit., p. 16.

²⁷La relación funcional implícita en esta regresión y en las que siguen en las pocas páginas próximas, consiste en que: los ingresos fiscales ordinarios = f (volumen del comercio exterior). A fin de eliminar el crecimiento que ocurriría naturalmente en el tiempo, se han tomado primeras diferencias.

Las medidas gubernamentales incluyeron la imposición de derechos de importación (1834) e impuestos de exportación (1835); una ley que requiera la presentación de un presupuesto nacional y una declaración correspondiente de la inversión de fondos públicos (1834); la creación de cuatro ministerios: Interior, Justicia, Hacienda y Guerra (1837), etc. Estas medidas y el desarrollo subsecuente del comercio exterior explican la alta tasa de crecimiento observada en los ingresos fiscales durante la primera mitad del Siglo XIX.

El segundo período de la evolución de los ingresos fiscales abarca el período de 1866-1924. Al observar el Gráfico 2 se puede ver que la trayectoria de la curva del ingreso total difiere de la del período anterior. A pesar del hecho de que el ingreso total siguió creciendo, lo hizo de una manera menos clara y estaba sujeto a fluctuaciones. Por esta razón conviene descomponer este período en varios sub-períodos.

Con todo, antes de entrar en una discusión detallada de los distintos eventos que afectaron los ingresos fiscales, es necesario señalar los siguientes: Hasta 1865 no era necesario distinguir entre ingresos ordinarios (derechos de aduana, impuestos internos, los ingresos brutos de empresas estatales y servicios públicos) y los ingresos extraordinarios, ya que estos últimos representaban sólo el 5 por ciento del ingreso fiscal total. Después de 1865, sin embargo, es necesario hacer este distinción, ya que contribuye a la explicación de los movimientos observados en el total de los ingresos fiscales. Si se piensa por un momento en que una de las variables determinantes de los ingresos ordinarios es el volumen del comercio exterior, y en que los ingresos extraordinarios dependen de la cantidad de recursos que pueden reunirse por préstamos externos e internos, la necesidad de los cuales depende en parte de obras públicas planificadas, y en parte de las necesidades ocasionales del gobierno de fondos externos cuando se hallaba en dificultades financieras, entonces es posible explicar la tendencia observada en el ingreso fiscal total entre 1865 y 1924.

Hay dos aspectos principales que caracterizan el de-

desarrollo de los ingresos fiscales a través del período de 1865-1924. En primer lugar, hay una participación aumentada de ingresos extraordinarios en el total de los ingresos fiscales. Hasta 1865 éstos habían sumado aproximadamente el 5 por ciento de los ingresos totales. Durante este segundo período, y como consecuencia del involucramiento fiscal aumentado en las actividades económicas y la utilización amplia de préstamos internos y externos, los ingresos extraordinarios promediaron aproximadamente el 20 por ciento del ingreso total. En segundo lugar, la relación entre el comercio exterior y los ingresos ordinarios se hace menos clara. Durante la primera mitad del Siglo XIX esta relación había sido muy estrecha, ya que el 85 por ciento de las variaciones en los ingresos fiscales se explicaba en términos de variaciones en el comercio exterior. Esto se confirma por los resultados de una regresión entre los ingresos ordinarios y el comercio exterior a través del período de 1865-1924. La ecuación ajustada fue:

$$Y = 200.12 + 0.279 X \quad R^2 = 0.644 \\ (0.027)$$

lo que indica la necesidad de incluir otras variables, aparte del comercio exterior, para explicar los movimientos del ingreso fiscal en el tiempo.²⁸

²⁸ Los cambios en el volumen del comercio explican aproximadamente el 85 por ciento de la variación en el ingreso fiscal ordinario durante el primer período y sólo un 64 por ciento en el segundo. Sin embargo, la tasa marginal del impuesto al comercio exterior fue del 0.107 por ciento en el primer período, en tanto que fue del 0.279 en el segundo. Sería incorrecto interpretar este resultado como evidencia contraria o contradictoria, ya que los coeficientes de X se refieren a datos institucionales, tales como las leyes sobre impuestos al comercio exterior, en tanto que los coeficientes de correlación proporcionan una medición de la importancia relativa de los impuestos generados por el comercio, opuestos a otros impuestos. Con todo, habría que tener mucho cuidado al interpretar las relaciones estimadas, ya que los coeficientes estimados de X no son estimaciones puras de las tasas de impuesto al comercio exterior. Esto es así porque la tasa del impuesto varió en el tiempo y en segundo lugar porque existían distintos tipos de derechos. Además, el coeficiente del comercio exterior captará también parte del impacto de los impuestos internos y del ingreso de las empresas fiscales, por cuanto estos están correlacionados con la evolución del comercio exterior.

Hasta mediados del Siglo XIX la tasa de crecimiento término medio anual de 6,2 por ciento en el ingreso fiscal total puede explicarse por la tasa de crecimiento del comercio exterior de 7,2 por ciento. Sin embargo, tratándose del sub-período de 1865-1879, hay que introducir otras variables para explicar la tasa de crecimiento de 1,4 por ciento del ingreso fiscal total. Durante el mismo lapso el comercio exterior bajó desde \$59,7 millones a \$ 50,8 millones, lo que da una tasa de declinación término medio anual de 1,2 por ciento. La inversión de grandes sumas en proyectos de obras públicas, principalmente ferrocarriles, empezó en los últimos años 1850, lo que llevó a un aumento de los pedidos fiscales de préstamos. Entre 1860 y 1879 fueron negociados por el gobierno siete préstamos externos, que produjeron £9.547.920, y veinte préstamos internos, que obtuvieron 62.644.774 pesos chilenos.²⁹ No toda esta gran cantidad de recursos fue invertida en obras públicas, ya que una parte sustancial de ella fue destinada para cubrir los costos de las guerras contra España (1865-1866) y contra la de Perú y Bolivia (1879-1884).

En todo caso, lo interesante es el hecho de que el sector público empezó a usar métodos extraordinarios para obtener recursos. Esto llevó a un aumento en la participación de los ingresos extraordinarios en el ingreso fiscal total desde un 5 por ciento durante la primera mitad del Siglo XIX a un promedio del 30 por ciento entre 1865 y 1879. Se puede ver, pues, que los ingresos fiscales fueron afectados por la declinación del comercio exterior. Este efecto adverso fue amortiguado tanto por una baja de la importancia del comercio exterior como por un uso más intensivo de los ingresos extraordinarios, lo que explica la tasa de crecimiento del 1,4 por ciento del ingreso total entre 1865 y 1879.

Un fenómeno interesante se puede observar en el próximo subperíodo que abarca el intervalo entre la Guerra del Pacífico y el fin del Siglo XIX. La victoria del ejército chileno tuvo por resultado la anexión de las provincias de Tarapacá y Antofagasta, ricas en campos salitreros. A pesar de esto y del establecimiento de un im-

²⁹A una tasa de cambio término medio para ese período de 1,07 por dólar, esto llega a \$58,5 millones.

puesto a la exportación del salitre, no hubo una mejora espectacular de los ingresos fiscales. En 1880 los ingresos totales sumaron \$27,5 millones. Hacia 1900 habían subido a \$48,1 millones, o en un 2,8 por ciento por año. Mirando el comportamiento del comercio exterior, se puede ver que creció en un 3,4 por ciento por año durante el mismo período. Esto representa una clara mejora en un ritmo de expansión comparado con el período anterior, es decir, 1865-1879, cuando hubo una tasa de declinación del 1,2 por ciento. Por otra parte, examinando el comportamiento de los ingresos extraordinarios, se puede ver que se recibieron menos préstamos y que se usó menos creación de créditos durante este período. En consecuencia hubo una baja en la participación de los ingresos extraordinarios desde el 30 por ciento del ingreso total en el período de 1865-1879 a aproximadamente un 15 por ciento entre 1880 y 1900.³⁰

Luego se puede explicar el crecimiento del total de los ingresos fiscales entre la Guerra del Pacífico y el fin del Siglo XIX en términos de movimiento compensatorios de sus dos componentes principales: una tendencia creciente de los ingresos ordinarios como consecuencia del aumento del comercio exterior y el establecimiento de un derecho de exportación sobre el salitre; y una tasa decreciente de la inversión pública debido a una menor participación de los ingresos extraordinarios en el ingreso total. Es necesario señalar que, aunque por cierto la imposición de un derecho de exportación a la industria salitrera permitió que los ingresos ordinarios crecieran a una tasa tér-

³⁰La baja de la participación de los ingresos extraordinarios en los ingresos totales puede deberse a una declinación de las obras públicas como consecuencia de ideas liberales de no-intervención del Estado en los asuntos económicos. Estas ideas florecieron en Chile después de la llegada del economista francés Courcelle Seneuil. Como se verá en el último capítulo cuando se trate acerca de la política comercial, esta influencia no se limitó sólo a obras públicas. El aumento de la participación del ingreso extraordinario en el ingreso total que ocurrió durante los años 1880 puede atribuirse tanto al mayor involucramiento del Estado en asuntos económicos como a los problemas que surgieron cuando el país se retornó a la convertibilidad entre 1895 y 1898, lo cual lo obligó a hacer uso indiscriminado del financiamiento deficitario.

mino medio del 3,5 por ciento por año entre 1880 y 1900, también, es cierto que esta cifra podía haber sido significativamente más alta si el gobierno no hubiese abolido una serie de impuestos internos.³¹

Una tercera sub-división del período de 1865-1924 es la que va desde principios del Siglo XX hasta la Guerra Mundial I. Durante este intervalo los ingresos fiscales totales aumentaron desde \$48,1 millones en 1900 a \$97,3 millonera en 1913, o a una tasa de crecimiento término medio anual del 5,2 por ciento. Durante el mismo intervalo el comercio exterior sólo creció en un 4,8 por ciento por año; de aquí la tasa de crecimiento del ingreso total se explica por un aumento de los ingresos extraordinarios. Nueve préstamos externos por un total de £27.743.138, dos préstamos internos que sumaron 14.924.432 pesos chilenos, y tres emisiones de billetes por un total de 100 millones de pesos tuvieron por resultado que la participación de los ingresos extraordinarios llegaran a ser aproximadamente el 40 por ciento del ingreso total entre 1900 y 1913.

El último sub-período es el de 1914 a 1924, el año en que se promulgó la primera ley permanente de impuesto a la renta.³² La declinación de la industria salitrera empezó al término de la Guerra Mundial I, y como resultado de ello el comercio exterior sólo creció en un 1,8 por ciento por año. El uso indiscriminado de medios extraordinarios de obtener ingresos, especialmente el financiamiento deficitario, de los períodos anteriores no fue continuado (sólo hubo tres préstamos externos por un total de £5.291.000 y tres préstamos internos que sumaron 12.650.000 pesos; no hubo financiamiento deficitario) y en consecuencia hubo una tasa de crecimiento del 2,2 por ciento en el total de los ingresos fiscales.

³¹A mediados de la década de 1880 los impuestos agrícolas fueron transferidos a las Municipalidades y los impuestos sobre las ventas fueron eliminados. Más tarde los impuestos sobre las propiedades, las herencias y las patentes también fueron transferidos a las Municipalidades.

³²La primera ley de impuesto a la renta promulgada en Chile data de 1817. Afectó sólo a los empleados públicos y fue impuesta a fin de suplir los ingresos fiscales que habían caído a niveles muy bajos. Fue de naturaleza transitoria y eliminada luego.

Examinada ya la tendencia de los ingresos fiscales totales para los dos primeros períodos, es decir, 1830-1865 y 1865-1924, se puede poner atención ahora en el último período, 1924-1930. El aspecto principal es el crecimiento constante del ingreso total y su falta de fluctuación. Los ingresos aumentaron desde \$12,7 millones en 1924 a \$22,8 millones en 1930, es decir, a una tasa de 10,2 por ciento por año.

En contraste con lo que había ocurrido en el período anterior, el comercio exterior recuperó su importancia en la determinación del ingreso fiscal. Tomando en cuenta los efectos de la Gran Crisis en el volumen del comercio, se puede ver que entre 1924 y 1929 el comercio exterior y los ingresos fiscales totales experimentaron altas tasas de crecimiento. El ingreso fiscal creció a una tasa término medio de 12,5 por ciento por año, en tanto que el comercio exterior creció a la tasa algo inferior de un 8,6 por ciento por año. Una relación más estrecha entre el comercio exterior y los ingresos fiscales ordinarios se confirma por la regresión de estas dos variables a través del período de 1925-1930. La ecuación resultante fue:

$$Y = 1.049,6 + 0,215 X \quad R^2 = 0,898 \\ (0,036)$$

Este alto coeficiente de correlación refleja no sólo una ligera recuperación de la industria salitrera, sino también, la participación del gobierno en la industria cuprifera nuevamente creada y en rápida expansión.

Los ingresos fiscales crecieron aun más rápidamente de lo que lo habrían hecho por la sola influencia del comercio exterior. La explicación de la alta tasa de crecimiento del ingreso total puede hallarse en el surgimiento de una nueva fuente de ingresos. El establecimiento del impuesto a la renta en 1924 permitió a los ingresos ordinarios crecer desde \$90,9 millones en 1924 a \$183,2 millones en 1929, y luego declinar a \$157,5 millones en 1930. Ahora bien, el aumento de los impuestos internos junto con la recuperación de las exportaciones tradicionales y el surgimiento de nuevos productos en esta área, a saber, el cobre, explican la alta tasa observada en el crecimiento de los ingresos fiscales entre 1924 y 1930.

En resumen, se ha visto que el ingreso fiscal experimentó distintas tasas de crecimiento durante el siglo de 1830 a 1930. Se observó una relación directa entre el comercio exterior y el ingreso fiscal, y esto tuvo especial importancia hasta mediados del Siglo XIX. Después de esa fecha los préstamos y el financiamiento deficitario empezaron a desempeñar un papel más importante en la determinación del ingreso fiscal total, hasta que por último aparecieron los impuestos internos a mediados de la década de 1920, por primera vez en un siglo de finanzas públicas, contribuyendo cantidades significativas al presupuesto fiscal.

2.1.2. Estructura. En lo que se ha dicho hasta aquí con respecto a tendencias en el ingreso público, ha estado implícita cierta estructura del ingreso. Esta estructura se ha mencionado brevemente al tratar los ingresos ordinarios y extraordinarios; ahora se examinarán en mayor detalle los componentes principales de estos ingresos y su importancia relativa.

Como se indicó anteriormente, la estructura del ingreso dependía casi completamente de los ingresos ordinarios hasta 1865, y desde esa fecha adelante la participación de los ingresos ordinarios en el ingreso total bajó a aproximadamente el 70 por ciento, en tanto que la participación de los ingresos extraordinarios subió al 30 por ciento.

Los principales ítem de los ingresos ordinarios son derechos de aduana, las entradas brutas de las empresas fiscales y los servicios públicos, e impuestos internos, todos los cuales pueden verse en el Cuadro 2. Los derechos de aduana tenían la mayor importancia. La estructura tarifaria que fue establecida por las leyes de importación y exportación en los primeros años 1830 coloca el aporte de los derechos de aduana a los ingresos ordinarios bien encima de la marca del 50 por ciento durante el período de 1830-1865. Esta participación sube a un máximo de 78,8 por ciento en 1895, como consecuencia del auge del salitre, y declina gradualmente al 48,5 por ciento en 1925 y al 41,3 por ciento en 1930. La declinación de la industria salitrera, cambios en la estructura de los derechos de importación en 1916, y el establecimiento de un impuesto a la renta explican esta participación decreciente de

los derechos de aduana en los ingresos ordinarios.

Los ingresos provenientes de empresas fiscales tuvieron el segundo lugar, aportando aproximadamente un 15 por ciento a los ingresos ordinarios. Esta cifra, como puede verse en el Cuadro 3, fluctuó considerablemente, pasando del 27,7 por ciento en 1830 al 33,4 por ciento en 1865, y cayendo al 18,5 por ciento en 1885. La tendencia descendente se explica por la declinación en las actividades del monopolio del gobierno (el estanco) el cual fue eliminado finalmente en 1881. Después de esa fecha los ingresos provenientes de los ferrocarriles del gobierno llevaron a un aumento de esta participación al 31,2 por ciento en 1915, y a una caída al 20,5 por ciento en 1930.

Las entradas de los impuestos internos ocupan el tercer lugar, pues aportaron sostenidamente un 15 por ciento a los ingresos ordinarios hasta los años 1870. Sin embargo, su participación cayó repentinamente al 4 por ciento en 1890, al 0,5 por ciento en 1900, y al 3,5 por ciento en 1910. Esto puede atribuirse enteramente al espejismo que fue creado por el auge de la industria salitrera. En efecto, la situación financiera del sector público era tan buena que en los años 1890 el gobierno decidió eliminar una serie de impuestos internos y transferir otros a las Municipalidades. No fue hasta 1924 que los impuestos internos aumentaron su aporte a los ingresos ordinarios al 17,6 por ciento en 1925 y casi al 30 por ciento en 1930.³³

La estructura del ingreso fiscal se completó con la inclusión de los ingresos extraordinarios. Estos se componían principalmente de préstamos foráneos, préstamos internos, financiamiento deficitario, y, en menor grado, ventas de oro, subasta de campos salitreros o impuestos adicionales a las importaciones y exportaciones. Su importancia varió durante el período de 1830-1930, como pue-

³³El aumento de la participación de los impuestos internos en los ingresos ordinarios puede atribuirse principalmente, pero no exclusivamente, a la ley de impuesto a la renta de 1924. Hacia 1915 los impuestos internos habían aumentado su aporte al 10 por ciento de los ingresos ordinarios como consecuencia del establecimiento de nuevos impuestos. Se tratará este punto al examinar los impuestos internos.

de verse en los cuadros 2 y 3. Hasta 1860 la gran expansión de los ingresos ordinarios hizo innecesario confiar mucho en esta fuente de ingresos. Sin embargo, su participación en el ingreso total aumentó en los años 1860 como resultado de dos eventos: la serie de guerras en que el país estaba ocupado y el masivo programa de construcción ferrocarrilera que fue lanzado. Una declinación del plan de construcción ferrocarrilera, combinada con un aumento de los ingresos ordinarios, causados por el auge de las exportaciones del salitre, tuvieron por resultado que la participación de los ingresos extraordinarios en el ingreso total cayera desde un promedio de un 30 por ciento entre 1860 y 1880 a un 9 por ciento entre 1880 y 1890. Dificultades monetarias provenientes de un funcionamiento ineficiente del sistema bancario, y de la necesidad de dinero efectivo para hacer frente a la ley de convertibilidad de 1895, obligaron al gobierno a recurrir una vez más a los préstamos y al financiamiento deficitario. Esto hizo que la participación de los ingresos extraordinarios subiera entre 1895 y 1910 al 33 por ciento, y aparte de un breve período excepcional durante la Guerra Mundial I, permanecieron en ese alto nivel hasta 1930.

Esta breve discusión de la estructura del ingreso fiscal demuestra que en la segunda mitad del siglo XIX el gobierno se apoyó pesadamente en medios extraordinarios para obtener fondos. Esto constituye una clara indicación de la incapacidad de los ingresos para mantener el tren de un involucramiento y una diversificación siempre crecientes de las funciones públicas a medida que progresaba el siglo.

2.2. Fuentes principales del ingreso fiscal

Esta sección tratará varios ítem principales de ingresos que se han mencionado, es decir, derechos de aduana, entradas de las actividades de empresas fiscales, e impuestos internos.

2.2.1. **Derechos de aduana.** Como se ha mencionado, el aporte de los derechos de aduana al ingreso total fue bastante sustancial, es decir, más del 55 por ciento en el período de 1830-1880. Este aporte alcanza su nivel más al-

Cuadro 2
Ingresos fiscales
(en miles de \$)

	Aduanas	Impuestos internos	Servicios y empresas fiscales	Otros ingresos ordinarios	Total de ingresos ordinarios	Ingresos extra- ordinarios	Ingreso total
1830	618,0	-	343,0	272,9	1.233,9	-	1.233,9-
1835	1.003,2	-	376,4	173,4	1.553,0	249,6	1.802,6
1840	1.415,1	47,4	454,5	366,9	2.283,9	5,7	2.289,6
1845	1.367,2	533,5	568,5	29,2	2.498,4	103,3	2.601,7
1850	2.478,7	679,2	882,3	48,7	4.088,9	235,9	4.324,8
1855	3.453,6	1.237,3	963,2	114,2	5.768,3	362,6	6.130,9
1860	4.190,6	1.037,5	1.130,8	99,1	6.458,0	1.042,7	7.500,7
1865	5.378,2	1.462,4	3.489,2	100,2	10.430,0	13.293,7	23.723,7
1870	5.961,2	1.463,7	3.009,4	248,8	10.683,1	7.211,7	17.894,8
1875	6.903,9	1.851,2	4.655,0	693,4	14.103,5	4.562,5	18.666,0
1880	6.701,6	1.891,4	4.553,6	2.862,0	17.646,2	9.937,9	27.584,1
1885	12.203,0	1.733,8	3.360,8	1.204,1	18.501,7	1.798,3	20.300,0
1890	18.415,2	1.035,5	4.292,3	1.834,8	25.578,1	2.818,4	28.396,5
1895	22.982,3	171,9	4.712,2	1.157,0	28.623,4	14.672,0	43.295,4
1900	28.366,4	197,6	5.376,8	3.067,7	37.008,5	11.073,4	48.081,9
1905	32.844,0	970,8	7.354,7	2.031,3	43.200,8	37.533,1	80.733,9
1910	46.907,7	2.265,9	11.598,7	2.299,9	63.072,2	31.060,3	94.132,5
1915	32.749,2	7.003,3	19.843,1	3.921,2	63.516,8	-	63.516,8
1920	39.060,7	8.592,9	42.570,8	6.162,8	96.387,2	1.981,5	98.368,7
1925	54.160,6	19.939,9	30.551,8	8.055,8	112.708,1	39.301,4	152.009,5
1930	65.157,3	46.912,7	32.409,7	13.099,5	157.578,6	70.423,7	228.002,3

Fuente: 1830-1900 Chile Dirección General de Contabilidad, La Hacienda Pública de Chile (Stgo Chile 1901).
1901-1914 Chile Dirección General de Contabilidad, Resumen de la Hacienda Pública de Chile (Stgo Chile 1915).
1915-1925 Chile Dirección de Estadísticas y Censos, Anuario Estadístico 1925 (Stgo Chile 1926).
1926-1930 Chile Dirección de Estadísticas y Censos, Sinopsis Geográfico Estadística 1933 (Stgo Chile 1934).

Cuadro 3

Ingresos fiscales
(en porcentajes)

	Aduanas	Impuestos internos	Servicios y empresas fiscales	Otros ingresos ordinarios	Totalde ingresos ordinarios	Ingresos extra- ordinarios	Ingreso total
1830	50,0	-	27,7	22,3	100,0	-	100,0
1835	64,6	-	24,2	11,1	86,1	13,9	100,0
1840	61,9	2,0	19,9	16,2	99,7	0,3	100,0
1845	54,7	21,3	22,7	1,1	96,2	3,8	100,0
1850	60,6	16,6	21,5	1,2	94,9	5,1	100,0
1855	59,8	21,4	16,6	1,9	94,7	5,3	100,0
1860	64,8	16,0	17,5	1,5	86,2	13,8	100,0
1865	51,5	14,0	33,4	0,9	43,9	56,1	100,0
1870	55,8	13,7	28,1	2,3	59,7	40,3	100,0
1875	48,9	13,1	33,0	4,9	75,5	25,5	100,0
1880	37,9	10,7	25,8	16,2	63,9	56,1	100,0
1885	65,9	9,3	18,1	6,5	91,1	8,9	100,0
1890	71,9	4,0	16,7	7,2	90,1	9,9	100,0
1895	78,8	0,6	16,4	4,0	66,1	33,9	100,0
1900	76,6	0,5	14,5	8,2	76,9	23,1	100,0
1905	76,0	2,2	17,0	4,7	53,5	46,5	100,0
1910	74,3	3,5	18,3	3,6	67,0	33,0	100,0
1915	51,5	11,0	31,2	6,1	100,0	-	100,0
1920	40,5	8,9	44,1	6,6	97,9	2,1	100,0
1925	48,0	17,6	27,1	7,1	74,1	25,9	100,0
1930	41,3	29,7	20,5	8,3	69,1	30,9	100,0

Fuente: Cuadro N°2.

to, aproximadamente el 75 por ciento, durante el período de 1880-1910, y desde esa fecha adelante baja gradualmente a un promedio del 45 por ciento para el resto del período.

El aporte relativo de los derechos de importación y exportación puede verse en los Cuadros 4 y 5. Hasta 1855 los derechos de importación constituyeron su componente principal, y su aporte contabilizó más del 80 por ciento de los derechos de aduana. Esta situación se trastocó entre 1885 y 1925, cuando los derechos de exportación iban a la cabeza, y sólo en la segunda mitad de los años 1920 recuperaron su importancia anterior los derechos de importación.

No sorprende hallar que se les haya dado tan poca importancia a los derechos de exportación en las primeras ocho décadas del Siglo XIX. Como puede recordarse, las principales exportaciones chilenas en esa época eran primariamente cobre, y en menor grado oro y plata, y, en el lado agrícola, trigo y harina. Estas actividades de exportación estaban en las manos de grupos políticamente fuertes, los cuales, como era de esperar, utilizaban su influencia a fin de obtener ventajas pecuniarias. De acuerdo a una ley que se promulgó en 1835, los terratenientes tenían que pagar un derecho del 4 por ciento sobre sus exportaciones de trigo y harina. Este derecho fue eliminado en 1840 y jamás fue restablecido. Se podría arguir, y no sin razón, que el sector agrícola estaba soportando ya la carga de los impuestos internos (el diezmo³⁴ y más tarde un impuesto agrícola) que resultó en aportes muy superiores al 10 por ciento del valor de la producción. Sin embargo, la verdadera razón por la cual los terratenientes aceptaban este impuesto, puede hallarse en el objetivo al cual estos fondos se destinaban. Se utilizaban para la mantención del clero, el cual no habría dado favor a moción alguna que abogara por la eliminación de este impuesto. Por otra parte, parece que los exportadores mineros

³⁴El diezmo era un impuesto que se aplicaba al sector agrícola y consistía en la décima parte de los rendimientos anuales de las tierras; era pagado en especie. Las cantidades recaudadas se usaban para mantener al clero y a la Iglesia.

Cuadro N°4

Derechos de aduana
(en miles de \$)

	Derechos de importación	Derechos de exportación	Total de ingresos de aduana	Total de ingresos ordinarios
1830	-	-	618,0	1.231,9
1835	-	-	1.003,2	1.553,0
1840	-	-	1.415,1	2.283,9
1845	-	-	1.367,2	2.498,4
1850	-	-	2.478,7	4.088,9
1855	-	-	3.451,6	5.768,3
1860	-	-	4.190,6	6.458,0
1865	4.544,5	8.333,7	5.378,2	10.430,0
1870	5.460,4	500,8	5.961,2	10.681,1
1875	6.689,8	214,1	6.903,9	14.101,5
1880	5.548,9	1.142,7	6.701,6	17.646,2
1885	7.504,8	4.698,2	12.203,0	28.501,7
1890	7.347,3	11.067,9	18.415,2	25.578,1
1895	7.587,6	14.904,7	22.582,3	28.623,4
1900	10.277,7	18.088,7	28.366,4	37.008,5
1905	21.147,7	11.696,3	32.844,0	43.200,8
1910	17.615,1	29.272,6	46.907,7	63.072,2
1915	7.895,2	24.854,0	32.749,2	63.516,8
1920	11.354,6	27.706,1	39.060,7	96.187,2
1925	22.716,8	31.443,8	54.160,6	112.708,1
1930	44.140,4	21.016,9	65.157,3	157.578,6

Fuente: 1830-1900 Chile. Dirección General de Contabilidad. *La Hacienda Pública de Chile* (Santiago, Chile 1901).
 1901-1914 Chile. Dirección General de Contabilidad. *Resumen de la Hacienda Pública de Chile* (Santiago, Chile 1915).
 1915-1925 Chile. Dirección de Estadística y Censos. *Anuario Estadístico 1925* (Santiago, Chile 1926).
 1926-1930 Chile. Dirección de Estadística y Censos. *Sinopsis Geográfico Estadístico 1933* (Santiago, Chile, 1934).

Cuadro 5

Derechos de aduana
(en porcentajes)

	Derechos de importación	Derechos de export.	Total de ingresos de aduana	Ingresos de aduana ingr. ordinarios	100
1830	-	-	-	50,0	
1835	-	-	-	64,6	
1840	-	-	-	61,9	
1845	-	-	-	54,7	
1850	-	-	-	60,6	
1855	-	-	-	59,8	
1860	-	-	-	64,8	
1865	84,5	15,5	100,0	51,5	
1870	91,6	8,4	100,0	55,8	
1875	96,9	3,1	100,0	48,9	
1880	82,8	17,2	100,0	37,9	
1885	61,5	38,5	100,0	65,9	
1890	39,9	60,1	100,0	71,9	
1895	33,6	66,4	100,0	78,8	
1900	36,3	63,7	100,0	76,6	
1905	64,3	35,7	100,0	76,0	
1910	37,6	62,4	100,0	74,3	
1915	24,1	75,9	100,0	51,5	
1920	29,1	70,9	100,0	40,5	
1925	42,0	58,0	100,0	48,0	
1930	67,7	32,3	100,0	41,3	

Fuente: Cuadro N° 4.

del Norte eran incapaces de evitar un derecho de exportación promedio que fluctuaba entre el 5 y el 7 por ciento. Como se verá en el último capítulo, al tratarse la política comercial, ellos estaban muy interesados en la eliminación de este derecho de exportación, el cual sólo empeoraba una situación ya mala que los mineros enfrentaban como consecuencia del agotamiento de las vetas ricas y de los costos crecientes. El hecho de que la industria exportadora estaba principalmente en manos chilenas y sujeta a problemas tecnológicos explica la existencia de un derecho de exportación término medio de sólo un 2 por ciento durante el período de 1830-1880.³⁵ El auge de la industria salitrera y la predominación del dominio foráneo en ella hicieron posible el alza de esta cifra al 12,8 por ciento en 1881 y al 33,8 por ciento en 1890. La cifra término medio para el período de 1880-1900 fue el 30 por ciento. La cifra bajó al 23 por ciento entre 1900 y 1915 y al 15 por ciento entre 1915 y 1930.

El derecho de importación promedio, es decir, la relación del total de los derechos de importación con el total de las importaciones, fluctuó menos. En un 20 por ciento para el período de 1830-1879, un 25 por ciento de 1880 a 1900, y fluctuó entre el 9 y el 20 por ciento desde 1900 hasta 1930. Aunque afectaban directamente las empresas comerciales importadoras, estos derechos de importación se pasaban prontamente a los precios, gravando así, al consumo de los exportadores mineros y agrícolas. No sería razonable suponer que estos grupos desconocían este sobreprecio de su consumo, y su aceptación de él podría hallarse en la naturaleza indirecta de este impuesto y en el hecho de que se imponía sobre una base más amplia.

En resumen, el ingreso fiscal proveniente de los derechos de aduana salía, hasta 1880, principalmente de los derechos de importación. Esta situación se trastrocó

³⁵Esta cifra corresponde a una simple relación entre el total de los derechos de exportación y el total de las exportaciones. Los anteriores corresponden sólo a tasas de impuesto *ad valorem* a las exportaciones de cobre.

durante los años de expansión de la industria salitrera (1880-1914), cuando dominaban los derechos de exportación. Tanto la declinación de la industria salitrera como la persecución de otros objetivos (protección de la industria interna) explican el aumento subsecuente del aporte de los derechos de importación.

2.2.2. **Empresas fiscales y servicios públicos.** El aporte de las empresas fiscales y los servicios públicos, medido en términos de entradas brutas, figura como la segunda fuente principal de ingresos ordinarios. Esta posición, que se mantuvo a través del período, sólo se perdió en 1924.

El aporte de esta fuente de ingresos al ingreso fiscal ordinario durante la primera mitad del Siglo XIX puede verse en los Cuadros 6 y 7, notándose que fluctuó dentro de una gama estrecha, es decir, desde un 16 hasta un 22 por ciento. El porcentaje subió en la segunda mitad del Siglo XIX al 33,4 por ciento en 1865, bajando al 28,1 por ciento en 1870 y al 25,8 por ciento en 1880. La razón por esto puede hallarse en los distintos ítem que conformaba esta fuente de ingresos. Hasta los años 1850 el ítem principal era un monopolio estatal, "el estanco", el cual importaba y distribuía ciertos bienes de consumo como ser bebidas alcohólicas, tabaco, azúcar, té, café, naipes, etc.

En los años 1850 los ingresos de este monopolio estatal³⁶ se hicieron inferiores a los ingresos provenientes

³⁶Inicialmente, este era un monopolio particular, dado en 1824 a la firma Portales, Cea y Cía., la cual tenía derechos exclusivos para comercial los bienes ya mencionados. La ley prohibía la importación a través de otros conductos. A cambio de este derecho exclusivo, Portales, Cea y Cía. tenía la responsabilidad de servir al préstamo por \$1.000.000 que se había cedido al gobierno chileno en 1822. Sin embargo, en 1826 Portales, Cea y Cía. ya no pudo cumplir con esta obligación, lo que obligó al gobierno a encargarse de lo que llegó a ser un negocio lucrativo, pero también una fuente de crítica infinita. "La existencia de un monopolio ejercido por el Estado contra el cual reclaman la ciencia económica y la moralidad administrativa, que a más de los defectos comunes de todo monopolio tiene el de impedir un ramo de la industria nacional y de estimular el contrabando, corrompiendo a los empleados que la nación mantiene para la salvaguardia de sus intereses, estimula a todo hombre de estado a hacerlo desaparecer", en Chile, Ministerio de Hacienda, Memoria de Hacienda Año 1858 (Santiago, Chile: Imprenta Nacional, 1859), p. 361. El hecho de que este monopolio aportaba grandes entradas netas a los ingresos fiscales postergó estas intenciones sanas hasta 1881.

Cuadro 6
Servicios y empresas fiscales
(en miles de \$)

	Monopolio estatal	Casa de moneda	Correos	Ferrocarriles	Total de servicios y empresas fiscales	Total de Ingresos ordinarios
1830	327,7	1,0	14,3	-	343,0	1.233,9
1835	327,9	27,8	20,7	-	376,4	1.533,0
1840	411,8	16,2	23,5	-	454,5	2.281,9
1845	514,2	18,5	35,8	-	568,5	2.498,4
1850	678,0	146,3	58,0	-	882,3	4.088,9
1855	833,3	59,0	70,9	-	963,2	5.768,3
1860	943,9	4,4	101,4	81,1	1.130,8	6.458,0
1865	1.492,2	69,8	179,6	1.747,6	3.489,2	10.430,0
1870	1.309,6	43,3	174,1	1.488,4	3.009,4	10.683,1
1875	1.527,5	94,4	247,7	2.785,4	4.655,0	14.103,5
1880	1.637,6	330,0	155,9	2.430,1	4.553,6	17.646,2
1885	-	21,6	284,6	3.054,6	3.360,8	18.501,7
1890	-	4,5	328,6	3.959,5	4.292,6	25.578,1
1895	-	-	381,8	4.330,4	4.712,2	28.623,4
1900	-	0,7	493,4	4.877,7	5.376,8	37.008,5
1905	-	4,0	739,3	6.611,4	7.354,7	43.200,8
1910	-	321,6	937,3	10.337,8	11.598,7	63.072,2
1915	-	345,9	1.019,4	18.477,8	19.843,1	63.516,1
1920	-	38,2	1.861,7	40.680,9	42.580,8	96.387,2
1925	-	280,2	1.736,8	28.534,8	30.551,8	112.708,1
1930	-	157,3	2.421,3	29.330,5	32.409,1	157.578,6

Fuente: 1830-1900 Chile, Dirección General de Contabilidad, La Hacienda Pública de Chile (Santiago, Chile, 1901).
 1901-1914 Chile, Dirección General de Contabilidad, Resumen de la Hacienda Pública de Chile (Santiago, Chile, 1915).
 1915-1925 Chile, Dirección de Estadísticas y Censos, Anuario Estadístico 1925 (Santiago, Chile, 1926).
 1926-1930 Chile, Dirección de Estadísticas y Censos, Sinopsis Geográficas Estadísticas 1933 (Santiago, Chile, 1934).

Cuadro 7
 Servicios y empresas fiscales
 (en porcentajes)

	Monopolio estatal	Casa de Moneda	Correos	Ferrocarriles	Total de servicios y empresas fiscales	Total de Servicios y empresas fiscales Ingresos ordinarios	100
1830	95.5	0.4	4.1	-	100.0	27.7	
1835	87.1	7.3	5.5	-	100.0	24.2	
1840	91.2	3.5	5.3	-	100.0	19.9	
1845	90.4	3.2	6.4	-	100.0	22.7	
1850	76.8	16.6	6.6	-	100.0	21.3	
1855	86.5	6.1	7.4	-	100.0	16.6	
1860	83.4	0.4	8.9	7.3	100.0	17.5	
1865	42.7	2.0	5.1	50.2	100.0	33.4	
1870	43.3	1.4	5.8	49.5	100.0	28.1	
1875	32.8	2.0	5.1	59.9	100.0	33.0	
1880	35.9	7.2	3.4	53.3	100.0	25.8	
1885	-	0.6	8.4	90.8	100.0	18.1	
1890	-	0.2	7.6	92.2	100.0	16.7	
1895	-	-	8.1	91.9	100.0	16.4	
1900	-	0.1	9.2	90.7	100.0	14.5	
1905	-	0.2	10.0	89.8	100.0	17.0	
1910	-	2.7	8.0	89.3	100.0	18.3	
1915	-	1.7	5.1	93.1	100.0	21.2	
1920	-	0.2	4.3	95.5	100.0	44.1	
1925	-	0.9	5.6	93.4	100.0	27.1	
1930	-	1.6	7.4	92.0	100.0	20.5	

Fuente: Cuadro N. 6.

de los ferrocarriles de propiedad del Estado. La aparición de estos ingresos explica el aumento observado en el aporte de esta fuente de ingresos a los ingresos fiscales ordinarios. Con la eliminación del monopolio estatal en 1881, el aporte conjunto de la Casa de Moneda, los correos y los ferrocarriles se fijó en una cifra normal de entre el 16 y el 22 por ciento. Con todo, se puede notar que casi el 90 por ciento de los ingresos obtenidos a través de los servicios públicos correspondía a los ferrocarriles.

Por último, es interesante notar que la mantención de una participación relativamente constante en un ingreso fiscal creciente implica un crecimiento continuo, en términos absolutos, de esta fuente de ingresos. Implica además que los ingresos de las empresas y los servicios fiscales estaban creciendo a una tasa similar a la de los ingresos ordinarios. Lo que se puede inferir de esto es que el consumo interno de los bienes y servicios que el estado hacía disponibles también estaba creciendo a una tasa similar.

2.2.3. **Impuestos internos.** Esta es la última fuente de ingresos que se examinará, ya que se han tratado sumariamente los derechos de aduana y las empresas fiscales.

Se puede observar la participación de los impuestos internos en los ingresos ordinarios en los Cuadros 8 y 9. Su aporte era bastante irregular y tenía una marcada tendencia descendente. En 1845 los impuestos internos aportaron un 23,1 por ciento a los ingresos ordinarios, y hacia 1900 esta cifra había bajado al 0,5 por ciento. A principios del presente siglo la participación de los impuestos internos subió al 3,5 por ciento en 1910, al 8,9 por ciento en 1920 y luego, repentinamente, casi al 30 por ciento en 1930.

El aporte irregular de los impuestos internos observados durante el Siglo XIX puede atribuirse a la facilidad con que el gobierno podía obtener ingresos desde otras fuentes. Durante las primeras etapas del desarrollo, el gobierno no podía eliminar los ingresos proporcionados por los impuestos heredados del período colonial. Con todo, las medidas económicas adoptadas después de 1830,

Cuadro 9
Impuestos internos
(en porcentaje)

	Ventas	Peso	Dinero	Blanco	Almacén	Agri- cultura	Papel estampado, derecho de timbres y de sellos	Exigido de alcohol	Com- pensa- ción de debe- toras	Pater- nales sobre ventas de minas	Banco	Progra- mas de ahorro	Total de los im- puestos sobre ventas	Otros impuestos	Total de impuestos sobre ventas	Total de impuestos sobre ventas fiscal
1940	100.0												100.0		100.0	100.0
1945	16.3	5.7	56.9	18.1			7.9			5.6			100.0		100.0	21.3
1950	16.4	6.4	50.4	9.9			16.1			5.5			100.0		100.0	21.4
1955	20.4	4.3	17.0	7.1	37.5		5.6			4.7			100.0		100.0	14.0
1960	29.1	5.9		8.4	44.5		9.4			6.6			100.0		100.0	14.0
1965	18.3	1.9			83.5		9.1			6.7			100.0		100.0	13.7
1970	33.1	1.8			41.1		9.8			21.9			89.9	0.1	100.0	13.1
1975	31.9				49.9		7.5			20.5			77.2	22.8	100.0	10.7
1980	37.1				44.8		15.3			11.5			84.6	15.4	100.0	9.1
1985	29.2				40.0		16.3			14.2			71.7	28.1	100.0	8.0
1990					72.3		27.5						99.5	0.5	100.0	8.6
1993					71.4		97.6						99.5	0.5	100.0	8.6
1995					100.0								79.8	20.2	100.0	2.2
1998							37.8	57.7	4.3	0.5			82.1	17.9	100.0	3.8
1999							69.9	24.0	5.3	0.5			74.1	25.9	100.0	11.0
1999							37.0	1.4	2.0	0.5	4.2	49.9	84.6	3.4	100.0	8.9
1999							49.3	15.6	2.2	0.2	4.2	27.9	94.9	5.1	100.0	17.6
1999							11.6	7.8	1.1				84.2	15.8	100.0	29.7
1999							13.9	6.6	1.6	0.2	0.1		84.2	15.8	100.0	29.7

Fuente: Cuadro 8.

diseñadas para mejorar la posición financiera fiscal, no incluyeron el establecimiento de impuestos nuevos, y cuando mucho introdujeron reformas de menor cuantía de los ya existentes.

Los impuestos heredados de los españoles eran: ventas o alcabala, peaje, diezmo, papel sellado timbres y estampillas y patentes fiscales de minas.³⁷ Todos estos impuestos constituían una herencia de los tiempos coloniales, y con muy pocas excepciones.³⁸, incluyendo la reforma del diezmo, no se establecieron impuestos nuevos durante el Siglo XIX. Luego se puede ver que el sistema impositivo chileno descansaba en cuatro o cinco impuestos, y que los únicos significantes eran los de ventas, agrícolas y de papel sellado timbres y estampillas.

Los ingresos provenientes de esta estructura impositiva, la cual se basaba primariamente en los impuestos al sector agrícola, a las ventas y al papel sellado, no se adaptaron al crecimiento de la economía chilena durante el Siglo XIX. Esto se demuestra por la baja de su participación en los ingresos ordinarios desde el 21,3 por ciento en 1845 al 10,7 por ciento en 1880. Luego esta cifra cayó repentinamente a un 5 por ciento y la mantuvo como promedio desde 1880 hasta 1915. Esto puede explicarse por el establecimiento en 1880 de un derecho sobre las exporta-

³⁷El impuesto a las ventas fue establecido en el siglo XVII por Felipe IV de España. Fue abolido en 1811, pero se restableció en 1835, e imponía un aporte sobre las ventas y el alquiler de las viviendas. El diezmo era un impuesto anual a la producción agrícola, pagadero en especies, y correspondía a la décima parte de los productos agrícolas. Se estableció un impuesto de los bienes raíces (catastro) por leyes de septiembre de 1833 y octubre de 1834. Especificaba un impuesto del 3 por ciento a todo predio que producía más de 25 pesos. El impuesto agrícola, creado en 1853, reemplazó al diezmo y bajó la tasa del impuesto al 7 por ciento. Al mismo tiempo la tasa del impuesto a los bienes raíces fue reducida al 2 por ciento, lo que significó que desde 1853 en adelante el nivel del impuesto a la agricultura bajó desde el 13 hasta el 9 por ciento.

³⁸En 1878 se estableció un impuesto a las herencias y donaciones. Fue seguido en 1879 por el establecimiento de un impuesto a los activos. Aquel fue eliminado y éste fue transferido a las Municipalidades en la década de 1880.

ciones de salitre, el cual, como ya se ha visto, aumentó grandemente los ingresos fiscales ordinarios. El establecimiento de este derecho de exportación fue seguido por la abolición de una serie de impuestos internos, siendo el más importante el impuesto a las ventas, el que fue abolido en 1884. Además de esto, otros impuestos fueron transferidos a las Municipalidades. Este fue el caso de los impuestos a los activos, las patentes fiscales comerciales y profesionales, y el impuesto agrícola, transferidos en 1891.

Esta política impositiva casual, la cual sucedió a la Guerra del Pacífico, sólo fue cambiada cuando la industria salitrera empezó a encontrarse con problemas. Estos cambios ocurrieron a principios del Siglo XX, cuando no sólo se establecieron impuestos nuevos, sino, se restablecieron viejos y se modificaron los existentes. Entre los impuestos nuevos que fueron creados, pueden mencionarse los siguientes: a los espíritus de alcohol en 1902, a las compañías de seguros en 1905, al tabaco y a los naipes en 1910, a los bancos en 1912, y a los juegos de azar y las entretenimientos públicas a fines de la década de 1910. Se restableció el impuesto a las herencias y las donaciones, y la reforma del impuesto al papel sellado y a los timbres fue tan eficiente que resultó en un aumento de los ingresos desde \$0,2 millones en 1909 a \$1,3 millones en 1910 y eventualmente a \$5,5 millones en 1930.

Esta tendencia hacia una mayor confianza en los impuestos internos produjo los efectos deseados, ya que la participación de los impuestos internos en los ingresos ordinarios subió desde un 0,5 por ciento en 1900, a un 3,5 por ciento en 1910 y a un 8,9 por ciento en 1920. Sin embargo, este movimiento culminó con la promulgación en 1924 de la Ley 3996, la cual estableció el impuesto a la renta. Esta ley abolió los impuestos existentes a los activos, los bancos y las compañías de seguros, y creó seis nuevas tasas de impuestos: 9 por ciento a los bienes raíces, 4,5 por ciento a la renta del capital, 3,5 por ciento a las utilidades de la industria y del comercio, 5 por ciento a las utilidades de la minería y la metalurgia, 2 por ciento a los sueldos públicos o privados, las pensiones y fondos de viudez y por último 2 por ciento a los ingresos de los profesionales.

En términos del ingreso fiscal, la promulgación de esta ley tuvo el efecto de aumentar el aporte de los impuestos internos a los ingresos ordinarios desde \$12,2 millones en 1924 a \$19,9 millones en 1925 y a \$46,9 millones en 1930, transformando así lo que anteriormente había sido una fuente de ingreso de menor cuantía en la fuente fiscal más importante de ingreso interno, superada sólo por los derechos de aduana: En resumen, el Siglo XIX se caracterizó por la falta de una política impositiva definitiva capaz de extraer cantidades significativas de recursos de los sectores internos de la economía. La única excepción era el sector agrícola, sobre el cual ejercía presión no sólo el gobierno sino también la Iglesia. Estas presiones iban suavizándose a medida que progresaba el siglo y a su término habían desaparecido por completo. Al mismo tiempo, se tomaban medidas para reducir la gran dependencia del ingreso fiscal de los derechos de aduana, lo que en gran parte fue logrado por la ley del impuesto a la renta de 1924.

2.3. Evolución del gasto fiscal

Examinadas las tendencias y la estructura del ingreso fiscal, la atención se vuelve ahora al desarrollo histórico del gasto fiscal. Esta sección tratará, en primer lugar, la evolución del gasto fiscal entre 1830 y 1930, dándose atención especial a las tendencias y tasas de crecimiento principales observadas durante el período. Una vez examinadas las tendencias generales se volverá la atención hacia la estructura del gasto, demostrándose las maneras en que ella se alteraba a medida que el siglo progresaba. Se examinará la estructura del gasto fiscal desde un punto de vista fiscal funcional, es decir, los gastos de los varios ministerios se agruparán en categorías pre-determinadas correspondientes aproximadamente a las distintas funciones desempeñadas por el sector público chileno durante el Siglo XIX y parte del Siglo XX.

2.3.1. **Tendencias.** El comportamiento del gasto fiscal total durante el período de 1830-1930 puede observarse en el Cuadro 11 y el Gráfico 2. Tomándose los mismos subperíodos que se consideraron para examinar el ingreso

fiscal (1830-1860; 1860-1924; y 1924-1930), se puede hacer una comparación entre las tasas de crecimiento de ambos.

Como el lector recordará, el ingreso fiscal creció a una tasa anual término medio del 6,2 por ciento entre 1830 y 1860. El gasto fiscal creció, durante el mismo período, a una tasa ligeramente menor, a saber, un 5,5 por ciento. Esta diferencia se explica por las condiciones excepcionales favorables que prevalecían en ese tiempo en el comercio exterior. La naturaleza de las actividades en que el sector público estaba ocupado impidieron que el gasto fiscal se expansionara a una tasa mayor. Durante ésta, su primera etapa, el sector público se concentraba en actividades que satisfacían las necesidades básicas de la defensa contra la agresión externa, de la ley y del orden internos, de la justicia y de la organización de la administración pública. La satisfacción de estas necesidades se cumplió ampliamente por el crecimiento del ingreso contemporáneo.

Con todo, a mediados del Siglo XIX la aparición de funciones nuevas y la intensificación de algunas de las actividades tradicionales resultaron en que el gasto fiscal no se adaptara, como lo había hecho hasta entonces, al ritmo impuesto por el crecimiento del ingreso. Esto puede verse en el Cuadro 10, en el cual, durante el período de 1860-1879, el ingreso creció a una tasa anual término medio del 4,8 por ciento, en tanto que el gasto creció a la tasa de un 5,7 por ciento.

Cuadro 10

Ingresos y gastos fiscales
(tasas de crecimiento anuales
término medio)

	Ingresos	Gastos
1830-1860	6,2	5,5
1860-1879	4,8	5,7
1880-1900	2,8	3,4
1900-1913	5,2	5,6
1914-1924	2,2	4,4
1924-1930	10,2	9,6

Fuente: Cuadro 16.

Cuadro 11
Ingresos y gastos fiscales
(en miles de \$)

	Ingresos ordinarios	Total de gastos	<u>Total de gastos</u> ingresos ordinarios 100
1833	1.362,1	1.535,0	112,7
1834	1.514,1	1.708,5	112,8
1835	1.553,0	1.745,0	115,4
1836	1.596,1	1.671,8	104,7
1837	1.963,1	1.988,1	101,2
1838	1.763,8	1.881,2	106,7
1839	1.864,8	1.814,0	97,3
1840	2.283,9	2.142,4	93,8
1841	2.174,6	2.052,9	94,3
1842	2.440,1	1.897,1	77,7
1843	2.412,2	2.095,1	86,8
1844	3.090,8	2.812,2	91,0
1845	2.498,4	2.608,3	104,4
1846	3.151,2	2.928,5	92,9
1847	3.346,0	3.320,6	99,2
1848	3.089,2	3.237,1	104,8
1849	3.635,3	3.267,9	59,8
1850	4.088,9	3.849,4	94,1
1851	4.137,2	4.403,8	106,4
1852	5.121,9	4.614,2	90,0
1853	5.338,9	5.100,6	95,5
1854	5.405,6	5.590,8	103,4
1855	5.768,3	5.663,0	98,1
1856	6.027,6	5.913,5	98,1
1857	5.940,1	6.279,5	105,7
1858	5.469,5	6.870,8	125,6
1859	5.817,1	7.557,9	129,9
1860	6.458,0	6.585,1	101,9
1861	5.223,9	5.836,8	111,7
1862	6.618,0	6.766,8	102,2
1863	8.590,5	9.178,8	106,8
1864	11.954,3	14.673,3	122,7
1865	10.430,0	15.278,8	146,4
1866	8.154,0	19.320,7	236,9
1867	9.204,5	14.466,6	157,2
1868	9.995,1	12.926,2	129,3
1869	10.634,0	12.250,8	115,2
1870	10.683,1	12.849,5	120,2
1871	10.892,6	13.191,6	121,1
1872	12.703,1	14.328,4	112,7
1873	13.509,3	15.103,0	111,8
1874	13.874,6	20.278,2	146,1
1875	14.103,5	19.515,2	138,3
1876	12.590,2	16.955,0	134,6
1877	11.600,7	17.340,6	149,4
1878	11.225,4	13.326,6	118,7
1879	10.264,3	17.023,9	165,8
1880	17.646,2	19.723,5	111,7
1881	22.988,3	21.979,1	95,6

Cuadro 11 (continuación)
Ingresos y gastos fiscales
(en miles de \$)

	Ingresos ordinarios	Total de gastos	Total de gastos Ingresos ordinarios . 100
1882	29.289,9	29.728,6	101,4
1883	31.382,0	33.610,6	107,0
1884	24.269,9	28.765,8	116,8
1885	18.501,7	20.965,3	113,3
1886	17.876,0	26.135,5	146,2
1887	22.605,3	28.883,7	127,7
1888	26.551,2	24.387,9	91,8
1889	29.150,6	31.590,5	108,3
1890	25.578,1	36.088,1	141,0
1891	21.025,7	38.601,9	183,5
1892	21.397,6	28.047,3	119,8
1893	23.157,7	19.055,7	82,2
1894	23.253,2	18.546,7	79,7
1895	28.623,4	31.699,1	110,7
1896	28.636,8	40.634,1	141,8
1897	27.916,0	29.793,7	106,7
1898	27.821,6	35.883,6	128,9
1899	33.879,9	31.535,6	93,0
1900	37.008,5	37.949,0	102,3
1901	33.666,7	43.589,5	129,4
1902	33.202,0	42.886,5	129,1
1903	38.965,0	38.443,7	98,6
1904	39.790,9	46.363,7	116,5
1905	43.200,8	44.075,1	102,4
1906	48.372,9	50.782,2	104,9
1907	51.567,5	57.050,2	110,6
1908	46.079,7	51.959,9	112,7
1909	55.199,9	58.743,8	106,4
1910	63.072,2	72.288,9	114,6
1911	60.561,3	71.936,7	118,7
1912	65.761,9	84.362,7	130,2
1913	67.283,3	77.404,4	115,0
1914	53.593,0	61.491,5	114,7
1915	63.516,8	63.823,5	100,5
1916	85.133,6	76.405,9	89,7
1917	112.551,8	101.931,8	90,5
1918	153.717,3	152.852,5	99,4
1919	78.677,7	105.889,6	134,5
1920	96.387,2	120.200,4	124,7
1921	51.028,9	88.120,6	172,6
1922	64.265,3	88.254,4	137,3
1923	89.963,0	94.466,7	105,0
1924	90.931,9	94.503,3	103,9
1925	112.708,1	127.769,6	113,3
1926	122.006,2	148.505,7	121,7
1927	138.212,7	135.618,7	98,1
1928	156.503,8	208.792,0	133,4
1929	183.212,1	169.567,7	92,5
1930	157.578,6	163.860,5	103,9

Fuente: Cuadro 16.

Entre las actividades nuevas que surgieron, la que involucró una cantidad mayor de recursos, y fue perseguida con mayor energía por varios gobiernos fue la construcción de ferrocarriles. Obras públicas de gran magnitud fueron emprendidas con frecuencia durante este período. La educación y la justicia no fueron descuidadas y también recibieron tanto atención como recursos aumentados. Hay que recordar también que Chile libró dos guerras durante este lapso (contra España 1865-1866, y contra Perú y Bolivia 1879-1884), lo que forzó el gasto fiscal a exceder a lo que se necesitaba para fines de obras públicas y desarrollo. Ahora bien, esto explica la alta tasa de 5,7 por ciento que se observó en el gasto fiscal durante el período de 1860-1879.

Después de la Guerra del Pacífico y hasta el fin del siglo, el gasto fiscal aumentó a la tasa más moderada de 3,9 por ciento por año. Esto se debió principalmente a la desaparición de las presiones financieras que había impuesto la guerra. Sin embargo, la tendencia se alteró al terminar el siglo, y el gasto empezó a crecer rápidamente. La alta tasa de crecimiento anual término medio del 5,6 por ciento observada entre 1900 y 1913 se debió a la inversión en ferrocarriles que el gobierno emprendió en esa época, cuyo proceso fue financiado principalmente por préstamos y la creación de crédito.

La brusca baja en el crecimiento de los ingresos fiscales desde el 5,2 por ciento por año entre 1900 y 1913 al 2,2 por ciento entre 1914 y 1924 no fue seguida de la misma manera por el gasto fiscal. El nivel de la actividad gubernamental bajó ligeramente cuando sus gastos pasaron desde una tasa de crecimiento del 5,6 por ciento entre 1900 y 1914 a una del 4,4 por ciento entre 1914 y 1924. Esto constituye una indicación clara del grado de inflexibilidad hacia los movimientos descendentes que el gasto fiscal había alcanzado en la década de los años 1920.

El establecimiento de un impuesto a la renta en 1924, y el mayor ingreso que logró, constituyeron una de las razones por la alta tasa del 9,6 por ciento en el crecimiento del gasto fiscal entre 1924 y 1930. Con todo, la aprobación dada en 1928 a un proyecto general de obras públicas

fue el factor principalmente responsable de la alta tasa de crecimiento del gasto fiscal. Esta tasa de crecimiento sube aun más si se toma un período más corto para evitar los efectos de la crisis de 1930. Entre 1924 y 1928 el gasto fiscal creció desde \$94,5 millones a \$208,7 millones, lo que implica un crecimiento anual promedio del 22 por ciento.

En resumen, la tendencia observada en los gastos fiscales tuvo dos características principales. La primera consistió en que, con la excepción del período de 1830-1880, el gasto fiscal tendió a crecer a una tasa más rápida que los ingresos. Este hecho nos capacita para anticipar lo que se verá en mayor detalle más adelante. Hasta la década de 1850 el nivel del gasto público era una función de la cantidad de recursos que el gobierno podía obtener, primariamente a través del comercio exterior. En la segunda mitad del Siglo XIX la mayor actividad gubernamental en las áreas de las obras públicas y de los servicios sociales trastrocó esta relación, y el gasto fiscal llegó a ser la variable independiente que determinaba el nivel del ingreso fiscal. La segunda característica indica la dificultad de reducir el nivel del gasto fiscal una vez que se desempeñen funciones nuevas. Esto se ilustra claramente por lo que ocurrió en la segunda década del presente siglo. La tasa de crecimiento anual del ingreso fiscal bajó desde el 5,2 por ciento en el período de 1900-1913 al 2,2 por ciento entre 1914 y 1924. La rigidez del gasto fiscal lo mantuvo creciente a la tasa relativamente alta del 4,4 por ciento entre 1914 y 1924, acusando así, una baja sólo ligera desde la tasa de crecimiento anterior del 5,6 por ciento observada entre 1900 y 1913.

2.3.2. Dependencia. Las declaraciones hechas en la sección anterior respecto de la relación entre el ingreso y el gasto fiscales se examinará ahora en mayor detalle.

El comportamiento del gasto público durante el período de 1830-1930 puede explicarse, hasta cierto punto, por el desarrollo de los ingresos públicos. Estos experimentaron un crecimiento considerable gracias a los desenvolvimientos políticos y económicos favorables que ocurrieron durante el Siglo XIX. Sin embargo, esto no

implica que el crecimiento del gasto fiscal durante el Siglo XIX fuera una consecuencia del crecimiento de los ingresos públicos. Esto podría haber sido verdadero respecto de las primeras décadas cuando los ingresos públicos satisfacían holgadamente las necesidades básicas para la defensa, la justicia, la educación, etc., pero no puede hacerse extensivo al resto del período. A mediados del Siglo XIX el gobierno enfrentó a nuevas obligaciones que habían estado ausentes anteriormente o habían carecido del reconocimiento y del apoyo públicos. Para su cumplimiento éstas requerían naturalmente grandes cantidades de recursos, lo cual constituyó el factor determinante del intercambio que se observa en la relación entonces existente entre ingresos y gastos. En otras palabras, hasta la década de 1850 el nivel de los ingresos públicos permitieron que el gobierno desempeñara lo que puede llamarse funciones tradicionales. A partir de esa fecha se emprendieron nuevas funciones, y el cumplimiento de éstas creó presión sobre el gasto fiscal, obligándolo a aumentar. Esto a su vez forzó al gobierno a buscar nuevas fuentes de ingresos a fin de financiar esta expansión del gasto fiscal.

Esta nueva relación, en la cual el nivel de ingreso estaba determinado por una mayor participación fiscal en las actividades que anteriormente se habían descuidado, puede verse claramente en la composición del ingreso fiscal. Este sumó \$6,1 millones en 1855, el 94,7 por ciento de cuya cantidad consistió en ingresos ordinarios. Hacia 1860 los ingresos habían crecido hasta \$7,5 millones, y la participación de los ingresos ordinarios había bajado al 86,2 por ciento. Y hacia 1865 sólo el 64,1 por ciento del ingreso fiscal total consistía en ingresos ordinarios. Este gran aumento en la participación de los ingresos extraordinarios en el ingreso total no puede atribuirse sólo a las guerras contra España (1865-1866) y Perú y Bolivia (1879-1884), ya que esta participación de alto nivel continuó durante las próximas pocas décadas, a saber, 40,3 por ciento en 1870, 25,5 por ciento en 1875 y 36,1 por ciento en 1880. Estas cifras confirman tanto que el nivel del gasto implícito en las nuevas funciones adoptadas por el gobierno sobrepasó los ingresos ordinarios, como que esto obligó al gobierno recurrir a medios extraordinarios para obtener recursos a fin de financiar estas nuevas actividades. El cuadro

11, que compara los ingresos ordinarios con el gasto fiscal total, demuestra como, hasta mediados del siglo XIX, el gasto público total se financió exclusivamente por ingresos ordinarios. Los primeros años de la década de 1830 fueron excepcionales, ya que, en esa oportunidad Chile encaraba la amenaza postulada por la Confederación de Perú y Bolivia. En los últimos años 1850 el gasto fiscal total tendía a sobrepasar los ingresos ordinarios, indicando el desempeño de nuevas actividades. Una rápida mirada a los préstamos, tanto internos como foráneos, revela que gran parte de los fondos extraordinarios que se reunieron estaban destinados a la inversión en obras públicas. Esto se cumplió en medida considerable y además, como se verá, el gobierno aumentó en la segunda mitad del Siglo XIX, su gasto en funciones tradicionales, especialmente la educación.

No sólo demandaba más recursos el aumento de las actividades públicas, sino que la naturaleza permanente de estas obligaciones imponía gradualmente rigideces en el gasto público. Esta rigidez, y la presión consecuente en el lado del ingreso, se aliviaron momentáneamente por los mayores recursos que se hicieron disponibles como resultado de las exportaciones de salitre. La participación de los ingresos extraordinarios, los cuales habían venido aportando una alta proporción del ingreso total, bajó al 8,9 por ciento en 1885 y al 9,9 por ciento en 1890. Debido tanto al aumento de la actividad pública como a la rigidez del gasto fiscal, conjuntamente con las fluctuaciones³⁹ experimentadas por la industria salitrera, el gobierno fue obligado nuevamente a fiarse bastante de los ingresos extraordinarios. Su participación en el ingreso total subió al 33,9 por ciento en 1895, y, con la excepción de los años de la Guerra Mundial I, la participación se mantuvo en un alto nivel hasta 1930, en cuyo año estaba en el 30,9 por ciento.

³⁹ Las fluctuaciones que esta industria experimentó durante los años 1880 y 1890 fueron consecuencia directa de los esfuerzos desplegados por la mayoría de los grandes productores internos para aumentar los precios internacionales. Esto se logró mediante convenios directos entre los productores para reducir la oferta de salitre.

En resumen, se ha visto que durante las primeras etapas del desarrollo financiero del sector público, los deberes básicos o las funciones tradicionales se desempeñaban dentro de los límites impuestos por el crecimiento de los ingresos fiscales. Desde la segunda mitad del Siglo XIX en adelante la intensificación de la actividad pública y su participación en nuevas áreas obligaba los gastos fiscales a crecer del todo independientemente de los ingresos ordinarios, trastrocando de esta manera la relación de dependencia que anteriormente había existido entre ambos.

2.4. La estructura del gasto fiscal

Como en el caso de los ingresos, el gasto fiscal tenía cierta estructura a través del período de 1830-1930. Como se verá, esta tenía características propias, y sufrió modificaciones importantes en el tiempo.

A fin de identificar esta estructura, se ha hecho necesaria una reagrupación de los ministerios. El criterio seguido ha sido el de incluir en un mismo grupo aquellos ministerios cuyos gastos correspondían en sentido amplio a una función desempeñada por el Estado.

La estructura resultante es como sigue:

Administración: Ministerio del Interior; Ministerio del Exterior, del Clero y de la Colonización; y gastos del Ministerio de Hacienda, aparte de pagos de intereses y amortización de la deuda pública.

Defensa: Ministerio de Guerras y Ministerio de la Marina.
Obras Públicas: Ministerio de Industria, Obras Públicas y Ferrocarriles; Ministerio de Agricultura e Industria; Ministerio de Tierras y Colonización; Ministerio de Obras Públicas, Comercio y Transporte y por último el Ministerio de Promoción.⁴⁰

Social: Ministerio de Justicia; Ministerio de Educación;

⁴⁰La duplicación aparente se debe al hecho de que el Ministerio de Industria, Obras Públicas y Ferrocarriles estaba dividido en 1925 en la serie de ministerios que se mencionaron arriba.

Ministerio de Salud y Seguridad Social; y Ministerio de Bienestar Social.

Finanzas: Aquella parte de los gastos del Ministerio de Hacienda que se utilizaba para servir la deuda pública.

Definidas ya las distintas funciones, ahora podemos describir brevemente las prioridades dadas a cada una de ellas en la asignación de los recursos fiscales.

2.4.1. Administración. Esta categoría de gastos está destinada a proporcionar un cuadro global de la cantidad de recursos dedicados a la administración de servicios y oficinas fiscales. Incluye recursos gastados en mantener la ley y el orden, relaciones diplomáticas y consulares con otros países, las distintas oficinas públicas, empresas fiscales y servicios públicos, etc. Como puede verse en los Cuadros 12 y 13, hasta los años 1880 esta función daba cuenta de casi el 45 por ciento del gasto fiscal total. Más adelante esta proporción bajó a un nivel que fluctuaba entre el 20 y el 30 por ciento. La gran cantidad de recursos que se dedicaba a fines administrativos entre 1830 y 1880 requiere explicación. La ausencia de un Ministerio de Obras Públicas hasta 1888 ha dificultado mucho la cuantificación y separación de este tipo de gastos, y es así que hasta esa fecha la función administrativa incluye también la inversión en obras públicas. Sólo con la creación del Ministerio de Industria, Obras Públicas y Ferrocarriles se puede obtener una estimación más precisa de la participación de los costos administrativos en los gastos fiscales totales. En promedio, estos costos eran el 25 por ciento del gasto fiscal.

El número de los empleados públicos proporciona una estimación del tamaño del sector público. Tomando los límites superior e inferior del período de 1830-1930, hallamos que el sector público creció de manera impresionante desde aproximadamente un mil empleados a casi cincuenta mil en 1930. Es interesante notar que este crecimiento espectacular en el número de empleados públicos no se distribuye en forma pareja a través del período, y que sólo a la vuelta del siglo hubo un aumento en las oportunidades de ocupación ofrecidas por el gobierno. Además,

Costos fiscales
en miles de \$

	Administración	Defensa	República	Social	Hacienda	Total
1835	1 121,4	671,6	-	-	-	1 793,0
1840	1 220,9	796,3	-	-	119,5	2 142,4
1845	1 124,0	833,7	-	259,0	392,6	2 609,3
1850	1 531,5	1 572,9	-	430,2	500,0	3 840,4
1855	1 061,4	1 432,7	-	72,4	573,9	3 043,0
1860	2 515,4	2 245,9	-	1 757,5	1 057,9	6 580,1
1865	7 052,5	4 960,2	-	1 355,2	4 300,8	15 278,7
1870	7 131,6	4 924,9	-	1 116,2	1 124,9	12 849,5
1875	10 485,2	5 214,6	-	1 902,2	4 343,2	19 815,2
1880	9 848,3	6 273,7	-	2 221,5	3 340,2	19 723,7
1885	4 693,8	4 293,1	-	1 942,3	10 059,1	20 988,3
1890	5 143,5	7 656,1	12 943,9	3 259,0	5 694,1	36 688,1
1895	8 270,5	10 746,6	8 496,4	4 245,6	13 794,6	31 659,1
1900	10 702,2	7 006,1	9 331,3	4 416,7	6 060,7	37 649,0
1905	11 818,3	7 959,3	12 536,3	6 026,2	5 754,6	44 075,1
1910	16 701,0	13 328,7	24 050,8	8 026,9	9 432,5	72 288,9
1915	13 860,9	11 945,4	19 761,7	7 187,1	11 028,4	63 813,5
1920	17 824,9	23 517,8	46 000,3	10 049,4	12 811,0	120 200,4
1925	20 273,8	25 244,4	40 228,8	18 429,7	23 576,0	127 763,5
1930	65 477,9	24 283,6	53 708,8	26 861,0	12 527,2	183 860,5

Fuente: 1830-1908 Chile Dirección General de Contabilidad. *La Hacienda Pública de Chile* (Santiago, Chile, 1908).
 1909-1914 Chile Dirección General de Contabilidad. *Resumen de la Hacienda Pública de Chile* (Santiago, Chile, 1915).
 1915-1927 Chile. Dirección de Estadística y Censos. *Sinopsis Estadísticas 1927* (Santiago, Chile: Imprenta y Litografía Universo, 1928).
 1928-1930 Chile. Contraloría General. *Cuanta de Inversión para los años 1928, 1929, 1930* (Santiago, Chile).

Cuadro 13
Gastos fiscales
(en porcentajes)

	Adminis- tracion	Defensa	Obras públicas	Social	Hacienda	Gasto total
1815	62,5	37,5	-	-	-	100,0
1840	57,3	37,1	-	-	5,6	100,0
1845	43,1	32,0	-	9,9	15,0	100,0
1850	41,4	33,0	-	11,1	14,6	100,0
1855	54,0	25,3	-	10,5	10,2	100,0
1860	18,1	34,2	-	11,5	16,2	100,0
1865	33,0	26,0	-	8,8	32,2	100,0
1870	44,2	22,7	-	8,7	24,4	100,0
1875	53,5	16,4	-	7,7	22,4	100,0
1880	34,7	44,5	-	4,8	16,0	100,0
1885	22,3	20,4	-	9,2	48,1	100,0
1890	17,0	18,4	35,8	14,4	14,4	100,0
1895	27,5	33,9	28,3	10,2	-	100,0
1900	28,2	18,4	25,1	11,7	16,2	100,0
1905	26,8	18,0	28,4	13,6	13,2	100,0
1910	23,1	19,0	33,2	11,5	13,2	100,0
1915	21,7	18,7	30,9	11,2	17,5	100,0
1920	14,8	19,5	46,6	8,3	11,1	100,0
1925	15,8	19,7	31,4	14,4	18,5	100,0
1930	39,9	15,4	20,5	16,4	7,8	100,0

Fuente: Cuadro 12.

estas oportunidades ocupacionales tendían a trasladarse de las actividades relacionadas con el comercio exterior a otras áreas de actividad fiscal, especialmente educación, obras públicas y correos.

2.4.2. **Defensa.** La cantidad de recursos asignados a los Ministerios de Guerra y Marina varió, como habría de esperarlo, entre tiempos de paz y guerra.

En el Siglo XIX Chile tuvo que pelear dos guerras grandes y una guerra civil. Tanto las guerras contra España (1865-1866) y la revolución de 1891 fueron relativamente cortas y más pequeñas que la guerra contra Perú y Bolivia. Los efectos de las guerras en el presupuesto fiscal, sin embargo, fueron muy similares, como puede verse en el Cuadro 14.

Cuadro 14

Defensa como porcentaje de los
gastos fiscales totales

1865	26,0
1866	53,8
1879	40,0
1880	44,5
1881	48,3
1882	39,4
1883	56,2
1891	50,8

Fuente: Chile, Dirección General de Contabilidad,
La Hacienda Pública de Chile (Santiago, Chile, 1901)

Estas cifras fueron altas no sólo durante los años en que el país estaba en guerra, sino también en los años inmediatamente subsecuentes. Esto se debió a los pagos de deudas, pensiones de guerra y ayuda a las viudas, conjuntamente con el mayor gasto involucrado en la mantención de un ejército y una armada más grandes.

En tiempos de paz los recursos absorbidos por la defensa variaron desde la cifra relativamente alta del 30 por ciento en el Siglo XIX a la cifra considerablemente inferior del 18 por ciento en las tres primeras décadas del presente siglo. Esto puede atribuirse al hecho de que, aunque obtuvo su independencia en 1818, Chile sólo logró erradicar la presencia militar española de la parte sur del país a principios de los años 1830. Cumplido ello, el ejército tuvo que pelear una campaña igualmente peligrosa y larga contra los indios araucanos, quienes resistieron bravamente la dominación española y después la chilena, sólo para quedar superados eventualmente en los últimos años, 1840. A la vuelta del siglo el país había experimentado varias guerras, campañas internas y una revolución, y había logrado tanto asegurar sus fronteras como extender la ley y el orden que predominaban en la capital a partir de 1830 al resto del territorio. Esto, junto con la expansión de las actividades fiscales en otras áreas, explica la declinación en la participación de la defensa en el gasto fiscal total a un promedio del 18 por ciento entre 1900 y 1930.

2.4.3. Obras públicas. La importancia asignada a las obras públicas no puede determinarse con precisión, desafortunadamente, antes de 1888, el año en que se creó el Ministerio de Industria, Obras Públicas y Ferrocarriles. Informaciones fragmentarias que cubren el período de 1830-1888 sugieren que los esfuerzos del gobierno en esta área no pueden descuidarse, ya que no sólo se concentraron en la construcción de ferrocarriles, sino que continuaron dedicando recursos a otros objetivos, principalmente caminos, puentes, puertos y construcciones fiscales en general.

Los esfuerzos del gobierno en el área de las obras públicas pasaron por tres etapas distintas. Durante el primer período, desde la Independencia hasta los años 1860, el énfasis se ponía en proporcionar facilidades que alentarían el crecimiento del comercio exterior. Se hicieron puertos y se construyeron caminos. Se proporcionaron oficinas de aduana con edificios nuevos y más espaciosos, y se construyeron puestos fronterizos. Este intento de promover el comercio exterior se extendió hasta propor-

cionar facilidades de almacenaje de propiedad estatal en los puertos mayores. Quienes se beneficiaban mucho con ello eran los exportadores de trigo, pues tenían un lugar seguro en que almacenar sus cosechas mientras esperaban embarque.

Durante la segunda etapa, aproximadamente desde los años 1860 hasta los 1910, había un fuerte sesgo hacia los ferrocarriles. Aunque el proceso de la construcción de ferrocarriles se examinará en cierto detalle en el último capítulo al tratarse la política fiscal sobre obras públicas, se puede decir que el gobierno no innovó en esta área. La construcción de ferrocarriles era principalmente una actividad privada, especialmente en las áreas mineras del Norte. Aunque el primer logro del gobierno en este campo data de 1851, cuando se inauguró la línea de doce millas entre los distritos mineros de Copiapó y Caldera, ya estaban funcionando varias líneas en las ricas salitreras que después formaron parte del territorio de Chile. Los efectos de la construcción de ferrocarriles en el presupuesto fiscal puede verse en el Cuadro 13. La cantidad de recursos invertidos en este ítem fue equivalente en promedio al 30 por ciento del gasto público total.

Esta cifra variaba de tiempo en tiempo, pero en general no cambió mucho durante la tercera y última etapa. Cambió el tipo de obras públicas y se dio menos atención a los ferrocarriles. Este cambio de énfasis es bastante comprensible, ya que a principios del presente siglo Chile poseía un ferrocarril central de más de dos mil millas de largo, y que conectaba Iquique con Puerto Montt, dos puntos geográficos extremos. Las mejoras de instalaciones portuarias, caminos, construcciones, agua potable y alcantarillado merecieron una prioridad más alta. Con todo, no fue hasta el Plan General de Obras Públicas de 1928 que el gobierno chileno adoptara una actitud sistemática y ordenada hacia las obras públicas.

2.4.4. La función social. Lo que se ha llamado la función social corresponde realmente al gasto fiscal en justicia y educación. Ningún beneficio directo en la forma de seguridad social fue proporcionado por el Estado hasta los años 1920, y esto fue sólo pocos años después de la promulga-

ción de las primeras leyes sociales en Chile.⁴¹ La ausencia de pagos de seguridad social o de beneficios de tipo alguno hasta casi el fin del período deja los beneficios sociales indirectos provenientes del gasto fiscal en justicia y educación como indicador único del grado de la implicancia pública en esta área.

De los dos ministerios que se consideran, el que tenía que ver con la administración de la justicia declinó sostenidamente en importancia, y hacia el fin del período su participación en la función social era del 12 por ciento. Por otra parte, el Ministerio de Educación veía aumentar constantemente su presupuesto, y hacia 1930 el grueso del gasto social se administraba a través de este ministerio.

El gasto fiscal en la función social puede verse en los Cuadros 12 y 13, en los cuales se puede notar que ella ocupa el lugar más bajo en relación con las demás funciones.

A pesar de la promulgación en 1860 de una ley que proporcionaba educación primaria gratis, y en 1879 de una ley sobre la educación secundaria, la participación del gasto social en el gasto fiscal total casi nunca sobrepasó el 11 por ciento. Con el establecimiento de una nueva Constitución en 1925, el sistema parlamentario fue reemplazado por una forma de gobierno presidencial. Esto hizo posible que el Presidente obtuviera el apoyo necesario en el Congreso para aprobar una serie de leyes sociales que habían estado pendientes durante años en la Cámara de Diputados. El logro más importante fue la introducción de la seguridad social, la cual condujo a la creación, en 1925, del Ministerio de Salud y Seguridad Social, marcándose así el principio de la participación fiscal directa en el área de los servicios sociales.

⁴¹Estas fueron la ley de la vivienda para los trabajadores (1906); la ley que prohibió el trabajo los días domingos (1907); la ley que hizo obligatoria la presencia de sillas en tiendas minoristas (1915); y la ley sobre beneficios derivados de accidentes ocurridos en el trabajo (1916).

2.4.5. Hacienda. Esta función ha sido definida para incluir todos los pagos de amortización e intereses que tuvieron su origen en los préstamos internos y foráneos obtenidos por el gobierno a través del período de 1830-1930. Como una consecuencia de la obtención de más de 110 préstamos, la deuda pública total ascendió desde 4,4 millones en 1830 a \$356,0 millones en 1930. El Cuadro 15 demuestra como la deuda pública aumentó a \$8,2 millones en 1845, permaneciendo en este nivel hasta 1860, cuando aumentó a \$14,6 millones. Esto coincidió con la gran expansión de los ferrocarriles, promovida por el gobierno, la cual, como se ha mencionado, se financió básicamente con préstamos. La deuda pública subió en la segunda mitad del Siglo XIX a \$31,0 millones en 1865, \$70,5 millones en 1880 y \$108,4 millones en 1900. Este aumento se explica por la actividad fiscal en obras públicas, la necesidad de financiar las dos guerras que Chile enfrentó en este intervalo, y los intentos que hizo el gobierno tanto de ayudar a los bancos privados que estaban en dificultades como de llevar a cabo las leyes de conversión de 1895 y 1898. Durante las dos primeras décadas del presente siglo la deuda pública creció a un paso más moderado, y no fue hasta el Plan General de Obras Públicas de 1928 que se obtuvo una gran cantidad de recursos mediante préstamos. Esto aumentó la deuda pública total desde \$182,4 millones en 1925 a \$ 356,0 millones en 1930. Por último, los efectos que esto tuvo en la cantidad de recursos dedicados al servicio de deudas puede verse en el Cuadro 13. Hasta 1860 un promedio del 12 por ciento del gasto fiscal total se gastaba en pagar intereses y amortización de la deuda pública. Esta cifra ascendió casi al 27 por ciento en la segunda mitad del Siglo XIX, y bajó en las tres primeras décadas del presente siglo al 13 por ciento.

3. POLITICA ECONOMICA CHILENA EN EL SIGLO XIX

En este capítulo nuestro objetivo principal consiste en examinar aquellas áreas en que la involucración fiscal era considerable, a fin de evaluar sus logros. Examinaremos en particular las políticas fiscal, monetaria, comercial e industrial y de obras públicas.

Cuadro 15

Deuda pública total
(en miles de \$)

	Pagos de intereses	Amorti- zación	Gastos de renovación	Servicio total	Deuda fiscal total
1830	-	-	-	-	4.381,1
1835	-	-	-	-	4.282,7
1840	-	-	4,9	119,5	5.488,4
1845	114,6	116,7	10,0	301,3	8.271,5
1850	214,0	151,3	4,7	553,0	8.862,6
1855	302,5	199,0	1,8	574,9	8.409,9
1860	377,1	362,6	7,5	1.057,0	14.674,0
1865	687,8	3.473,2	73,6	4.890,8	31.028,6
1870	1.344,0	926,8	38,1	3.124,6	42.313,1
1875	2.189,7	1.542,7	25,9	4.343,2	55.202,3
1880	2.774,6	130,4	161,2	3.140,2	70.493,2
1885	2.848,6	6.395,0	1.174,2	10.036,1	93.920,4
1890	2.521,9	2.443,5	168,6	5.094,1	65.205,5
1895	2.432,0	10.504,0	43,1	13.794,9	78.575,0
1900	3.240,9	1.727,8	85,4	6.060,7	104.409,9
1905	4.247,8	1.033,2	-	5.754,4	120.811,4
1910	4.721,7	1.920,3	-	9.382,5	163.693,3
1915	7.462,2	3.529,7	-	11.078,4	165.390,3
1920	7.548,7	2.006,2	-	12.811,0	115.500,9
1925	770,4	12.262,1	-	23.576,0	182.319,6
1930	11.313,9	-	-	12.527,3	350.007,8

Fuente: 1830-1900. Dirección General de Contabilidad, La Hacienda Pública de Chile (Santiago, Chile, 1901).

1901-1914 Chile. Dirección de Contabilidad, Resumen de la Hacienda Pública de Chile (Santiago, Chile, 1915)

1915-1925 Chile. Dirección de Estadística y Censos. Sinopsis Estadística 1925 (Santiago, Chile 1926)

1926-1930 Chile. Dirección de Estadística y Censos. Anuarios Estadística 1926, 1927, 1928, 1929, 1930. (Santiago, Chile).

3.1. Política Fiscal

Una de las herramientas más importantes que el gobierno tiene a su disposición es el presupuesto. No hay por qué enfatizar su importancia, ya que está claro que manejos apropiados en el lado tanto del ingreso como del gasto pueden estimular o desalentar, proteger o imponer una carga en las distintas actividades que desempeña el sector privado. Su reconocimiento y uso eran muy restringidos en el Siglo XIX, y el empleo del presupuesto como herramienta poderosa para dirigir la actividad económica sólo se hizo políticamente aceptable en el presente siglo. Esto se debía a la economía política del liberalismo y a su doctrina económica de *laissez-faire* que estaban en su apogeo durante el siglo pasado. La implicación era clara: mientras menos gobierno, mejor gobierno. Por ende no es sorprendente hallar que el presupuesto fiscal no se utilizaba más allá de los límites impuestos por los deberes tradicionales de la ley y el orden, la defensa, la educación, la justicia y de aquellas obras públicas e instituciones públicas cuya tarea era facilitar el comercio en general.

Luego se presenta la cuestión de cuáles eran los mecanismos, si los había, que el gobierno tenía derecho de usar en ese tiempo. Como se verá al examinar las distintas políticas, el gobierno se confiaba mucho en la legislación para lograr sus objetivos. Se aprobaban leyes y decretos ya para favorecer la prosecución de ciertas actividades, ya para impedir el establecimiento de otras. Muy pocas veces usaba el gobierno el sistema de los impuestos (y de los subsidios) para desviar recursos de un tipo de actividad a otro, y en muy pocas ocasiones intervenía el gobierno directamente usando recursos fiscales. Aunque el presupuesto fiscal no se contemplaba como una herramienta económica poderosa a disposición del gobierno, es necesario decir unas pocas palabras sobre el objetivo que servía, y, lo que es más importante, sobre las implicaciones que esto tenía para el equilibrio presupuestario.

Como puede recordarse del capítulo anterior, el gasto fiscal aumentó considerablemente en la segunda mitad del Siglo XIX. Dejándose de lado por el momento la implicación de esto en las distintas funciones desempeñadas,

Ingresos y gastos fiscales
(en miles de \$)

	Ingresos ordinarios	Ingresos extra ordinarios	Ingresos totales	Gasto ordinario	Gasto extra ordinario	Gasto total	Excedente o deficit
1830	1.233,9	-	1.233,9	-	-	-	-
1831	1.176,3	-	1.176,3	-	-	-	-
1832	1.301,3	-	1.301,3	-	-	-	+
1833	1.362,1	185,5	1.547,6	1.535,0	-	1.535,0	12,6
1834	1.514,1	246,4	1.760,5	1.708,5	-	1.708,5	52,0
1835	1.553,0	249,6	1.802,6	1.793,0	-	1.793,0	9,6
1836	1.596,1	80,4	1.676,5	1.671,8	-	1.671,8	4,7
1837	1.963,1	30,7	1.993,8	1.988,1	-	1.988,1	5,7
1838	1.763,8	30,7	1.794,5	1.881,2	-	1.881,2	-86,7
1839	1.864,8	31,1	1.895,9	1.814,0	-	1.814,0	81,9
1840	2.283,9	5,7	2.289,6	2.142,4	-	2.142,4	147,2
1841	2.174,6	-	2.174,6	2.052,9	-	2.052,9	121,7
1842	2.440,1	128,1	2.568,5	1.897,1	-	1.897,1	671,4
1843	2.412,2	74,8	2.487,0	2.095,1	-	2.095,1	391,9
1844	3.090,8	154,7	3.245,5	2.812,2	-	2.812,2	433,3
1845	2.498,4	103,3	2.601,7	2.608,3	-	2.608,3	-6,6
1846	3.151,2	81,7	3.232,9	2.928,5	-	2.928,5	304,4
1847	3.346,0	1.155,8	4.501,8	3.320,6	-	3.320,6	1.181,2
1848	3.089,2	331,8	3.421,0	3.237,1	-	3.237,1	183,9
1849	3.635,3	449,7	4.085,0	3.267,9	-	3.267,9	817,1
1850	4.088,9	235,9	4.324,8	3.849,4	-	3.849,4	475,4
1851	4.137,2	302,7	4.439,9	4.403,8	-	4.403,8	36,1
1852	5.121,9	592,5	5.714,4	4.614,2	-	4.614,2	1.100,2
1853	5.338,9	2.145,7	7.484,6	5.100,6	-	5.100,6	2.384,0
1854	5.405,6	238,5	5.644,1	5.590,8	-	5.590,8	53,3
1855	5.768,3	362,6	6.130,9	5.663,0	-	5.663,0	467,9
1856	6.027,6	1.734,8	7.762,4	5.913,5	-	5.913,5	1.848,9
1857	5.940,1	473,2	6.413,3	6.279,5	-	6.279,5	133,8
1858	5.469,5	855,2	6.324,7	6.870,8	-	6.870,8	-546,1
1859	5.817,1	3.249,7	9.066,8	7.557,9	-	7.557,9	1.508,9
1860	6.459,0	1.042,7	7.500,7	6.585,1	-	6.585,1	915,6

Cuadro 16 (continuación)

	Ingresos ordinarios	Ingresos extra-ordinarios	Ingresos totales	Gasto ordinario	Gasto extra-ordinario	Gasto total	Excedente o deficit
1867	5.223,9	1.220,9	6.444,8	5.836,8	-	5.836,8	608,0
1862	6.618,0	2.748,2	9.366,2	6.766,8	-	6.766,8	2.599,4
1863	8.590,5	3.121,7	11.712,2	9.178,8	-	9.178,8	2.533,4
1864	17.934,3	8.329,1	20.263,4	14.673,3	-	14.673,3	5.610,1
1865	10.430,0	13.293,7	23.723,7	15.278,8	-	15.278,8	8.444,9
1866	6.154,0	14.560,3	20.714,3	19.320,7	-	19.320,7	3.393,6
1867	9.204,5	9.983,1	19.187,6	9.446,6	9.000,0	14.446,6	4.721,0
1868	9.995,1	1.943,5	11.938,6	11.271,6	1.659,6	12.926,2	- 987,6
1869	10.634,0	2.732,2	13.366,2	11.404,2	846,6	12.250,8	1.115,4
1870	10.683,1	7.211,7	17.894,8	10.947,7	3.901,8	12.849,5	5.045,3
1871	10.892,6	1.825,6	12.718,2	10.959,5	2.232,1	13.191,6	- 473,4
1872	12.703,1	837,4	13.540,5	11.934,1	2.394,3	14.328,4	- 787,9
1873	13.509,1	9.167,7	22.677,0	12.029,5	3.073,5	15.103,0	7.574,0
1874	13.874,6	2.351,0	14.106,6	14.983,5	5.294,7	20.278,2	- 6.168,6
1875	14.103,5	4.562,5	18.666,0	15.137,9	4.577,3	19.715,2	- 849,2
1876	12.590,2	3.067,9	15.658,1	14.608,7	2.348,3	10.955,0	- 1.296,9
1877	11.600,7	4.271,4	15.872,1	14.132,5	3.208,1	17.340,6	- 1.468,5
1878	11.225,4	3.251,2	14.476,6	13.213,3	113,3	13.326,6	1.150,0
1879	10.264,3	8.466,7	18.731,0	10.163,2	6.860,7	17.023,9	1.707,1
1880	17.646,2	9.937,9	27.584,1	7.790,7	11.932,8	19.723,5	7.860,6
1881	22.988,3	2.125,5	25.113,8	9.844,4	32.138,7	21.979,1	3.134,7
1882	28.289,9	1.199,6	30.489,5	17.428,4	16.300,2	29.728,6	760,4
1883	31.382,0	2.526,0	33.908,0	17.221,2	6.389,6	33.610,6	297,4
1884	24.126,9	8.500,8	25.127,7	24.450,9	4.314,9	28.765,8	- 3.638,1
1885	18.301,7	1.798,3	20.300,0	17.485,0	3.480,3	20.965,3	- 65,3
1886	17.876,0	11.167,6	29.043,6	16.308,5	9.827,0	26.135,5	2.908,1
1887	22.605,3	1.430,0	33.635,3	16.301,9	12.581,8	28.883,7	4.751,6
1888	26.551,2	1.470,7	28.001,9	20.495,2	3.892,3	24.387,5	3.614,4
1889	29.150,6	4.089,2	33.239,8	29.568,7	2.021,8	31.590,5	1.629,3
1890	25.578,1	2.818,4	28.396,5	32.808,0	3.288,1	36.088,1	- 7.691,6
1891	21.025,7	18.578,2	39.603,9	38.601,9	-	38.601,9	1.002,0
1892	23.397,6	7.258,7	30.656,3	23.495,2	4.552,1	28.047,3	2.609,0
1893	23.157,7	3.358,7	26.516,4	17.441,6	1.614,1	19.055,7	7.460,7
1894	23.253,2	2.766,8	26.020,0	17.984,7	562,0	18.546,7	7.473,3
1895	28.623,4	14.872,9	43.296,4	30.307,4	1.301,6	31.609,0	11.687,4
1896	28.636,8	26.131,6	57.250,4	29.439,4	11.194,7	40.634,1	16.616,3
1897	27.916,0	2.168,1	30.084,1	27.863,0	1.936,7	29.799,7	200,4
1898	27.823,6	17.565,2	45.388,8	27.581,7	8.299,9	35.881,6	9.503,2
1899	33.879,9	9.241,7	43.121,6	16.341,6	5.194,0	31.535,6	11.586,0

Cuadro 16 (continuación)

	Ingresos ordinarios	Ingresos extra-ordinarios	Ingresos totales	Gasto ordinario	Gasto extra-ordinario	Gasto total	Excedente o déficit
1900	37.008,4	11.073,4	48.081,9	35.262,2	2.666,8	37.949,0	10.132,9
1901	35.666,7	26.217,5	59.884,0	38.306,9	5.282,6	43.589,5	16.304,5
1902	33.202,0	26.903,5	60.105,5	31.591,8	11.292,7	42.886,5	17.219,0
1903	38.968,0	30.601,8	69.569,8	31.991,8	4.449,9	38.443,7	31.123,1
1904	39.790,4	46.846,6	66.637,0	45.685,4	678,3	46.363,7	19.675,8
1905	43.200,8	31.531,1	80.733,9	39.320,0	4.755,1	44.075,1	36.658,8
1906	48.172,9	50.591,5	98.964,4	45.692,6	5.089,4	50.782,2	48.182,2
1907	51.567,5	41.236,4	92.803,9	52.172,4	4.877,8	57.050,2	35.753,7
1908	46.079,7	43.022,2	89.102,3	47.964,4	3.995,5	51.959,9	37.142,4
1909	55.199,9	48.676,9	103.876,8	52.017,8	6.726,0	58.743,8	45.133,0
1910	61.072,3	31.060,3	94.132,5	61.271,3	11.011,7	72.288,9	21.843,6
1911	60.561,3	109.679,3	170.240,6	67.982,4	3.934,3	71.936,7	98.303,9
1912	66.761,9	90.687,4	155.449,3	73.702,8	10.659,9	84.362,7	71.086,6
1913	67.283,3	30.030,9	97.314,2	70.010,8	7.393,6	77.404,4	19.909,8
1914	51.593,0	48.892,0	102.485,0	54.721,0	6.170,5	61.491,5	40.993,5
1915	63.516,8	53.516,8	117.033,6	55.320,3	8.503,2	63.823,5	53.306,7
1916	89.131,6	90.756,8	179.888,4	72.475,2	3.920,7	76.405,9	14.350,9
1917	112.551,8	187,2	112.739,0	99.322,5	2.609,3	101.931,8	10.807,2
1918	153.717,3	1.319,9	155.037,2	149.573,6	3.278,9	152.852,5	2.184,7
1919	78.677,7	283,7	78.961,4	102.339,2	3.550,4	105.889,6	-26.928,2
1920	96.387,2	1.981,5	98.368,7	114.333,2	5.867,2	120.200,4	-21.831,7
1921	51.028,9	21.543,9	72.572,8	85.434,0	2.866,6	88.300,6	-15.537,8
1922	64.263,3	24.759,1	89.022,4	82.878,7	5.375,7	88.254,4	770,0
1923	89.963,0	33.785,4	123.748,4	88.794,4	5.672,3	94.466,7	29.281,7
1924	90.931,9	36.359,1	127.291,0	89.996,0	4.507,3	94.503,3	32.787,7
1925	112.708,1	39.301,4	152.009,5	126.260,6	1.509,0	127.769,6	24.239,9
1926	122.006,2	2.482,8	124.489,0	138.923,2	9.582,5	148.505,7	-24.016,7
1927	138.212,7	116.212,7	254.425,4	131.925,1	1.693,6	133.618,7	2.594,0
1928	156.503,6	65.535,2	222.038,8	147.867,5	60.924,5	208.792,0	13.247,0
1929	183.212,1	46.193,9	229.406,0	120.331,4	49.236,3	169.567,7	59.838,3
1930	157.576,6	70.423,7	228.002,3	99.465,9	64.394,6	163.860,5	64.141,8

Fuentes: 1830-1900 Chile, Dirección General de Contabilidad, *Los Hacienda Públicas de Chile* (Santiago, Chile, 1901).
 1901-1914 Chile, Dirección General de Contabilidad, *Resumen de la Hacienda Pública de Chile* (Sigo, Chile, 1915).
 1915-1927 Chile, Dirección de Estadística y Censos, *Boletín Estadístico 1927* (Santiago, Chile: Imprenta y Litografía Universo, 1928).
 1928-1930 Chile, Contraloría General, *Cuenta de Inversión para los años 1928, 1929, 1930* (Santiago, Chile).

un aumento del gasto fiscal crea una tensión en el presupuesto que podría llevar a un déficit en las cuentas fiscales. Fue en este aspecto de la política fiscal que el sector público concentró su atención. Había que equilibrar el presupuesto, y la preocupación principal del gobierno consistía en manejar el lado del ingreso de manera de lograr este equilibrio. Un presupuesto desequilibrado se habría interpretado más como señal de mal manejo financiero, que como un desequilibrio en el flujo de fondos desde el sector privado al público. Lo pertinente de la política del gobierno sobre su deuda para contrapesar tanto las fluctuaciones en los ingresos fiscales como el crecimiento exógeno del gasto fiscal se hace aparente.

El resultado de esta política puede verse en el Cuadro 16. Hasta mediados del Siglo XIX no sólo se lograba un presupuesto equilibrado con relativa facilidad, sino que el alto crecimiento del ingreso fiscal también permitía que se presentaran excedentes persistentes. Más adelante, sin embargo, la situación se tornó más complicada a medida que el gasto fiscal empezó a crecer en forma autónoma. A pesar de los aumentos en el ingreso fiscal, éstos fueron incapaces de impedir déficit persistentes en el presupuesto durante los años 1860. Las exportaciones de salitre aliviaron parte de la presión sobre el presupuesto aumentando los ingresos con el crecimiento de los derechos de aduana. Hasta entonces, el gobierno se había confiado casi exclusivamente en el ingreso que podía obtener a través, ya del comercio exterior, ya de préstamos. Como puede observarse en el capítulo anterior, el sector interno de la economía perdió gradualmente su importancia como fuente de ingreso fiscal. La participación de los impuestos internos en el ingreso total había bajado desde el 23,1 por ciento en 1845 al 0,5 por ciento en 1900. Al mismo tiempo, el salitre seguía creciendo a fines del Siglo XIX, pero no al mismo paso que en los años 1880. Junto con esto, la capacidad del gobierno para pagar su deuda había se deteriorado considerablemente. La relación de la deuda pública total con el ingreso fiscal total había subido desde el 2,1 por ciento en 1850 al 3,9 por ciento en los años 1870, y alcanzó un máximo de 4,0 por ciento en 1880. Después de esa fecha y hasta la Guerra Mundial I la cifra bajó aproximadamente a 13,0 por ciento. La me-

nor actividad de la industria salitrera conjuntamente con el alto nivel de la deuda pública colocaron al gobierno en una situación difícil con respecto a la mantención del equilibrio presupuestario. El único sentido en que podía virar era hacia la imposición interna, y esto fue precisamente lo que hizo. Se impusieron nuevos impuestos a la vuelta del siglo y estaban destinados a suplementar fuentes tradicionales de ingresos que ya daban señales de debilidad. Esto permitió que el gobierno trastrocara una tendencia hacia la obtención de déficit en su presupuesto, y el resultado general fue que el gobierno siguió generando excedentes de buenos tamaños en su presupuesto hasta 1930.

Al principio de este capítulo se dijo que la prosecución de ciertas políticas se realizó en ausencia completa de políticas ligadas con áreas directamente relacionadas. La persecución del equilibrio en el presupuesto fiscal confiándose fuertemente en los préstamos, especialmente foráneos, tuvo efectos adversos en la balanza de pagos. Al parecer el gobierno descuidó este efecto, a pesar del hecho de que la cantidad de recursos desviados al pago de la deuda externa era muy considerable. De las cifras citadas en el Cuadró 15, casi el 80 por ciento de las amortizaciones y pagos de intereses corresponden a la deuda externa.

En primer lugar, un examen de las repercusiones de la política del presupuesto equilibrado en la Balanza de Pagos chilena⁴² lleva a las siguientes conclusiones: Los Gráficos 3 y 4, trazados con la ayuda del Cuadro 17, revelan que la posición externa del país no era muy fuerte durante el Siglo XIX. Si sólo se consideran las importaciones y exportaciones se puede ver que hasta 1860 había una tendencia hacia un déficit en la balanza comercial. Desde entonces, en adelante, las exportaciones tendían a aumentar ligeramente, pero no fue hasta principios del Siglo XX que se obtuvieron excedentes considerables en la

⁴² Los movimientos de capital y la repatriación de utilidades no se consideran debido a serias limitaciones estadísticas para estimarlos.

balanza comercial. La situación se ve peor si se incluye el servicio de la deuda externa. Los períodos de déficit no sólo se hicieron más largos, sino involucraban también una mayor diferencia entre los ingresos provenientes de las exportaciones y la suma de las importaciones y los pagos de los préstamos externos. La aparición de excedentes considerables a principios del presente siglo puede ser engañosa en cuanto a la posición verdadera de la balanza de pagos chilena. Hay que recordar que durante esos años la apertura de Chuquicamata, y más adelante de El Teniente, significó que el cobre empezaba a portar nuevamente cantidades significativas a las exportaciones chilenas. Sin embargo, el hecho de que estas minas eran administradas por firmas norteamericanas implicó un aumento de la afluencia de divisas, causado principalmente por la repatriación de utilidades y asignaciones de depreciación. Una vez completada la inversión inicial y normalizado el nivel de producción en las minas, las necesidades de capital adicionales eran de muy pequeña magnitud. Sería razonable suponer que la afluencia de divisas, en la forma de importaciones de bienes y servicios, de la repatriación de utilidades y asignaciones de depreciación, no era igualada por una afluencia correspondiente de divisas en la forma de inversión adicional por las firmas mineras. Esto significa pues, que el excedente observado en la balanza de pagos a principios del presente siglo, quedaría considerablemente reducido si se incluyeran estos ítem. La inclusión de movimientos autónomos de capital y de la repatriación de utilidades, tanto en la industria salitrera como en las grandes empresas comerciales de Valparaíso y Santiago, haría ciertamente desaparecer estos excedentes. Con todo, no se puede demostrar este punto concluyentemente debido a la falta de evidencias estadísticas.

Los efectos adversos de la política fiscal del gobierno en la balanza de pagos afectaron a su vez el valor de la moneda corriente chilena. Como se discutirá en mayor detalle al tratar la política monetaria, Chile abandonó el patrón oro por primera vez durante la guerra con España (1865-66). Después de volver al patrón oro el gobierno fue obligado a abandonarlo nuevamente por la Guerra del Pacífico (1879-84). Chile se mantuvo ajeno al patrón oro hasta 1925 con la excepción de un corto y desastroso intento de

Cuadro 17

Estimación de la balanza comercial chilena
(en miles de \$)

	Exportaciones(1)	Imposiciones(2)	Servicio de la deuda externa(3)	Balanza comercial(1-2)	Balanza comercial(4-3)
1844	5.488,7	7.968,8	160,7	-2.280,1	-2.640,8
1845	5.892,4	7.057,9	300,5	-1.165,3	-1.465,8
1846	7.056,6	8.825,3	341,0	-1.768,7	-2.109,7
1847	7.605,4	9.070,9	412,5	-1.465,5	-1.878,0
1848	7.263,9	7.479,3	497,8	- 215,4	- 713,2
1849	9.552,6	9.660,1	492,1	- 107,5	- 599,6
1850	11.722,8	11.120,7	494,4	602,1	107,7
1851	11.351,6	14.845,7	492,7	-3.494,1	-3.986,8
1852	13.165,8	14.343,2	493,9	-1.177,4	-1.671,3
1853	11.671,8	11.109,2	498,4	562,6	64,2
1854	13.206,4	15.843,8	484,8	-2.637,4	-3.122,2
1855	17.996,7	16.911,1	487,9	685,6	197,7
1856	16.814,6	18.337,0	491,4	-1.522,4	-2.013,8
1857	18.313,0	18.700,0	491,2	- 387,8	- 879,0
1858	16.821,4	16.684,5	496,3	136,9	- 359,4
1859	18.110,3	17.012,9	850,4	1.077,4	227,0
1860	22.325,6	19.448,6	871,2	2.877,0	2.005,8
1861	18.169,2	14.889,5	861,3	3.279,7	2.418,4
1862	23.152,0	18.133,2	1.099,6	5.018,8	3.919,2
1863	25.793,3	26.266,0	1.401,0	- 472,7	-1.871,7
1864	49.532,3	34.304,1	1.957,4	15.228,2	13.270,8
1865	36.732,3	30.344,1	1.458,3	6.388,2	4.929,9
1866	35.105,9	24.680,6	1.409,1	10.425,3	9.016,2
1867	28.949,9	21.456,0	1.329,1	5.493,9	2.164,8
1868	27.587,6	24.149,3	3.298,0	3.438,3	140,1
1869	25.671,9	25.215,0	2.208,9	456,9	-1.752,0
1870	24.977,5	26.133,4	2.192,2	-1.155,9	-3.348,1
1871	29.889,3	24.889,5	2.201,8	4.999,8	2.798,0
1872	34.693,8	12.390,5	2.219,8	2.303,3	83,4
1873	33.866,1	33.564,9	2.416,2	301,2	-2.115,0
1874	32.919,4	34.610,4	2.936,2	-1.691,1	-4.627,3
1875	31.794,2	33.750,0	3.125,0	-1.955,8	-5.080,8
1876	31.023,3	28.927,3	3.608,8	2.096,0	-1.512,8
1877	25.182,4	24.756,5	3.579,0	425,9	-3.151,1
1878	25.756,6	20.173,2	3.550,1	5.183,4	1.633,3
1879	28.438,5	15.186,4	2.936,6	13.242,1	10.305,5
1880	32.079,8	18.735,0	1.932,6	13.344,8	11.412,2
1881	37.593,6	24.574,4	2.141,4	13.019,2	10.877,8
1882	50.864,0	36.423,0	1.852,7	14.441,0	12.588,3
1883	53.910,4	38.614,8	2.072,2	15.295,6	13.223,4
1884	43.628,8	33.901,7	2.571,7	9.727,1	7.155,4
1885	26.286,4	20.562,3	7.321,7	5.724,6	-1.597,1
1886	24.516,7	21.134,0	25.127,8	3.382,7	-21.745,1
1887	29.334,9	23.955,6	8.315,7	5.379,3	-2.936,4
1888	38.671,9	32.125,7	2.448,9	6.546,2	4.097,3
1889	35.086,7	34.622,3	2.184,9	464,4	-1.720,5
1890	32.537,0	32.638,9	2.524,1	- 101,9	-2.626,0
1891	24.793,1	24.031,9	4.534,7	761,2	-3.773,5
1892	24.412,5	29.659,0	5.554,3	-5.246,5	-8.800,9
1893	21.826,2	20.615,0	3.047,0	1.211,2	-1.815,8
1894	18.377,6	13.898,8	3.079,4	4.478,8	1.399,4
1895	24.887,3	23.619,9	3.233,4	1.267,4	-1.966,0
1896	26.182,8	26.085,2	4.148,6	97,6	-4.051,0
1897	48.109,0	48.665,4	4.697,4	- 566,4	-5.153,8
1898	52.651,8	32.146,5	4.861,2	20.705,3	15.844,1
1899	46.940,6	30.889,0	6.254,4	16.051,6	9.797,2
1900	55.996,0	43.278,6	5.537,9	12.717,4	7.179,5

Cuadro 17 (Continuación)

	Exportaciones (1)	Importaciones (2)	Servicio de la deuda externa (3)	Balanza comercial (1-2) (4)	Balanza comercial (4-3) (5)
1901	62.546,6	50.701,5	4.806,6	11.184,5	6.377,9
1902	67.760,5	48.275,5	4.955,2	19.485,1	14.529,9
1903	70.865,3	51.495,0	7.402,5	19.369,3	12.236,8
1904	79.552,3	57.464,2	5.679,3	22.088,0	16.408,7
1905	96.504,7	68.216,3	5.623,8	28.288,4	22.664,6
1906	98.930,8	81.914,2	6.989,8	17.916,6	10.926,8
1907	101.268,0	106.183,6	7.509,2	-4.917,6	-12.227,8
1908	116.421,0	97.404,1	7.607,3	18.926,9	11.319,3
1909	112.306,7	96.053,3	7.840,8	16.253,4	8.412,6
1910	119.732,9	108.320,7	8.914,4	11.411,9	2.497,5
1911	123.152,5	126.629,0	9.819,8	-3.476,5	13.296,3
1912	138.535,0	120.903,8	10.697,4	17.631,2	6.938,8
1913	143.636,7	119.428,5	10.720,1	24.208,2	13.488,1
1914	105.589,5	95.047,5	10.422,7	10.542,0	119,3
1915	118.427,6	55.406,2	10.839,3	61.021,2	52.181,9
1916	180.421,4	80.418,2	10.688,1	100.003,2	89.315,1
1917	248.044,9	123.650,6	10.301,8	124.394,3	114.092,5
1918	273.182,7	156.003,7	10.510,7	117.179,0	106.668,1
1919	99.190,9	132.050,6	12.864,9	-32.859,7	45.724,6
1920	203.896,5	119.130,3	10.034,4	84.766,2	74.731,8
1921	150.594,9	129.401,2	8.169,5	21.193,7	13.024,2
1922	120.780,1	84.606,8	11.429,2	36.173,3	24.744,1
1923	198.499,0	120.332,6	16.909,3	78.166,4	61.257,1
1924	195.687,0	117.105,9	18.814,6	78.181,1	59.566,5
1925	219.737,6	143.085,0	19.932,8	76.652,6	56.719,8
1926	203.010,7	158.610,1	-	44.400,6	44.400,6
1927	204.312,8	129.744,9	7.900,8	74.567,9	66.667,1
1928	238.962,1	145.989,5	15.730,6	92.972,6	77.242,0
1929	278.024,2	196.072,7	12.486,3	81.951,5	69.467,9
1930	160.774,8	169.200,9	10.573,1	-8.426,1	-18.999,2

Fuente: Para los datos sobre Comercio Exterior.

1844-1900 Chile, Dirección General de Contabilidad, La Hacienda Pública de Chile (Santiago, Chile, 1901)

1901-1920 Chile Dirección de Estadística y Censos, Anuario Estadística

1925 (Santiago, Chile: Imprenta y litografía Universo, 1926)

1921-1928 Chile, Dirección de Estadística y Censos, Sinopsis Estadística

1928 (Santiago, Chile: Imprenta y litografía Universo, 1930)

1929-1930 Chile, Dirección de Estadística y Censos, Estadística Chilena 1930

(Santiago, Chile: Imprenta y litografía Universo, 1931).

El servicio de la Deuda Externa se tomó de la misma fuente del cuadro 16.

Gráfico N°3
Balance Comercial

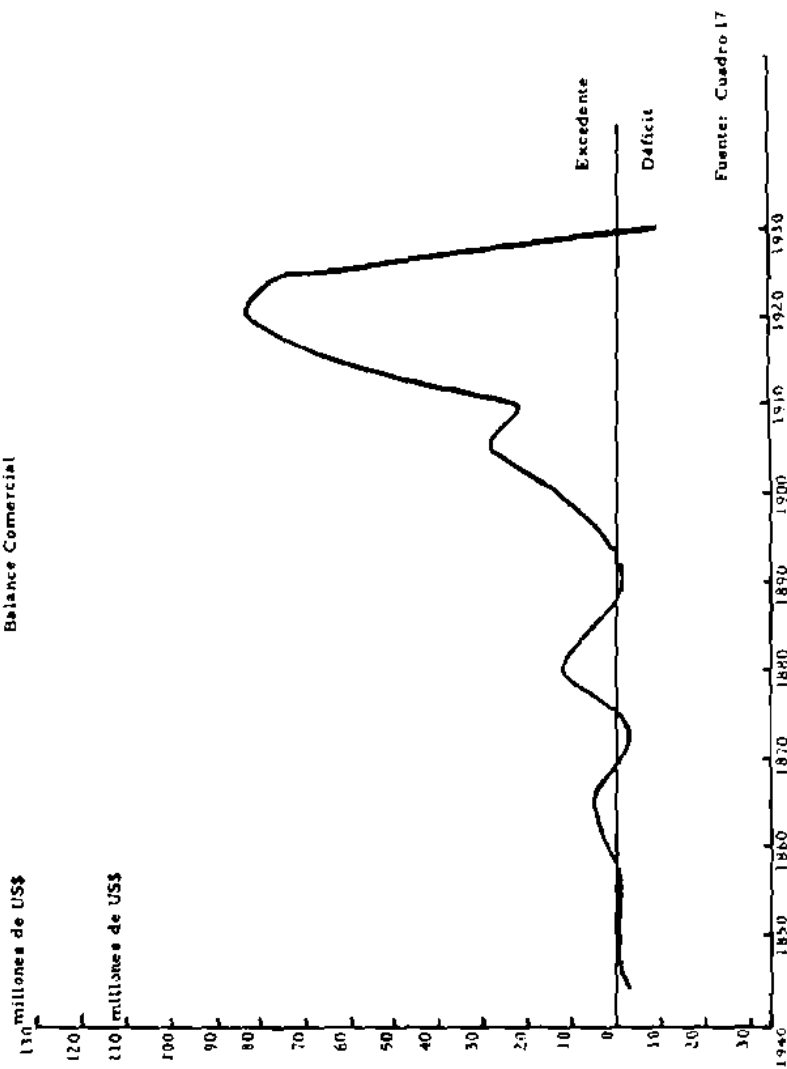
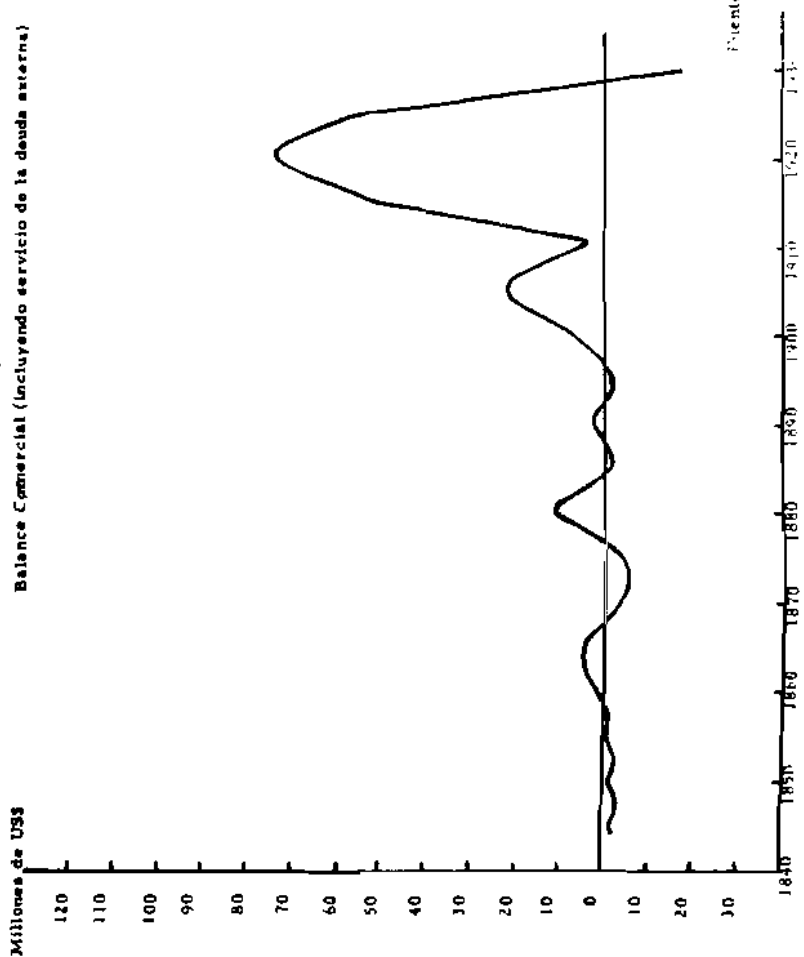
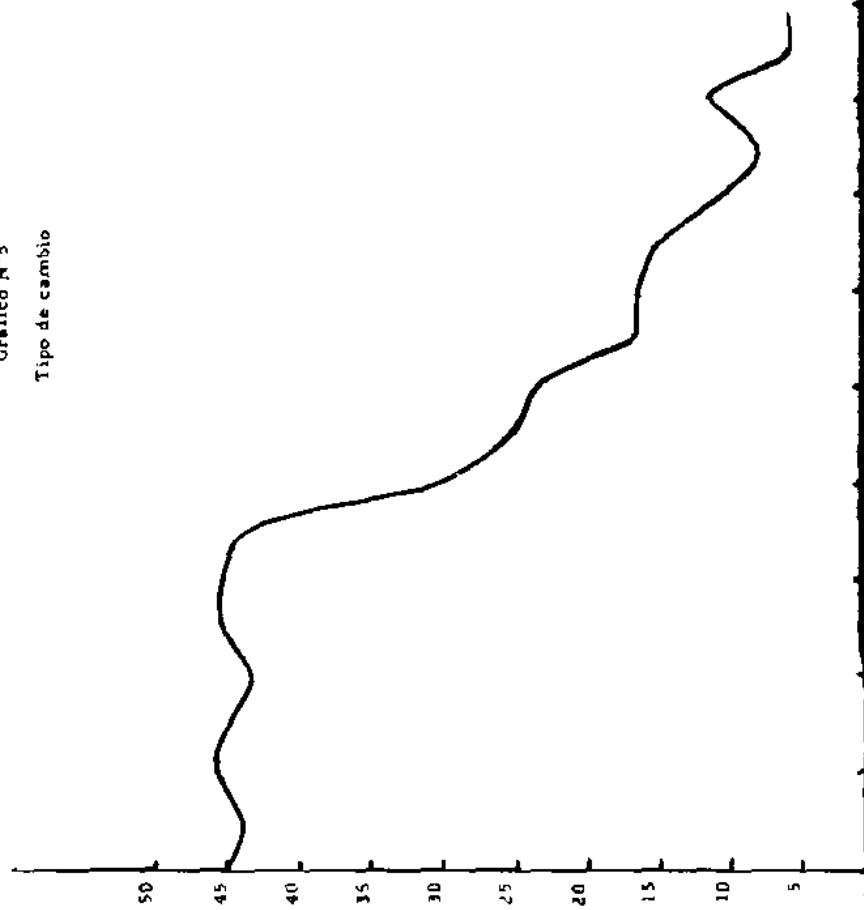


Gráfico N. 4
Balance Comercial (incluyendo servicio de la deuda externa)



Fuente: Cuadro 17

Gráfico N° 5
Tipo de cambio



Fuente: Cuadro 16

restablecer la convertibilidad entre 1895 y 1898. El abandono del patrón oro en 1879 marcó el principio de un sostenido movimiento descendente del valor externo del peso chileno. El Gráfico 5 demuestra que entre 1840 y 1878 la tasa de cambio fluctuaba entre sus puntos oro de importación y exportación. Sin embargo, después de 1878 el peso chileno depreció rápidamente, bajando desde 44 peniques por peso en 1874 a 33 peniques por peso en 1879. Hacia 1900 la tasa de cambio había caído a la mitad de su valor, 16,8 peniques por peso, y poco antes de la crisis de 1900 la cotización del peso chileno en el mercado de Londres había descendido a 6 peniques por peso.

Albert Hirshman,⁴³ ha sostenido que los dos villanos responsables de la inflación secular chilena fueron Courcelle Seneuil y la clase terrateniente. Al primero se le responsabiliza, entre otras cosas, de la redacción y la promulgación consecuyente de la ley bancaria de 1860 que dio libertad de acción a los bancos particulares. Las prácticas bancarias que prosiguieron hizo necesario que el gobierno interviniera a fines del Siglo XIX con la emisión de billetes y notas de crédito la cesión de privilegios especiales a fin de impedir un colapso y bancarrota completos del sistema bancario. Se acusa a la clase terrateniente de usar su influencia mientras estaba en el poder para devaluar el peso, obteniendo de esta manera mayores ingresos de sus exportaciones agrícolas y aliviando al mismo tiempo la carga de las pesadas hipotecas sobre sus propiedades. Como lo señala Albert Hirshman, aunque sea importante la responsabilidad de estos dos villanos, ha de calificarse, y hay que tomar en cuenta el estado general de la economía chilena. A pesar del hecho de que la balanza de pagos tenía un excedente durante las décadas de 1860 y 1880, la tendencia general observada durante el Siglo XIX señala lo contrario. Esto condujo a una débil posición externa de la economía chilena. Esto era así, no sólo debido a su dependencia del comercio exterior, sino también a la ausencia de la fuerte balanza de pagos que normalmente se supone existía, asociada siempre con el auge del salitre. De

⁴³A. O. Hirshman, "Inflation in Chile", en *Journeys Toward Progress*, editado por A. O. Hirshman (Nueva York: The Twentieth Century Fund, Inc., 1963).

lo que se ha dicho se ve claramente que el gobierno, tal vez sin saberlo, participó en parte de la responsabilidad por la posición de la balanza de pagos. Hasta el punto en que su participación era significativa, participa, junto con Courcelle Seneuil y la clase terrateniente, en la responsabilidad de los desenvolvimientos inflacionarios subsiguientes.

En resumen, parece que la política fiscal sobre la deuda y el presupuesto no se veía en ese tiempo como adversa a la economía. Por el contrario, el equilibrio presupuestario⁴⁴ se contemplaba como una cosa necesaria y conveniente para ser lograda, lo cual estaba perfectamente de acuerdo a los criterios aceptados sobre el papel del gobierno. Con todo, como se ha visto, la prosecución y el logro de este objetivo pueden asociarse directamente con una posición débil en la balanza de pagos y con la devaluación continua del peso chileno.

3.2. Política monetaria

Antes de analizar la política monetaria del gobierno se hará un breve resumen del sistema monetario chileno.

Hasta 1860 los únicos medios de pago en la economía eran monedas de oro, plata y aleaciones. Estas eran proporcionadas por la "Casa de Moneda", la cual a su vez adquiría los metales preciosos directamente de los productores.

⁴⁴ El origen legal del gasto fiscal en el siglo XIX puede hallarse tanto en el presupuesto fiscal, como en la promulgación de leyes especiales. El presupuesto del gobierno, aprobado por el congreso en el año anterior, por definición estaba siempre en equilibrio. Luego, la posibilidad de incurrir en un déficit surgía de las adiciones que fueron hechas al gasto público por la promulgación de estas leyes especiales. Con el propósito de financiar los proyectos autorizados por estas leyes, el gobierno podía hacer uso de préstamos externos, préstamos internos, o creación de créditos. En vista de que los préstamos externos estaban normalmente disponibles, surgía un déficit si el gobierno no podía reunir internamente los fondos que las leyes especiales lo obligaban a gastar.

La oferta de dinero, regulada por la "Casa de Moneda," era en última instancia una función del nivel de la producción y la entrega de la materia prima por los mineros. Este sistema resultó enteramente inadecuado para satisfacer las necesidades de medios de pago que surgieron a mediados del Siglo XIX. Empresas comerciales en Valparaíso y pulperías en los distritos mineros empezaron a emitir documentos o notas de crédito que circulaban libremente en las vecindades o distritos mineros respectivos, suplementando de esta manera, los insuficientes medios oficiales de pago. Esta discrepancia entre la oferta de dinero y las necesidades de la economía de medios de pago fue observada, no sólo por el economista francés Courcelle, sino también, por los Ministros de Hacienda de la época. Sin embargo, no fue hasta que Courcelle Seneil sugirió medidas concretas que se emprendió una acción. La promulgación de la ley bancaria de 1860 autorizó el establecimiento de bancos particulares y les dio el derecho de emitir billetes hasta el 150 por ciento de su capital. Esta ley, "que estableció el principio de la banca libre, casi libertina",⁴⁵ permitió a los bancos incluir como parte de un capital "obligaciones y documentos suscritos por personas notoriamente solventes".

El país siguió operando dentro del patrón oro, pero a partir de 1860 la cantidad de dinero fue aumentada por los billetes emitidos por los bancos particulares. La convertibilidad fue suspendida brevemente en 1865 durante la guerra contra España, pero pronto fue restablecida en 1867. Sin embargo no sucedió lo mismo en 1878 cuando, debido a la guerra contra Perú y Bolivia, la convertibilidad fue suspendida una vez más. Una declinación de los precios de las exportaciones chilenas de cobre, la inestabilidad del mercado del trigo, conjuntamente con la tendencia hacia una deterioración de la balanza de pagos, explican la permanencia de la inconvertibilidad. "Pero una banca malsana, como consecuencia de la ley altamente permisiva de 1860, y por la que los bancos negociaban con un margen muy pequeño de seguridad trajo como causal inmediata la suspensión de los pagos en dinero contante".⁴⁶ La cuestión de la convertibilidad

⁴⁵A. O. Hirshman, *op. cit.*, p. 164.

⁴⁶Ibid., p. 167.

no fue abandonada, y continuaron debates acalorados entre "oreros" y "papeleros" en torno a si el país debía volver o no al patrón oro. Esto condujo en 1895 a un breve intento de volver al patrón oro, pero sólo duró hasta 1898.

Desde esa fecha hasta la creación del Banco Central en 1925, el país se mantuvo dentro de un sistema monetario inconvertible. Por último, la vuelta al patrón oro en 1925 no sobrevivió la crisis de 1930 y el abandono subsecuente de este sistema monetario por los poderes mundiales dominantes.

En términos de política gubernativa, está claro que hasta la promulgación de la ley bancaria de 1860 no podía haber una política monetaria. La cantidad de dinero que circulaba estaba relacionada directamente con la extracción de oro y plata, la cual a su vez era enteramente independiente de cualquier acción del gobierno. No se tomó medida alguna para aumentar o reducir el nivel del producto de las minas que proveían materia cruda a la "Casa de Moneda"; y, como ya se ha mencionado, la tasa de crecimiento de la oferta de dinero fue insuficiente para igualar el nivel general de las transacciones comerciales. La única acción que realizó el gobierno fue la de establecer el precio oficial, al cual, ésta podría adquirir los metales de los productores.

La llegada en 1855 del economista francés J. G. Courcelle Seneuil, y sus actividades tanto como profesor de economía en la Universidad como asesor del Ministro de Hacienda, se han tomado para explicar los desenvolvimientos monetarios subsecuentes. Reconoció muy luego el agudo problema que presentaba la falta de liquidez en la economía, cuya escasez llevaba a la circulación de notas de crédito emitidas por empresas comerciales para suplementar la cantidad de dinero. La promulgación de la ley bancaria de 1860 no fue la única respuesta del gobierno a las necesidades de liquidez en la economía, sino reflejaba claramente también el triunfo de *laissez-faire*.

"A la época de la aprobación de la ley el triunfo de la corriente liberal, enemiga de la intervención del Estado en la vida económica era completa. Los congresales estaban tan contaminados de las nuevas ideas que la Comisión

de Hacienda de la Cámara de Diputados no satisfecha con algunos de los puntos de esta liberal reglamentación quería mayores libertades aún. He aquí como muestra un párrafo del informe de esta comisión. "Está la Comisión perfectamente de acuerdo con las ideas capitales del preámbulo del proyecto; cree que tanto la teoría como la experiencia han puesto ya fuera de dudas que la libertad absoluta en materia de bancos es el mejor sistema y el más fecundo",⁴⁷

La aceptación y la posterior implementación de las recomendaciones de Courcelle Seneuil sobre materias bancarias presentaron años después innumerables problemas monetarios al gobierno. La creación del crédito particular creció a una tasa fantástica, sobrepasando las expectativas más optimistas de crecimiento en las necesidades de la economía de medios de pago. El gobierno también contribuyó a este aumento de la cantidad de dinero emitiendo, en la forma de Vales de Tesorería, seis millones de pesos en 1879, dieciseis millones de pesos en 1880 y doce millones de pesos en 1881. Con todo, esto es bastante comprensible, ya que en ese tiempo el país estaba en guerra con Perú y Bolivia.

A fines de los años 1880 el gobierno dio muestras de querer ejercer algún tipo de control sobre las actividades de los bancos particulares. Una ley que se promulgó en 1887 redujo su derecho a emitir desde el 150 por ciento al 100 por ciento de su capital. Al mismo tiempo, con miras a la vuelta a la convertibilidad, el 50 por ciento de sus emisiones tenía que ser depositado en oro o plata en la Tesorería. El deseo que tenía el gobierno de asegurar condiciones favorables para la vuelta al patrón oro, y, al mismo tiempo, de ejercer algún control sobre la cantidad de dinero en circulación, no terminó allí. Por una ley de 1891 se ordenó a los bancos particulares retirar de la circulación el equivalente del 10 por ciento de sus emisiones cada mes. Este proceso debía continuar hasta que el total de los billetes de los bancos particulares se hubiera sa-

⁴⁷G. Subercaseaux, *El sistema monetario y la organización bancaria en Chile* (Santiago, Chile: Imprenta y Litografía Universo, 1921), p. 132.

cado de la circulación. Simultáneamente, billetes bancarios fiscales reemplazarían en exactamente las mismas cantidades y en las mismas fechas a los billetes que se sacaban de la circulación. Con estas medidas se pensaba que un mayor control sería posible sobre la cantidad de dinero, y que por ende se lograría eventualmente el orden en las prácticas bancarias.

El endurecimiento de la posición del gobierno sobre materias monetarias fue sólo transitorio. Inmediatamente después del fracaso de intentar la convertibilidad en 1895-1898, hubo una emisión de billetes de cincuenta millones de pesos, la cual marcó la vuelta a una política de dinero barato. Las emisiones fiscales se sucedieron una tras otra: treinta millones de pesos en 1904, cuarenta millones de pesos en 1906, y otros treinta millones de pesos en 1907. La política monetaria volvió a una pasividad completa, muy similar a la que se exhibió inmediatamente después de la ley bancaria de 1860. Por último, sólo con la llegada de la misión Kemmerer en 1925 y la adopción por el gobierno de la mayoría de sus recomendaciones técnicas, empezó a aparecer algún tipo de orden en el área monetaria. Se estableció un Banco Central por primera vez en Chile, se creó la función de Superintendente de Bancos, y se expresó la intención de usar instrumentos tradicionales de control monetario, tales como la tasa de descuentos y operaciones de mercado abierto.

El abandono del patrón oro en 1878, las operaciones bancarias libres y la falta de una política monetaria que lo sucedieron, conjuntamente con la política fiscal del gobierno, se combinaron para presionar el valor del peso chileno. La política fiscal del gobierno, especialmente después de 1850, ayudó a crear un déficit en la balanza de pagos. Las presiones sobre el valor externo del peso chileno fueron agravadas adicionalmente por la política monetaria interna. El gran aumento de la cantidad de dinero en circulación en la economía, posibilitado por la ley bancaria de 1860, llevó a un aumento de la demanda de divisas con que adquirir bienes importados. Esta demanda aumentada sobrepasó los límites impuestos por el crecimiento de los ingresos provenientes de las exportaciones, y sus efectos se sintieron tanto en la balanza de pa-

gos como en la tasa de cambio. El Gráfico 4 demuestra como, después de un excedente de corta duración en 1880, la balanza comercial estimada señala una marcada tendencia hacia déficit. El Gráfico 5 muestra los efectos que esto tuvo en la tasa de cambio. Inmediatamente después de la suspensión de la convertibilidad en 1878, el valor externo del peso chileno emprendió un movimiento descendente, el cual sólo se trastrocó brevemente en 1920, y que ha continuado hasta hoy día.

En resumen, la política fiscal del gobierno, aunque fue orientada hacia la provisión de una infraestructura de obras públicas, descuidó los efectos secundarios de sus políticas presupuestarias y de deuda en la tasa de cambio y por ende en el nivel de los precios internos. Además, la política monetaria que se perseguía sólo tendía a agravar las presiones sobre la balanza de pagos.

3.3. Política comercial e industrial

Durante el Siglo XIX había una relación muy estrecha entre las políticas comercial e industrial. En efecto, pueden distinguirse dos aspectos distintos en la política comercial que el gobierno persiguió a través del siglo pasado. El primero tiene relación con los aspectos de ingresos de la política tarifaria. El segundo tiene que ver con los efectos de estructuras tarifarias individuales en la promoción o el desaliento de la industria interna. Esta manera de tratar la política industrial del gobierno, casi como si fuera parte de su política comercial, se justificaba en términos de los instrumentos de política que se usaban. Aunque se puede individualizar algunas industrias que fueron alentadas por una reducción de los impuestos que tuvieron que pagar internamente, proporcionándoles subsidios o cediéndoles privilegios especiales (especialmente derechos exclusivos para operar con ciertos bienes), la ayuda del gobierno a la industria se proporcionaba normalmente a través de otros medios. Las medidas que se adoptaban eran parte de la política comercial del gobierno.

La política comercial e industrial del gobierno pasaron por tres períodos distintos durante el siglo pasado. Estos serán analizados ahora, y en una etapa posterior se

política comercial en ese tiempo, es decir, las tarifas, se usaron de acuerdo a cambios de política.

Durante el primer período, el cual va hasta mediados del Siglo XIX, la protección desempeñó un papel en la política del gobierno.

"La política del gobierno con respecto a la importación y exportación está basada sobre este principio: bajar gradualmente los derechos específicos y diferenciales siempre que con ellos no se haya tratado de proteger algún artículo de producción nacional y reducirlos todos, siempre que sea en compensación de iguales favores concedidos a los frutos chilenos".⁴⁸

Esta es sólo una forma suave de abogar por la protección de la industria interna si se compara con declaraciones de política de años posteriores.

"Desde que me hice cargo de la Cartera de Hacienda, me propuse dar esa dirección a las instituciones económicas y desde luego me fijaba:

1. En exonerar de derechos de internación a las materias primas que necesita nuestra industria.

2. En poner a la industria doméstica a cubierto de la competencia por medio de derechos protectores, proteccionistas, de seguros sobre el capital invertido o de primas".

Más adelante continua:

"A muchos parecerá desacordada la protección ofrecida de esta manera, porque pugna con las ideas generalmente recibidas, pero los que así piensan olvidan que el tiempo y diversas otras circunstancias modifican los principios; que ninguna nación puramente agricultora ha llegado a ser libre, civilizada y feliz; que la agricultura empeo-

⁴⁸ Chile, Ministerio de Hacienda, Memoria de Hacienda Año 1848 (Santiago, Chile: Imprenta Nacional, 1849), p. 218.

ra la condición de los trabajadores; y que donde predomina no tarda en hacer funesto su predominio con la organización de la esclavitud o de la feudalidad".⁴⁹

Estas declaraciones pueden tomarse como representativas de la dirección y énfasis de la política comercial del gobierno en la primera mitad del Siglo XIX. Su implementación efectiva, como se verá más adelante, no fue tan severa como estas declaraciones podrían hacer creer.

El segundo período que puede distinguirse en las políticas comercial e industrial del gobierno abarcó la segunda mitad del Siglo XIX y terminó abruptamente en 1897. En este segundo período, la política del gobierno cambió drásticamente.

"Ya se ha dicho y debe repetirse hasta la saciedad que los altos derechos disminuyen el consumo y por consiguiente las rentas aduaneras. Padecen pues, una palpable equivocación los que proponen ese arbitrio para producir un aumento en esa renta. Los altos derechos sobre artefactos extranjeros que se fabrican o trabajan en el país como son los muebles, el calzado, la ropa hecha, los carruajes, los pianos, etc. son injustos y fundados en el ya condenado sistema protector, con el objeto de favorecer a los productores de esos artículos, aumentando las ganancias de éstos con el mayor precio que pagan los consumidores a consecuencia del fuerte derecho.

Si una industria no puede sostenerse con la competencia y necesita para vivir, de una protección injusta esa industria debe desaparecer porque carece de la condición elemental para su existencia.

Las únicas industrias útiles, que proporcionan riquezas positivas e incrementan la riqueza de las naciones son aquellas que dan ganancias sin la protección, luchando con la competencia sin perjuicio de los que consumen sus productos. La industria que no puede existir sin la protección es perjudicial e inútil; perjudicial porque distrae el capi-

⁴⁹Chile. Ministerio de Hacienda, Memoria de Hacienda Año 1849 (Santiago, Chile: Imprenta Nacional, 1850), p. 321.

biera utilizarse en otras industrias que ofrecen sin la protección ganancias positivas".⁵⁰

Esta declaración de política denota un cambio drástico en las políticas comercial e industrial del gobierno. Son, sin embargo completamente compatibles con su comportamiento en otras áreas.

La política económica de *Laissez-faire* y su corolario de no-interferencia por parte del gobierno en las fuerzas de asignación y distribución del mercado estaban en su apogeo. En primer lugar, fue liberalizada la política monetaria. Luego la industria interna fue privada de sus medios de protección contra la competencia foránea. Y más adelante el gobierno rehusó, en 1880, transformar las salitreras recién adquiridas en monopolio estatal. Vozes descontentas fueron alzadas contra esta política. Se originaron en los grupos industriales locales, no organizados pero relativamente avanzados. Como lo han señalado Oscar Muñoz y Jack Pfeiffer, éstos no sólo surtieron al ejército con naves, armas y uniformes con que pelear la Guerra del Pacífico, sino proporcionaron al Estado calderas, locomotoras, y carros para carga y pasajeros.⁵¹ Como puede verse en la cita que sigue, sus demandas fueron ignoradas hasta mucho después que organizaran, en 1883, la Sociedad de Fomento Fabril.

"Ultimamente se ha organizado en Santiago una especie de movimiento a favor de una reforma en la tarifa vigente que se dice ser deaventajosa para los intereses de la industria nacional.

"Me abstengo, Señor Ministro, de emitir juicio alguno sobre estas cuestiones que se consideran tal vez ajenas de esta administración. No encuentro propicio ni conveniente entrar a discutir el valor absoluto o relativo de las doctrinas tan debatidas entre los economistas sobre protección y libre cambio. Nosotros hemos optado por este segundo sistema. El nos ha dado excelentes resulta-

⁵⁰Chile, Ministerio de Hacienda, Memoria de Hacienda Año 1865 (Santiago, Chile: Imprenta Nacional, 1866), p. 218.

⁵¹Véase C. Muñoz, op. cit., p. 16 y siguientes.

dos hasta aquí, y no diviso razón alguna para desviarnos de esos principios".⁵²

Con todo, las condiciones para que surgiera un fuerte grupo industrial se habían establecido en la segunda mitad del Siglo XIX. Como señala Oscar Muñoz,⁵³ estas condiciones fueron la aceleración del proceso de urbanización, el desarrollo de otros sectores de la economía, particularmente la minería y los ferrocarriles, y la creación de la Sociedad de Fomento Fabril. La fortaleza de su posición y su capacidad para influir para que el gobierno cambiara su actitud hacia la industria interna alcanzó su punto máximo en 1897. En ese año el gobierno ya estaba favoreciendo indirectamente la industria interna, colocando pedidos de equipo fiscal en sus manos. Un ejemplo claro se da por la ley 951 de septiembre de 1897, la cual establece en su primer artículo:

"Autorízase por el término de tres años, al Presidente de la República, para ordenar la construcción en el país, por medio de propuestas públicas, del siguiente equipo para las líneas férreas de trocha de un metro: diez locomotoras, doce coches de primera clase, doce coches de segunda clase, dieciseis coches de tercera clase, ocho carros de equipaje, noventa carros bodega, ochenta carros de reja, sesenta carros planos, y seis carros polvoreros".⁵⁴

Aunque el gobierno ya había vuelto en los años 1890 a una actitud más proteccionista, su reconocimiento oficial llegó primero con un decreto del Ministerio de Industria y Obras Públicas, y más adelante con la promulgación de la ley 980 del 23 de diciembre de 1897. El decreto, fechado agosto 31 de 1897, estableció que:

°Considerando que es deber del gobierno proteger y fomentar la industria nacional por todos los medios de que

⁵²Parte de un informe enviado al Ministerio de Hacienda por el Superintendente de Aduanas, en: Chile, Ministerio de Hacienda, Memoria de Hacienda Año 1876 (Santiago, Chile: Imprenta Nacional, 1877), p. 23.

⁵³O. Muñoz, op. cit., p. 13 y siguientes.

⁵⁴R. Anguita, *Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1912*, Tomo III (Santiago, Chile: Imprenta Barcelona, 1912), p. 394.

pueda disponer.

"Que esta protección es una de las medidas que debe adoptarse para afianzar la situación económica creada por la ley de conversión metálica (1895), procurando que el país comience a satisfacer sus necesidades con los elementos propios que posee.

"Considerando que por otra parte, la protección directa y sistemática del Estado en favor de las fábricas nacionales, a ejemplo de las naciones que por ese medio han llegado a bastarse a sí mismas, proporcionando al pueblo el trabajo que necesita y que hoy trata de buscar fuera del país.

"Que el artículo 8 N° 1 de la ley de 21 de junio de 1897 encomienda al Departamento de Industria y Obras Públicas la protección y desarrollo de la industria agrícola, minera y fabril se decreta:

1. Que todas las adquisiciones del Ministerio de Industria y Obras Públicas, se realizarán a través de propuestas públicas sujetas a la valorización de los artículos y mercaderías que se soliciten ciñéndose esto a las siguientes bases:

a) los artículos o mercaderías nacionales serán considerados iguales a sus similares extranjeros aunque el precio ofrecido sea 10% más alto que el fijado para los foráneos.

b) el privilegio que se concede en la base anterior será del 15 por ciento sobre el precio de las ofertas para los artículos o mercaderías elaboradas en el país con materias primas de procedencia nacional.

c) en los plazos que se estipulen para la entrega se concederá a la producción nacional un exceso de tiempo.

2. No se tomarán en consideración las ofertas en que se proponga el pago de las mercaderías en moneda extranjera a su entrega en aduanas".

Con la aprobación de este decreto se procuraban dos objetivos. Primero, aumentar las reservas del país de oro y metales preciosos para enfrentar la presión de la ley de convertibilidad de 1895. Y, segundo, proteger la industria interna, permitiendo que fabricara internamente muchos bienes de consumo que habían sido importados.

Estos objetivos fueron complementados por la promulgación de la ley 980 del 23 de diciembre de 1897, la cual estableció una nueva estructura tarifaria. Esta fue basada sobre el principio de la protección que necesitaba la industria interna contra la competencia foránea. Concedió una protección nominal del 60 por ciento a una serie de bienes de consumo e intermedios que se producían internamente. Esta actitud decididamente proteccionista prevaleció hasta la gran crisis. Esto fue así a pesar del hecho de que una de las razones principales de la protección desapareció en 1898 con el fracaso de la ley de convertibilidad de 1895. Según Oscar Muñoz,⁵⁵ la industria interna respondió favorablemente tanto a este estímulo como al proporcionado por la restricción de importaciones de manufacturas que siguió al estallido de la Guerra Mundial I. Los efectos detallados de la política del gobierno en el desarrollo del sector industrial van más allá del alcance del presente trabajo.

Examinadas ya las declaraciones del gobierno sobre sus políticas comercial e industrial durante el Siglo XIX, es necesario contrastarlas ahora con su implementación efectiva a través del sistema tarifario.

Las importaciones estaban sujetas a la estructura tarifaria que se demuestra en el Cuadro 18. Como puede verse, hasta mediados del Siglo XIX los bienes de consumo básicos, tales como ropa, calzado y aparatos de uso casero eran afectados por los derechos más altos (30 y 35 por ciento). Al mismo tiempo, durante este período las máquinas que se usaban para promover la agricultura, la minería y las artes y las ciencias estaban libres de derechos de importación. La situación que se observa durante la primera mitad del Siglo XIX era así compatible con

⁵⁵O. Muñoz, *op. cit.*, p. 20.

la política comercial del gobierno de la época. Las intenciones de la política consistían en reducir los derechos que afectaban bienes usados por la industria interna y al mismo tiempo establecer altos derechos de importación sobre aquellos productos que podían ser proporcionados localmente. Esta compatibilidad tanto en la política como la acción del gobierno llevó a Robert Will a decir que:

"Durante las primeras décadas de la Independencia nacional, la política económica tuvo como objetivo el desarrollo de la industria interna mediante tarifas protectoras y otras clases de ayuda para todas aquellas personas que trataran de establecer industrias nuevas".

Más adelante agrega:

"En conclusión, puede afirmarse que la política económica chilena hasta 1856 representó un intento para fomentar el desarrollo de la industria nacional con todos los medios al alcance del gobierno".⁵⁶

Esto, sin embargo, parece ser una conclusión precipitada, ya que no toma en cuenta el hecho de que hasta mediados del Siglo XIX los derechos de importación contabilizaban más del 50 por ciento de los ingresos fiscales totales. En una declaración hecha en 1875 por el Superintendente de Aduanas se postuló claramente que la función primaria de las tarifas consistía en proporcionar al Estado recursos con que afrontar sus compromisos financieros. Sus efectos protectivos se contemplaban como accidentales o secundarios. Por ende, no es sorprendente que los bienes de consumo básicos estaban afectados por tarifas relativamente altas. Era una manera de asegurar cierta cantidad de ingresos y no era en ningún modo tan prohibitiva como la protección del 60 por ciento que fue concedida en 1897.

Desde un punto de vista distinto, la relación de los derechos de importación totales con las importaciones totales presta apoyo al propósito tarifario de lograr ingresos. Aunque no fue posible calcular la relación para el período anterior a 1850, el Cuadro 19 demuestra que, a

⁵⁶R. Will, op. cit., pp. 238 y 255.

partir de esa fecha hasta los años 1870, la relación fluctuaba en torno al 18 por ciento. No se observa ninguna baja significativa en este promedio no-ponderado al pasar desde la década de 1850 a la era de *laissez-faire*. Por el contrario, se observa un ligero aumento, ya que la proporción subió desde aproximadamente un 18 por ciento en los años 1850 a aproximadamente un 20 por ciento en las dos próximas décadas.

El cuadro 18 demuestra que, en la segunda mitad del Siglo XIX, los bienes que anteriormente habían estado sujetos a los niveles más altos de derechos de importación, fueron gravados en forma más ligera. Esta tendencia culminó con la promulgación de una ley de fecha 31 de octubre de 1864, que estableció un derecho de importación general del 25 por ciento. Luego este derecho se hizo aplicable a aquellos bienes manufacturados (calzado, ropa, bienes caseros, etc.) que anteriormente habían estado afectados por el derecho del 35 por ciento. Nuevamente esta baja en el nivel de las tarifas era compatible con las declaraciones del gobierno sobre su política, y reflejaba el deseo de implementar su intención de reducir las barreras para el comercio libre. Esta política de liberalización del comercio prevaleció a través de las décadas de 1870 y 1880. Sin embargo, el nivel de la tarifa término medio parece contradecir esta última declaración. Después de una baja ligera y breve de la tarifa término medio desde su nivel anterior del 18 por ciento hasta 1850 al 14,8 por ciento en 1865 y al 13 por ciento en 1866, este promedio demostró una tendencia ascendente. Hacia fines de los años 1870 había subido al 30 por ciento y durante los años 1880 alcanzó al 35 por ciento. Esta subida del nivel de las tarifas no denota un cambio en la política comercial liberal del gobierno. Sólo fue el resultado de medidas extraordinarias adoptadas por el gobierno para obtener fondos adicionales con que hacer frente a las necesidades de la Guerra del Pacífico. Una ley de Agosto 29, 1885, modificó una ley anterior de septiembre 11, 1879, que había establecido recargos considerables sobre los derechos de importación. Estos, como los especificó la ley de 1885, fueron:

"Los derechos de internación y almacenaje se pagarán en el mes de septiembre con un recargo del 50 por

ciento, en el mes de octubre con un recargo del 45 por ciento, y desde el primero de noviembre del presente año con un recargo del 40 por ciento.⁵⁷

Los recargos sobre derechos de importación, aunque inicialmente fueron sólo una medida extraordinaria y provisoria, no fueron eliminados del todo cuando terminó la Guerra del Pacífico. Fueron renovados adicionalmente en los años 1890, esa vez como resultado de la necesidad de oro emanante de la inminente vuelta al patrón oro.

Luego se puede ver que, aunque las declaraciones del gobierno sobre su política en la segunda mitad del siglo XIX favorecían abiertamente al comercio libre y a reducciones de las barreras tarifarias, desde 1880 en adelante las acciones emprendidas por el gobierno, aunque influidas por otras consideraciones, eran en efecto altamente protectoras.

El reconocimiento oficial de la necesidad de proteger la industria interna contra la competencia foránea ocurrió en 1897. No sólo cambió la actitud del gobierno hacia la protección, sino acarreó también cambios en los instrumentos usados para implementar la política comercial. Como era la costumbre de la época, la estructura tarifaria fue alterada una vez más, esa vez para incluir las demandas de protección de la industria local. La ley de diciembre 23, 1897, introdujo, por primera vez, un derecho altamente protector del 60 por ciento sobre los bienes extranjeros que también se manufacturaban localmente. Un examen del Cuadro 19 lleva a una apreciación optimista del impacto favorable en la industria de la protección así concedida. La tarifa término medio descendió a aproximadamente el 20 por ciento en los primeros pocos años del presente siglo y luego bajó a un promedio de casi el 10 por ciento, el cual perduró hasta 1920. Esta caída de la relación de los derechos de importación con las importaciones totales señala claramente la participación decreciente de las importaciones altamente gravadas en las importaciones totales. A medida que estos bienes se producían internamente, el efecto de la tarifa protectora parece haber sido el de trasladar la demanda interna desde las importa-

⁵⁷R. Anguita, op. cit., Tomo III, p. 643.

Cuadro 19

Derechos promedio de importación

	Importaciones	Derechos	Derechos de importación.100
1850	11.1	2.1	18.9
1851	14.8	2.2	14.8
1852	14.5	2.9	20.2
1853	11.1	2.8	25.2
1854	15.8	3.0	18.0
1855	16.9	3.0	17.7
1856	18.3	3.4	18.5
1857	18.7	3.4	18.1
1858	16.6	2.9	17.4
1859	17.0	3.2	18.8
1860	19.4	3.8	19.5
1861	14.8	2.7	18.2
1862	18.1	3.4	18.7
1863	26.2	4.7	17.9
1864	34.3	6.3	18.3
1865	30.3	4.5	14.8
1866	24.6	3.2	13.0
1867	23.4	4.7	20.0
1868	24.1	5.1	21.1
1869	25.2	5.4	21.4
1870	26.1	5.4	20.6
1871	24.8	5.0	20.1
1872	32.3	6.5	20.1
1873	33.5	6.9	20.6
1874	34.6	6.7	19.3
1875	33.7	6.6	19.5
1876	28.9	5.7	19.7
1877	24.7	5.1	20.6
1878	20.1	4.6	22.8
1879	15.1	4.2	27.8
1880	18.7	5.5	29.4
1881	24.5	9.1	37.1
1882	36.4	13.1	35.9
1883	38.6	12.4	32.1
1884	33.9	9.3	27.4
1885	20.5	7.5	36.5
1886	21.1	6.2	29.3
1887	23.9	8.2	34.3
1888	32.1	10.3	32.0
1889	34.6	10.1	29.7
1890	32.6	7.3	22.3

Cuadro 19 (continuación)

Derechos de importación

	Importaciones	Derechos.	Derechos de importación, 100 Importaciones
1891	24.0	5.7	23.7
1892	29.6	7.8	26.3
1893	20.6	6.1	29.6
1894	13.8	4.9	35.5
1895	23.6	7.5	31.7
1896	26.0	8.5	32.6
1897	48.6	8.6	17.7
1898	32.1	6.7	20.9
1899	30.0	7.7	25.0
1900	43.2	10.2	23.6
1901	50.7	10.1	19.9
1902	48.2	9.4	19.6
1903	51.4	10.8	21.0
1904	57.4	11.4	19.8
1905	68.2	21.1	30.9
1906	81.0	15.5	19.1
1907	106.1	18.2	17.1
1908	97.4	7.9	8.1
1909	96.0	15.0	15.6
1910	108.3	17.6	16.2
1911	126.6	12.0	9.4
1912	120.9	12.2	10.0
1913	119.4	11.9	9.9
1914	95.0	8.5	8.9
1915	54.4	7.8	14.0
1916	80.4	13.2	16.4
1917	123.6	19.5	15.7
1918	156.0	21.6	13.8
1919	132.0	14.3	10.8
1920	119.1	11.3	9.4
1921	129.4	10.1	7.8
1922	84.6	12.6	14.8
1923	120.3	21.0	17.5
1924	117.3	18.7	15.9
1925	143.0	22.7	15.8
1926	158.6	30.8	19.4
1927	129.7	30.4	23.4
1928	145.9	33.4	22.8
1929	196.0	49.0	25.0
1930	169.2	44.1	26.0

Fuente: La misma que para el cuadro 16.

ciones a las industrias que competían con las importaciones.

Hasta aquí hemos examinado los cambios que pueden ser observados en la actitud del gobierno hacia la protección de la industria nacional, basado sólo sobre consideraciones referentes al nivel o a la altura de las tarifas impuestas. El análisis se ha realizado en términos de la estructura de los derechos de importación que afectaba el precio de los bienes elaborados que las industrias que competían con las importaciones podían producir. Se ha visto que las declaraciones de política coincidían con modificaciones subsecuentes de la estructura tarifaria, y, basado sobre este tipo de evidencias, se ha enjuiciado la naturaleza proteccionista o no-proteccionista de la política comercial del gobierno.

Con todo, la razón principal por la cual el gobierno chileno hizo uso intensivo de tarifas en el Siglo XIX era la de obtener ingresos. Los derechos de importación durante la primera mitad del Siglo XIX, con su participación de casi el 50 por ciento del ingreso fiscal total, eran vitales para el gobierno. Esto significa, pues, que las tarifas tenían probabilidades de ser impuestas no sólo en bienes de consumo, sino también en todos los demás bienes que se importaban, es decir, materia prima y bienes intermedios. Como este era definitivamente el caso, el derecho de importación nominal dejó de ser una medición exacta del grado de protección cedida a las industrias que competían con las importaciones. Esto fue así porque la protección cedida a la industria interna, con el establecimiento de un derecho de importación sobre el producto elaborado, fue reducida por la imposición de tarifas sobre la materia prima y los bienes intermedios. Mientras más pesados los derechos sobre sus insumos, menos protectivos eran los efectos de los derechos nominales.

A fin de determinar los efectos de cierta estructura tarifaria en las industrias que competían con las importaciones, se necesita confiar no en la tasa nominal de protección, medida en términos del aumento porcentual en los precios a los cuales las importaciones se hacen disponibles internamente, sino en la tasa protectora efectiva. Es-

ta medida protectora considera no sólo el derecho sobre el bien elaborado, sino también los derechos impuestos en sus insumos.

"La tasa protectora efectiva es el aumento porcentual del valor agregado por unidad en una actividad económica que se posibilita por la estructura tarifaria relativa a la situación en ausencia de tarifas, pero con la misma tasa de cambio".⁵⁸ En otras palabras, "mide el porcentaje por el cual las restricciones a la importación capacitan al valor agregado en la producción para exceder a lo que sería en ausencia de ellas".⁵⁹ Si el insumo de una industria está altamente protegido, y, al mismo tiempo, participa en una alta proporción del costo de producir el bien, entonces la protección efectiva puede ser muy baja, y en efecto puede ser incluso negativa.

Manteniendo en mente la tasa protectora efectiva, se puede examinar brevemente cómo su inclusión podría afectar la actitud proteccionista del gobierno durante el Siglo XIX.

Se puede recordar que durante la primera mitad del Siglo XIX el gobierno perseguía una política que significaba establecer altos derechos de importación primariamente para obtener ingresos, pero al mismo tiempo para ofrecer protección a la industria interna. Es muy difícil determinar tanto el número como el tipo de establecimientos manufactureros que existían en ese tiempo. Sin embargo se puede suponer que, debido al estado de desarrollo del país, las actividades manufactureras en las áreas de los alimentos, las bebidas y la ropa tenían las mayores probabilidades de establecerse. Si este fue el caso, entonces la protección concedida por los altos derechos de importación no se compensaba por los derechos sobre materia prima, o máquinas y equipo, ya que éstos estaban libres de derechos. Sin embargo, los bienes semielaborados de hierro, estaban sujetos a un derecho de importación de un 10 por

58W. M. Corden, "The Structure of a Tariff System and the Effective Protective Rate", en *International Trade*, ed. J. Bhagwati (Penguin Modern Economics, 1969), p. 285.

59I. Little, T. Scitovsky y M. Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries* (Oxford University Press, 1970), p. 4.

ciento, conjuntamente con la ropa y los tejidos de seda, que pagaban el 15 por ciento. Los bienes elaborados que usaban estos bienes intermedios pagaban derechos de entre el 30 y el 35 por ciento. Esto significa, pues, que la protección concedida a la industria que competía con la importación había sido reducida.

En la segunda mitad del Siglo XIX se bajó el nivel general de los derechos sobre productos elaborados. Materia prima, máquinas y repuestos ya estaban libres de derechos. Durante este segundo período la política del gobierno estaba orientada hacia la eliminación de las barreras al comercio. Con todo, la reducción resultante en el nivel de las tarifas aplicables a la materia prima indica lo contrario, pues con esta medida se aumentaba la protección efectiva.

Con la promulgación en 1897 de la ley que estableció el derecho protector del 60 por ciento, la política del gobierno cambió radicalmente. Las industrias de la ropa, calzado y bebidas fueron algunas de las actividades industriales favorecidas por esta medida. Sin embargo la tasa protectora efectiva era inferior al 60 por ciento, ya que los tejidos de seda y lana, conjuntamente con artículos de vidrio, estaban sujetos a un derecho del 35 por ciento, lo que reducía las posibilidades para la manufacture interna de la ropa y los envases de vidrio.

La política del gobierno respecto de las exportaciones era más errática, y se hará un breve resumen de ella. Como se mencionó en la introducción, hasta los años 1870 las actividades mineras y agrícolas estaban principalmente en manos locales. Al mismo tiempo, durante la primera mitad del Siglo XIX las exportaciones tuvieron un auge debido a la bonanza comercial y al descubrimiento de ricos depósitos minerales. La rica mina de cobre de Tamaya (1831) y las minas de plata en Chañarcillo (1832) y Tres Puntas (1848) indujeron al gobierno a establecer derechos de exportación que lo capacitaran para participar en los ingresos de este sector. El cobre, el oro y la plata estaban sujetos a derechos de exportación incluso antes de la Independencia.

Cuadro N° 20

Derechos de exportación 1830-1930

I. Productos mineros

1. - COBRE

Ley Oct. 23, 1834

- minerales de cobre calcinados pagan 1,5 "reales" por quintal.
- rieles de cobre pagan 3 "reales" por quintal.

Ley Oct. 23, 1835

- 6 por ciento de derecho sobre rieles, barras y minerales de cobre.

Ley Dic. 30, 1840

- los minerales calcinados y rieles de cobre pagan el 1,5 por ciento.

Ley Oct. 20, 1852

- los minerales barras y rieles de cobre pagan el 5 por ciento.

Ley Oct. 31, 1864

- Las barras o los rieles de cobre pagan el 3 por ciento sobre su valor.
- los minerales de cobre calcinados pagan 0,75 pesos por quintal.
- los minerales de cobre crudos pagan 0,30 pesos por quintal.

Ley Dic. 24, 1872

- las barras o rieles de cobre pagan 0,60 pesos por quintal.
- los minerales de cobre con menos del 10 por ciento de contenido de cobre estarán libres. Si el contenido de cobre es más del 10 por ciento, pagarán 9/10 de un centavo por cada 1 por ciento sobre 10.

Cuadro N° 20 (cont.)

2. - PLATA

Ley Oct. 23, 1835

- plata en barras paga el 6 por ciento sobre su valor.

Ley Oct. 20, 1852

- los minerales y las barras de plata pagan el 5 por ciento sobre su valor.

Ley Oct. 31, 1964

- la plata en barras paga el 5 por ciento sobre su valor. La plata pura paga un peso por quintal.

Ley Dic. 24, 1872

- la plata en barras paga 2 pesos por kilogramo (kg)
- los minerales de plata con el siguiente contenido:
 - menos del 2 por ciento quedan libres.
 - entre el 2 y el 4 por ciento pagan 0,70 pesos por kg.
 - entre el 4 y el 6 por ciento pagan 1 peso por kg.
 - entre el 6 y el 8 por ciento pagan 1,3 pesos por kg.
 - entre el 8 y el 10 por ciento pagan 1,4 pesos por kg.
 - entre el 10 y el 15 por ciento pagan 1,6 pesos por kg.
 - 15 por ciento o más pagan 1,75 pesos por kg.

Ley Dic. 23, 1897

- elimina los derechos de exportación sobre cualquier bien o manufactura interna salvo el salitre y yodo.

Ley Ago. 13, 1906

- barras de plata con más de 5/10 de pureza pagan 40 centavos sobre su valor.

Cuadro N° 20 (cont)

3. - ORO

Ley Oct. 23, 1835

- polvo, pasta y barras de oro pagan 0,5 por ciento sobre su valor.

Ley Dic. 23, 1897

- elimina los derechos de exportación sobre cualquier bien o manufactura interna salvo salitre y yodo.

4. - SALITRE

Ley Sept. 12, 1879

- el salitre paga 0,40 pesos de 38 peniques por quintal.
- el salitre producido al sur del paralelo 24 estará libre de derechos de exportación durante años.

Ley Oct. 2, 1880

- el salitre paga 1,60 pesos de 38 peniques por quintal.
- el yodo paga 0,60 pesos de 38 peniques por kg.
- el salitre producido al sur del paralelo 24 estará libre hasta septiembre de 1881.

Ley Ene. 2, 1882

- el salitre de Aguas Blancas exportado por Antofagasta paga sólo el 50 por ciento de los derechos establecidos por la Ley de Oct. 2, 1880. Esta rebaja termina el 3 de junio de 1883.

Ley Ene. 15, 1882

- el salitre exportado por Taltal pagará sólo el 50 por ciento de los derechos establecidos por la Ley de Oct. 2, 1880. Esta rebaja termina el 30 de junio de 1882.

Cuadro N° 20 (cont.)

Ley Ene. 25, 1927

- el yodo paga 6 pesos por kg.
- Con la promulgación de una Ley el 25 de julio de 1930 el gobierno recibiría el 25 por ciento de las utilidades de la recién creada Compañía de Salitres de Chile (COSACH). Luego los derechos de exportación sobre el salitre se eliminarían. Sin embargo el gobierno restableció los derechos de exportación y no fue hasta la creación en 1934 de la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo que estos fueron eliminados finalmente.

5. - BORAX

Ley Mar. 5, 1915

- el ácido bórico y los boratos pagarán por dos años 6,76 pesos de 18 peniques por tonelada. Antes de 1915 su exportación no había sido gravada.

6. - HIERRO

Decreto N° 757 de Dic. 17, 1925

- los minerales de hierro pagan 0,60 pesos por tonelada. antes de 1925 su exportación no había sido gravada.

II. Productos agrícolas

1. - TRIGO

Ley Oct. 23, 1835

- la harina de trigo paga el 4 por ciento sobre su valor.
- el trigo paga el 6 por ciento.

Cuadro N° 20 (cont.)

Ley Dic. 21, 1840

- la harina y trigo están libres de impuestos de exportación.

2. - CUEROS

Ley Oct. 23, 1835

- los cueros bovinos pagan el 6 por ciento sobre su valor.

Ley Dic. 23, 1897

- elimina los derechos de exportación sobre cualquier bien o manufactura interna salvo salitre y yodo.

Ley Jul. 1°, 1929

- estableció derechos de exportación sobre los cueros de lobos de mar, chinchillas, nutrias, zorros, guanacos, liebres y conejos.

3. - GANADO

Ley Ene. 29, 1929

- establece un derecho de 20 pesos sobre cada caballo que se exporte.

Fuente: Entre 1830-1912 R. Anguita, Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1912. (Santiago, Chile: Imprenta Barcelona, 1912)
Entre 1912-1930 Chile, Congreso Nacional, Boletines de leyes 1912-1930.

Sin embargo estos fueron modificados constantemente, y se eliminaron finalmente en 1897. Los derechos eran bajos y su modificación continua no se debía sólo a las presiones impuestas por los varios grupos de intereses locales que predominaban en los sectores minero y agrícola; la razón principal era el agotamiento rápido de las vetas ricas y el costo creciente subsecuente relacionado con la explotación de las vetas más pobres.

El predominio de los intereses chilenos en el sector exportador durante la primera mitad del Siglo XIX, y su influencia en el gobierno, se ven claramente al examinar el caso del sector agrícola. Tal como con las exportaciones mineras, el trigo y la harina habían estado sujetos a derechos de exportación durante largo tiempo.⁶⁰ Sin embargo, estos fueron eliminados en 1840 y no se restablecieron.

Hasta 1880 los derechos de exportación no constituían una fuente importante de ingresos fiscales. Su participación en los derechos de aduana totales era en promedio un 15 por ciento, aunque para algunos años esta cifra apenas alcanzaba al 5 por ciento. Esta situación cambió rápidamente con la aparición de la industria salitrera. El primer derecho de exportación sobre el salitre, establecido en 1879, marcó el principio de una nueva era en la estructura de los ingresos del gobierno, tal como se recalcó en el Capítulo Dos. Con todo, es interesante notar que la dependencia de las exportaciones de salitre era tan completa que en 1897 todos los derechos de exportación, con la excepción de los sobre el salitre y el yodo, fueron abolidos. Derechos sobre otras exportaciones no fueron restablecidos hasta fines de la década de 1920.

En resumen, la política comercial e industrial del gobierno hasta los años 1880 se expresa breve y precisamente en la cita siguiente;

"El primero y más esencial objeto de los aranceles es obtener una entrada más o menos fija, para satisfacer las necesidades públicas".

⁶⁰Durante los siglos XVII y XVIII.

"Si a más de obtener una renta suficiente se lograra también despertar o favorecer incidentalmente una industria o arte, la buena economía aconsejaría indudablemente hacer una reducción o modificación del impuesto, sin desviarnos por esto de las máximas liberales que forman la esencia de nuestro régimen aduanero. Sin alterar su base, es dado hacer una revisión parcial y moderada de los derechos que sin disminuir las entradas diera aliento a la industria; no perdiendo nunca de vista el principio de que la renta debe ser el objeto primordial y la protección, lo accesorio y accidental".⁶¹

Sólo después de esa fecha y especialmente desde 1897 en adelante, con la eliminación de los derechos de exportación y el establecimiento del derecho de 60 por ciento sobre las manufacturas importadas, sí se tornó favorable a los productores internos la política comercial e industrial del gobierno.

3.4. Política de obras públicas

El énfasis que el gobierno puso en proporcionar los varios tipos de obras públicas pasó por tres etapas distintas. Las dos primeras cubren todo el Siglo XIX, y aunque difieren en el tipo de trabajo realizado tienen un elemento en común. Se les daba la primera prioridad a las obras públicas que tenían relación directa con el comercio exterior o que lo promovían. En consecuencia, esta política, aunque no haya sido diseñada a propósito, favorecía mucho a los intereses de los exportadores mineros y agrícolas, y de los comerciantes importadores. En su última fase (1900-1930) la política de obras públicas del gobierno se trasladó más hacia los sectores internos. Se ponía menos énfasis en los equipamientos directamente relacionados con el comercio exterior y más en la economía interna.

El financiamiento de las obras públicas permaneció invariablemente el mismo a través del período; ellas se financiaban exclusivamente con préstamos, y no fue hasta 1929 que esta política cambió.

⁶¹Chile, Ministerio de Hacienda, Memoria de Hacienda Año 1876 (Santiago, Chile: Imprenta Nacional, 1877), p. 24.

"La insuficiencia de entradas y la absorción creciente de las mismas por los gastos simplemente administrativos habfan reducido a un mfnimo las inversiones en obras públicas.

"El nuevo gobierno se encontró con un verdadero déficit acumulado de obras de puertos, de ferrocarriles, de caminos definitivos, de edificaciones, de alcantarillado y agua potable de regadío, y otras obras públicas.

"Por otra parte cuando alguna de estas obras llegaba a ejecutarse se autorizaba un empréstito especial para una o un grupo de ellas, indicándose raras veces con que clase de entradas ordinarias se serviría dicho empréstito. Era costumbre igualmente considerar determinadas obras en el Presupuesto Ordinario y, producido naturalmente un déficit, contratar un empréstito para cubrir el déficit.

"Para corregir definitivamente esta situación y con el objeto de desarrollar un Plan General de Obras Públicas adaptado en su cuantía al monto posible de la capacidad del Presupuesto Ordinario para servir los empréstitos respectivos, el Ministerio de Hacienda envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que en resumen establecía el concepto de Presupuesto extraordinario y consideraba dentro de él, la realización en seis años de un Plan General de de Obras Públicas por un valor total de l. 575 millones de pesos, el cual sería costeado con empréstitos sucesivos servidos con los superávit del Presupuesto Ordinario".

Más adelante se agregó:

"La política hacendaria del gobierno consistirá en el futuro en provocar superávit en los Presupuestos Ordinarios en la magnitud suficiente para que ellos permitan

atender el servicio de los empréstitos requeridos para la ejecución del Plan de "Obras Públicas contemplado en los Presupuestos Extraordinarios".⁶²

Después de este breve paréntesis, volviendo al programa de obras públicas del gobierno, el primer período a considerarse es el que va hasta la primera mitad del Siglo XIX. Con todo, los datos dispersos que están disponibles proporcionan una indicación clara del tipo de obras públicas emprendidas. Los informes hechos por el Ministro de Hacienda en 1856 y 1861 mencionan las siguientes obras: terminación de la bodega en Valparaíso; reparación del edificio de la Aduana en Valparaíso; terminación del edificio para la Aduana en Coquimbo; polvorín para Valparaíso; edificio para la Aduana en Ancud; edificio para la Tesorería de Concepción; edificio para la Aduana de Talcahuano; edificio para las Autoridades Portuarias de Constitución; polvorín para Copiapó; edificio para la Policía Aduanera de Pichidangui; edificio para la Policía de Papudo, San Antonio y Taltal; y por último una casa para la Aduana de Tomé.

Esta muestra indica que el gobierno empezó proporcionándose las estructuras materiales que lo capacitarían para desempeñar sus funciones eficientemente. Se puede ver también una orientación clara en este esfuerzo. La actividad del gobierno estaba dirigida principalmente hacia aquellas obras y aquellos servicios públicos que favorecían directamente el desarrollo del comercio exterior.

Durante el segundo período, que cubre la última mitad del Siglo XIX, las obras públicas se limitaron casi exclusivamente a ferrocarriles. Se pueden distinguir cinco maneras distintas en que se construyeron ferrocarriles en Chile.

La primera incluye todos los ferrocarriles construidos por firmas particulares y que fueron adquiridos posterior-

⁶²Chile, Ministerio de Hacienda, *Memoria de Hacienda Año 1928* (Santiago, Chile: Imprenta Nacional, 1929), pp. 60 y 107.

mente por el Estado. Esta categoría incluye la mayoría de los ferrocarriles construidos en los distritos mineros del Norte. Los más importantes fueron los que conectaron: Caldera con Copiapó (1848); Copiapó con Tres Puntas (1852); Coquimbo con La Serena (1855); La Serena con Vicuña (1873); y Tongoy con Ovalle (1860).⁶³ Por leyes de Enero de 1896 y Agosto de 1901 el Estado compró estas líneas emitiendo bonos del gobierno para pagarlas.

La segunda categoría incluye aquellos ferrocarriles construidos por firmas particulares, en las cuales el gobierno participaba como tenedor de acciones. Sólo dos ferrocarriles fueron construidos de esta manera, ambos ubicados en la zona central. Estos fueron el ferrocarril de Santiago a Valparaíso (1851) y el de Santiago a Rancagua (1855). Como en el caso anterior, las compañías que se crearon no sólo estaban exentas de pagar derechos de importación; se les permitió, durante un período de diez años, fijar sus pasajes de tal manera que estos aseguraran un margen de utilidad no inferior al 15 por ciento.

La tercera categoría corresponde a ferrocarriles construidos por el Estado, ya sea directamente o por propuestas públicas. La mayoría de las líneas construidas en esta forma lo fueron en las zonas central y Sur del país. Entre ellas están las siguientes: Llayllay a San Felipe (1864); San Felipe a Los Andes (1866); San Fernando a Curicó (1865); Curicó a Chillán (1871); y las de Victoria a Valdivia y Osorno, Talca a Constitución, y Santiago a Melipilla (1888); Osorno a Puerto Montt (1906); Ancud a Castro (1907); y por último, como resultado del Tratado de Paz con Bolivia, la línea de Arica a La Paz (1904).

Dos ferrocarriles particulares caen en la cuarta categoría. Esto incluye ferrocarriles construidos por firmas particulares a las cuales el gobierno garantizó ciertos márgenes de utilidades durante un período dado. Al ferrocarril internacional de Los Andes a Mendoza (1874) se le dió una garantía del 7 por ciento junto con las con-

⁶³Las fechas entre paréntesis corresponden a los años en que se dió la autorización para construir los ferrocarriles respectivos.

Cuadro 21

Desarrollo de ferrocarriles
(en kilómetros)

	Gobierno	Particular	Total
1887	950	1.254	2.204
1888	1.068	1.558	2.626
1889	1.068	1.641	2.709
1890	1.106	1.641	2.747
1891	1.106	1.762	2.868
1892	1.106	1.765	2.871
1893	1.106	1.765	2.871
1894	1.106	1.765	2.871
1895	1.732	1.765	3.497
1896	1.732	2.229	3.961
1897	1.986	2.229	4.215
1898	1.986	2.229	4.215
1899	1.986	2.229	4.215
1900	2.125	2.229	4.354
1901	2.125	2.229	4.354
1902	2.131	2.333	4.464
1903	2.290	2.340	4.630
1904	2.326	2.388	4.714
1905	2.329	2.449	4.778
1906	2.377	2.449	4.826
1907	2.474	2.708	5.182
1908	2.528	3.029	5.557
1909	2.646	3.036	5.682
1910	2.830	3.114	5.944
1911	3.120	2.908	6.028
1912	4.165	3.075	7.260
1913	5.009	3.061	8.070
1914	5.072	3.075	8.147
1915	5.122	3.094	8.216
1916	5.321	3.099	8.420
1917	4.566	3.918	8.484
1918	4.567	3.945	8.512
1919	4.566	3.630	8.196
1920	4.579	3.632	8.211
1921	4.585	3.668	8.253
1922	4.649	3.477	8.127
1923	5.402	3.259	8.661
1924	5.443	3.313	8.756
1925	5.459	3.182	8.641
1926	5.469	3.151	8.620
1927	5.759	3.250	9.009
1928	5.619	3.160	8.779
1929	-	-	-
1930	5.807	3.130	8.937

Fuente: 1887-1928: Chile, Dirección de Estadística y Censos, *Sinopsis Estadística Año 1928* (Sgo. Chile: Imprenta y Litografía Univerao, 1930) p.106.

1929-1930: Chile, Dirección de Estadística y Censos, *Sinopsis Geográfica Estadística 1933* (Srgo., Chile: Imprenta y Litografía Univerao 1934).

cesiones usuales respecto de derechos de importación, y libertad para fijar sus pasajes durante un período de 20 años. El ferrocarril de Concepción a Curanilahue (1884) difirió del anterior sólo en el margen de utilidades que se le concedió; éste fue sólo del 5 por ciento, y todo excedente sobre esta cifra tenía que ir al gobierno.

Los dos ferrocarriles principales que caen en la última categoría son: el de Chuquicamata a un punto entre los kilómetros 250 a 260 de la línea de Arica a La Paz (1900); y la línea que conecta Rancagua con la mina de El Teniente (1907). Estas dos líneas fueron construidas por firmas particulares sin garantía gubernamental de ninguna clase.⁶⁴

Ya hubo un ferrocarril disponible en Chile en 1851, año en que se inauguró la primera línea, de Copiapó a Caldera. Esta fue la tercera línea funcional en América del Sur; la primera se inauguró en 1850 en la Guayana Británica, y fue seguida por la línea peruana de Lima a Callao en Mayo de 1851. La línea que conecta Santiago con Valparaíso se inauguró en Septiembre de 1863.

El proceso de la construcción ferroviaria en Chile pasó por dos fases distintas. Durante la primera el desarrollo de los ferrocarriles fue motivado por la necesidad de transportar bienes de exportación a la costa para su embarque al extranjero. Por esta razón la construcción particular de ferrocarriles fue muy importante en esta fase, especialmente en los distritos mineros del Norte. En ese tiempo el gobierno no tenía una política clara o definida sobre la materia, y concedía autorizaciones para construir ferrocarriles a casi cualquier solicitante. Esto fue fuente

⁶⁴Esta breve revista no incluye de ninguna manera todos los ferrocarriles construidos durante el siglo XIX y las primeras décadas del presente. Para una visión más completa, véase: R. Anguita, op. cit.; S. Marín, *Los ferrocarriles de Chile* (Santiago, Chile: Imprenta Cervantes, 1916); y CORFO, *Geografía Económica Año 1962*, Tomo III (Santiago, Chile: Talleres Gráficos La Nación, 1962).

de infinitas dificultades posteriormente, cuando el gobierno emprendió una política ferroviaria que buscaba unir el país con una sola línea. La segunda fase siguió luego después, y esa vez el gobierno tomó la delantera. Sus esfuerzos iban dirigidos no sólo hacia la provisión de medios adecuados de comunicación entre las áreas agrícolas centrales y la costa; intentaba también establecer algún tipo de orden en este campo. El objetivo eventual de la política consistía en completar una línea que conectara Iquique con Puerto Montt. Estos dos puntos geográficos extremos fueron unidos finalmente en 1913.

El tercer y último período de la evolución de las obras públicas abarca las tres primeras décadas del presente siglo.

Cuadro 22

Distribución porcentual de fondos obras públicas

	1912	1921	1930
Ferrocarriles	85	21	8
Camino y puentes	2	21	15
Edificios	5	19	19
Sistema de agua y alcantarillado	6	10	6
Instalaciones portuarias y pozos de abrigo	1,3	28	42

Fuente: Chile, Dirección de Estadística y Censos, *Sinopsis Estadística Años 1916, 1927, y 1933* (Santiago, Chile: Imprenta y Litografía Universo).

Durante el presente siglo las obras públicas se diversificaron considerablemente, y se puede observar una tendencia nueva. Ya a principios del siglo la mayoría de los ferrocarriles se habían construido, y la atención se dirigía hacia la provisión de más caminos, puentes, edificios, agua, alcantarillado, e instalaciones portuarias.

Como se puede ver en el Cuadro 22, la participación de los ferrocarriles en las obras públicas totales declinó considerablemente, dando lugar a un aumento igualmente considerable de edificios e instalaciones portuarias.

Se puede analizar la política de obras públicas del gobierno durante el siglo pasado en términos de la actual discusión entre la necesidad de crecimiento equilibrado o no equilibrado.

La idea principal subyacente en el enfoque de crecimiento equilibrado del desarrollo económico,⁶⁵ es que el subdesarrollo puede superarse mediante inversión simultánea en una serie de proyectos relacionados que darían a la economía el "gran empujón",⁶⁶ necesario para entrar en una trayectoria de crecimiento sostenido. Niveles bajos de demanda interna, y bajas elasticidades-ingreso de demanda de las exportaciones del país subdesarrollado, inhiben la inversión no sólo en el sector de bienes elaborados, sino también en los sectores intermedio y primario. La inversión simultánea en industrias independientes permitiría no sólo la creación de ofertas adicionales de bienes sino también, lo que es más importante, ampliaría el mercado creando poder comprador adicional que sacaría del mercado los bienes producidos por las nuevas industrias. Luego, la idea central de la doctrina del crecimiento equilibrado es la de una demanda insuficiente. Una demanda deficiente impide que la inversión alcance niveles más altos, obstruyendo así el crecimiento de la economía. Una vez apropiadamente estimulada la demanda, la economía

⁶⁵R. Nurske, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (Oxford: Blackwell, 1953).

⁶⁶P. N. Rosentstein-Rodan, "Notes on the Theory of the Big Push" en *Economic Development of Latin America*, eds. H. D. Ellis y H. C. Wallich (Londres: Macmillan, 1961).

se coloca en una trayectoria que conduce al desarrollo económico.

La doctrina del crecimiento no-equilibrado no descarta la necesidad de estimular la demanda como inconexa, sino recalca el hecho de que a veces esto no es suficiente y no conducirá automáticamente al crecimiento sostenido.⁶⁷ En algunos casos la demanda tiene que ser empujada más allá de la tasa que prescribiría la doctrina del crecimiento equilibrado. Esto puede hacerse invirtiendo en plantas o equipos de gran escala que momentáneamente serían subutilizados.

Con antelación a la demanda (o la creación de una oferta excedente) creará un desequilibrio que puede llevar al crecimiento. La justificación de este tipo de crecimiento no-equilibrado se hace aparente cuando hay indivisibilidades, o problemas de escala y significativos costos de expansión, y, especialmente, cuando se deja lugar para la serie de inversiones que acarrea la inversión inicial. El desequilibrio puede resultar en crecimiento y esto a su vez puede resultar en desequilibrio, siendo el resultado final la superación del subdesarrollo.

El crecimiento no-equilibrado ha sido particularmente pertinente a la experiencia chilena, y se ilustra claramente por el desarrollo de los ferrocarriles durante el Siglo XIX. La masiva construcción ferroviaria que el país vio durante la segunda mitad del Siglo XIX es un ejemplo claro de un crecimiento promovido por el Estado, de tipo no-equilibrado.

Se podría argüir que la construcción de ferrocarriles sólo fue necesaria en consideración del crecimiento del comercio exterior. Sin embargo, esto no explica la construcción de ferrocarriles por el gobierno. Aunque

⁶⁷A. O. Hirshman, *Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press, 1958). P. Streeten, "Unbalanced Growth", en *Oxford Economic Papers*, junio 1959 (Oxford: Clarendon Press, 1959). Para una revista de la literatura véase R. Sutcliffe, "Balanced and Unbalanced Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, noviembre 1964, Harvard University Press.

sería correcto decir que muchas líneas fueron construidas en respuesta a desenvolvimientos del comercio exterior, es no menos cierto que, la mayoría de las líneas construidas bajo el estímulo del comercio exterior se ubicaron en los aislados distritos mineros del Norte, y que fueron construidos por empresas mineras particulares. Fue en las ricas áreas agrícolas ubicadas en las partes central y sur del país que los ferrocarriles promovidos por el Estado tuvieron sus efectos más beneficiosos. Los mercados se acercaron y se redujeron los costos de transporte, lo que llevó a los agricultores a ampliar su nivel de producto y aumentar el área de terreno cultivado. Enteramente aparte de los efectos beneficiosos en la agricultura, se crearon oportunidades ocupacionales no sólo mediante el proceso mismo de la construcción ferroviaria; una vez terminadas las líneas, la fuerza laboral rural podía buscar ocupación en lugares que anteriormente habían estado fuera de su alcance.⁶⁸

En resumen, la construcción ferroviaria del gobierno, y el desequilibrio que ella creó, fueron muy importantes "para el agregado de inversión complementaria que ella provocó".⁶⁹ Tal proceso tiene un costo, y en el caso chileno ha sido reflejado en el déficit casi ininterrumpido que los ferrocarriles de propiedad estatal han acusado desde fines del Siglo XIX.⁷⁰ No obstante, los beneficios para la economía como un todo no fueron restringidos sólo al sector agrícola; llegaron también a los sectores manufactureros y de servicios. Habría que evaluar los beneficios posibilitados por la construcción de los ferrocarriles para evaluar los beneficios sociales netos derivados de las acciones del gobierno en este campo. En el contexto presen-

⁶⁸Para una descripción excelente del problema de la migración véase C. Hurtado, *Concentración de la población y desarrollo económico: El caso chileno*, publicación N°89 del Instituto de Economía de la Universidad de Chile (Santiago, Chile, 1966).

⁶⁹P. Streeten, *op. cit.*, p. 183.

⁷⁰Una administración ineficiente y políticas de fijación de precios desafortunadas también tienen la culpa. Sin embargo, el persistente déficit puede asociarse directamente con la decisión del gobierno a fines del siglo XIX de adquirir todas las líneas particulares ubicadas en el norte, muchas de las cuales ya habían dejado de funcionar debido a la clausura de las minas que las originaron.

te basta con decir que, estos beneficios fueron de mucho alcance y no reatringidos al sector agrícola.

4. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El establecimiento en 1830 del sistema presidencial, conjuntamente con una serie de medidas económicas tomadas en relación con el comercio exterior y la administración fiscal, contribuyeron a colocar las finanzas públicas chilenas sobre una base firme y sana.

La estructura de los ingresos del gobierno, aunque variada, descansaba primariamente en los ingresos que se obtenían en el sector del comercio exterior. Estos consistían inicialmente en derechos de aduana, y posteriormente, en la segunda mitad del Siglo XIX, en préstamos foráneos. Otras fuentes de ingresos fiscales, tales como impuestos y rentas de empresas estatales, se originaban internamente. Estas, sin embargo, no eran muy importantes, especialmente en el caso de las primeras, y hacia fines del siglo su aporte se había reducido a cantidades insignificantes. A la vuelta del siglo las fuentes internas de ingresos fiscales, notablemente los impuestos, experimentaban una recuperación sostenida, y a mediados de los años 1920 los impuestos internos sólo eran superados por los ingresos provenientes de los derechos de importación y exportación.

En la primera etapa el gasto fiscal era una función del desarrollo del ingreso fiscal, el cual a su vez se determinaba por el crecimiento del volumen del comercio. El análisis de las distintas funciones desempeñadas por el sector público durante esta primera etapa revela una marcada tendencia hacia las actividades tradicionales. Las funciones de administración, defensa y hacienda daban cuenta de la mayor parte del gasto público durante la primera mitad del Siglo XIX, en tanto que se descuidaba el gasto en las actividades de servicios y desarrollo sociales. En una etapa posterior, sin embargo, la realización de nuevas tareas forzó el gasto fiscal a crecer más allá de los límites impuestos por la expansión de los ingresos ordinarios. Esto ocurrió en la segunda mitad del Siglo XIX, cuan-

do el gobierno emprendió un masivo esfuerzo de obras públicas, especialmente en la construcción de ferrocarriles. Al mismo tiempo, dio mayor atención a su función social en las áreas de educación y justicia.

En conclusión, podemos decir que el sector público chileno dependía extremadamente de los ingresos provenientes del sector del comercio exterior durante el período de 1830-1930.

La política fiscal que se perseguía durante ese siglo, es decir, la política del equilibrio presupuestario, no hacía nada para reducir el grado de dependencia del desarrollo del comercio exterior. El equilibrio presupuestario se buscaba siempre a través de un aumento de los ingresos fiscales, estimulándose esto por la facilidad con que se podían obtener préstamos foráneos gracias a la imagen cabal de confiabilidad que Chile había adquirido en los círculos financieros de Londres. Como jamás se buscó un equilibrio presupuestario mediante una reducción del gasto público, se creó un círculo vicioso. Con el gasto público sostenidamente creciente, el gobierno estaba forzado a recurrir constantemente a los préstamos foráneos, aumentando así la deuda externa. El aumento de la deuda externa llevaba a aumentos de los pagos de su servicio, los cuales conducían, a su vez, al aumento del gasto fiscal.

Sólo, cuando estaba duramente presionado por circunstancias adversas en el sector externo se volvió, el gobierno, hacia otros sectores de la economía. Los impuestos internos, que habían desaparecido casi completamente a fines del siglo, recuperaron su importancia en el presente siglo, especialmente después de la promulgación de la ley de impuesto a la renta, reduciendo así la dependencia y vulnerabilidad del gobierno asociadas con los desenvolvimientos del comercio exterior.

Sin embargo, la política del gobierno de recurrir a préstamos externos tiene que responsabilizarse en gran parte del deterioro de la balanza de pagos, y, en consecuencia, de la depreciación persistente posterior del peso chileno.

Las presiones impuestas sobre el valor externo de la moneda corriente chilena fueron agravadas por la falta de política monetaria por parte del gobierno. La cantidad de circulante creció sostenidamente después de la promulgación de la ley bancaria de 1860. Aparte de unas pocas medidas diseñadas para regular las actividades de los bancos privados, el gobierno hizo poco para frenar el crecimiento de los medios de pago en la economía. Por el contrario, estimuló la expansión monetaria haciendo uso continuo del mecanismo del financiamiento deficitario.

La política del gobierno en materias comerciales e industriales era bastante variada. Era también de suma importancia, ya que los cambios de política se reflejaban inmediatamente en cambios en la misma dirección en los ingresos fiscales. Este hecho estaba permanentemente en las mentes de los diseñadores de políticas, y todos los cambios de política se diseñaban cuidadosamente para no acarrear una declinación en la recolección de ingresos.

En cuanto a los efectos que esta política tenía en la protección dada a la industria interna, los criterios del gobierno sobre la materia pasaron por tres períodos distintos. Un breve examen de la protección dada a la industria interna sobre la base del nivel de las tarifas nominales impuestas en los bienes finales indica que el país pasó desde una actitud proteccionista en la primera mitad del Siglo XIX a una en que había un esfuerzo deliberado para eliminar las barreras para el comercio. Esta política de *laissez-faire* predominó durante la mayor parte de la segunda mitad del Siglo XIX, hasta que una ley altamente protectora, promulgada a fines del siglo, trastrocó la política. Un examen más crítico, basado sobre la protección efectiva dada a la industria, confirma ampliamente las conclusiones referentes a los dos primeros períodos, es decir, protección seguida de comercio libre en la segunda mitad del siglo pasado. De todos modos, el período al parecer en extremo altamente protector, que empezó con la promulgación de la ley de 1897, resultó ser menos severo que lo sugerido por el nivel de las tarifas nominales. Los derechos sobre las importaciones usadas por las industrias que competían con las importaciones tendían a bajar la tasa efectiva de la protección dada. Esto presta-

ba apoyo adicional al propósito de la estructura tarifaria de obtener ingresos, pues, si el gobierno hubiese estado consciente del mal servicio que estaba proporcionando a las industrias que tenía la obligación de proteger, no habría establecido derechos sobre sus insumos. Con todo, hay que dar lugar a la posibilidad probable de que el gobierno no estaba consciente de las implicaciones de su política.

Por último, la política de obras públicas del gobierno hizo mucho para promover el desarrollo. Aunque no haya sido deliberada fue, sin embargo, un paso en la dirección correcta, ya que las vías de comunicación posibilitadas por el desarrollo de una red ferroviaria extensa, estimularon el crecimiento en los sectores agrícola y manufacturero.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, O.: **Historia del desarrollo industrial de Chile** (Santiago, Chile: Imprenta La Ilustración, 1936).
- Anguita, R.: **Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1912** (Santiago, Chile: Imprenta Barcelona, 1912).
- Chile, Ministerio de Hacienda, **Memorias de Hacienda entre 1834 - 1930. Publicaciones anuales. Especialmente los años 1834, 1848, 1849, 1865, 1876 y 1928.**
- Corden, W. M.: "The Structure of a Tariff System and the Effective Protective Rate", en **International Trade**, ed. J. Baghwati (Penguin Modern Economics, 1962).
- CORFO: **Geografía económica, año 1962 Tomo III** (Santiago, Chile: Talleres Gráficos La Nación, 1962).
- Feliú Cruz, G.: "La evolución política económica y social de Chile" en **Anales de la Universidad de Chile, Tercer Trimestre 1960** (Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1960).
- Frank, A. G.: **Capitalism and Underdevelopment in Latin America** (New York: Monthly Review Press, 1969).
- Griffin, K. B.: **Underdevelopment in Spanish America** (London: George Allen and Unwin Ltd., 1969).
- Hirschman, A. O.: **Strategy of Economic Development** (New Haven: Yale University Press, 1958).

- Hirschman, A. O.: "Inflation in Chile" en *Journeys Toward Progress*, ed. A. O. Hirschman (New York: The Twentieth Century Fund Inc. 1963).
- Hurtado, C.: *Concentración de la población y desarrollo económico: el caso chileno*, Publicación N° 89 del Instituto de Economía de la Universidad de Chile (Santiago, Chile, 1966).
- Irarrázaval, J. M.: *La política económica del presidente Balmaceda*, Publicación de la Academia Chilena de Historia (Santiago, Chile: La Gratitude Nacional, 1963).
- Little, L., T. Scitovsky y M. Scott: *Industry and Trade in some Developing Countries* (Oxford University Press, 1970).
- Mamalakis, M.: *The Role of Government in the Resource Transfer and Resource Allocation Process: The Chilean Nitrate Sector 1880-1930*, Center Discussion Paper N° 10, Latin American Center of the University of Wisconsin (Milwaukee, 1968).
- Marín, S.: *Los ferrocarriles de Chile* (Santiago, Chile: Imprenta Cervantes, 1916).
- Martner, D.: *Historia económica* (Santiago, Chile: Establecimientos Gráficos Balcells, 1929).
- Muñoz, O.: *Crecimiento Industrial de Chile, 1914-1965* (Santiago, Chile: Instituto de Economía y Planificación de la Universidad de Chile, 1968).
- Nurkse, R.: *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (Oxford, Blackwell, 1953).

- Pinto, A. **Chile un caso de desarrollo frustrado** (Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1962).
- Pinto, A.: "Desarrollo económico y relaciones sociales en Chile" en *El trimestre económico* 120, 1963 (México: Fondo de Cultura Económica, 1963).
- Ramírez, H.: **Historia del imperialismo en Chile** (Santiago, Chile: Empresa Editora Austral, 1960).
- Ramírez, H.: **Balmaceda y la contrarrevolución de 1891** (Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1958).
- Rosentein-Rodan, P. N.: "Notes on the Theory of the Big Push" in *Economic Development for Latin America*, eds. H. D. Ellis and H. C. Wallich (London: Macmillan, 1961).
- Rufatt, A.: **La política monetaria y el sector externo en Chile entre las dos guerras mundiales**, Trabajo para discusión N° 29 del Instituto de Economía de la Universidad de Chile (Santiago, Chile, 1969).
- Streeten, P.: "Unbalanced Growth" en *Oxford Economic Papers*, June 1959 (Oxford: Clarendon Press, 1959).
- Subercasaux, G.: **El sistema monetario y la organización bancaria en Chile** (Santiago, Chile: Imprenta y Litografía Universo, 1921).
- Sunkel, O. y Paz, P.: **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo** (Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1970).

- Sutcliff, R.: "Balanced and Unbalanced Growth" en *Quarterly Journal of Economics*, Nov. 1964 (Harvard University Press, 1964).
- Ugarte, C.: "El cabildo de Santiago y el comercio exterior de Chile" en Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, *Estudios de historia de las instituciones políticas y sociales* (Santiago, Chile: Talleres La Gratitude Nacional, 1966).
- Véliz, C.: "La mesa de tres patas" en *Desarrollo Económico* 1963, Vol. 3 (Buenos Aires: Talleres Gráficos La Técnica Impresora, 1963).
- Will, R.: "La política económica de Chile 1810-1864" en *El trimestre económico* 106, 1960 (México: Fondo de Cultura Económica, 1960).