

Seminario para optar al título de Ingeniero Comercial Mención Economía

“LA HISTORIA DEL PROTECCIONISMO EN CHILE”

Profesor Guía

Rodrigo Ferraro Calderón

Alumno

Pedro Ruz Zuñiga

Semestre

Primavera 2006

Santiago – Chile

Abstracto

El proteccionismo ha estado presente en gran parte de la historia de Chile. Mediante un análisis de contexto histórico, políticas aplicadas y sus resultados, se intenta mostrar la relevancia que ha tenido este pensamiento en el acontecer económico del país. Desde los tiempos de la colonia se intentó proteger a la industria nacional pero ésta no alcanzó un desarrollo próspero. Al inicio de la Independencia se aplicaron políticas de fomento, pero no fue hasta años posteriores en que el país alcanzó un orden a nivel constitucional en donde se pudieron dar los pasos en aquella dirección. Finalizando el siglo, las políticas proteccionistas se hicieron cada vez más presentes, no solo a nivel de política comercial sino que se materializaron a través de las instituciones, como es el caso de la SOFOFA. La Primera Guerra Mundial traería consigo un mayor desarrollo industrial y el mantenimiento de las políticas proteccionistas. Después de la Gran depresión, Chile entraría en un proceso de sustitución de importaciones, lo que sería la época de mayor protección, aplicado con distintas política. Esto terminaría en la década de los setenta, en donde la tendencia sería el libre comercio.

“Agradezco a compañeros, profesores, amigos y familiares que han sido parte de mi formación universitaria. Agradecimientos especiales a mis Padres Pedro y Ester, por su apoyo y cariño incondicional”

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I	
NACIMIENTO DEL PROTECCIONISMO (1561-1811)	9
1.1. Del inicio colonial hasta el decreto de libre comercio de 1778 (1561-1778)	9
1.1.1. Contexto histórico y Políticas de la corona	9
1.1.2. Resultados	13
1.2. Desde el libre comercio colonial hasta el post colonial (1778-1811)	18
1.2.1. Contexto histórico y Políticas aplicadas	18
1.2.2. Resultados	22
CAPITULO II	
PROTECCIONISMO ARANCELARIO (1811-1929)	
2.1 Desde el decerto de libre comercio de 1811 hasta el ciclo liberal (1811-1929)	26
2.1.1 Contexto Histórico	26
2.1.2 Políticas aplicadas	31
2.1.3 Resultados	36
2.2 Del liberalismo a la Gran Depresión (1860-1929)	40
2.1.1 Contexto Histórico	40
2.1.2 Políticas aplicadas	46
2.1.3 Resultados	51
CAPITULO III	
PROTECCIONISMO TOTAL: INICIO Y FIN (1929 EN ADELANTE)	
3.1. Desde la Gran Depresión hasta la liberalización (1929-1974)	58
3.1.1. Contexto Histórico	58
3.1.2. Políticas aplicadas	61
3.1.3. Resultados	65
3.2. Desde la liberalización hasta nuestros días (1973 en adelante)	71
3.2.1. Contexto histórico y Políticas aplicadas	71
3.2.2. Resultados	73
CONCLUSIONES	75
BIBLIOGRAFÍA	79

INTRODUCCIÓN

En días en que el libre comercio esta presente en la economía global, se hace interesante conocer cual ha sido el camino que ha llevado a la implementación de aquella política. Si bien el comercio entre países ha existido hace más de dos siglos, no ha estado libre de restricciones impuestas entre ellos. Muchas razones pueden explicar esto. Una de ellas esta amparada en el hecho de que el país esta buscando alcanzar un desarrollo económico en alguna determinada industria. Cuando un país usa alguna política con el fin de desincentivar la entrada de productos extranjeros, estamos frente a un proteccionismo económico.

La motivación de este trabajo es mostrar la presencia de esta política a lo largo de la historia de Chile, con el objetivo principal de presentar que el proteccionismo ha tenido una presencia activa, al contrario de lo que algunos autores sugieren. Así, se dirá que proteccionismo como idea estuvo presente desde la colonia y fue parte de la política del gobierno hasta la década de 1970. Presentado en orden cronológico, este trabajo espera entregar una guía para entender que medidas proteccionistas se han aplicado y si ellas han contribuido al desarrollo económico del país. Para iniciar este camino, es bueno aclarar que se entenderá como proteccionismo.

¿Qué es el proteccionismo?

El proteccionismo se puede definir como el desarrollo de una política económica en la que, para proteger los productos del propio país, se imponen limitaciones a la entrada de similares o iguales productos extranjeros mediante la *imposición de aranceles e impuestos a la importación* que encarezcan el producto de tal suerte que no sea rentable.

Se ha conocido a lo largo de la historia, que dichas limitaciones pueden ser mucho más amplias, alcanzando a cuotas de importación, tipos de cambio múltiples o prohibiciones, por nombrar sólo algunos. Así el objetivo principal es que la industria nacional no tenga competencia a nivel local, lo que potenciaría su desarrollo.

La justificación de tener una industria protegida puede darse por distintos argumentos. Muchas veces es aplicada en períodos de auge y decadencia. De forma general, en situaciones de economía de guerra o de autarquía, el proteccionismo se aplica de manera tajante con el fin de poder satisfacer la demanda local. En situaciones de crisis económica, ciertos niveles de protección a los propios productos evita una caída fulminante de precios y el consiguiente descalabro de algún sector de la economía nacional. En algunas ocasiones, este tipo de política se aplica para favorecer a algún grupo en específico. En el caso chileno, la SOFOFA logró que algunos de sus integrantes fueran favorecidos por ella. El proteccionismo, también, se puede justificar como la manera en que el país puede conseguir un desarrollo que le permita competir con los otros países del mundo. Por ejemplo, en algunos países se han protegido industrias manufactureras, con resultados dispares.

Con respecto al último argumento, se sostiene que el proteccionismo creará empleo, dando aliento a las industrias nacionales una oportunidad para recuperarse y prosperar. Hoy en día, este es uno de los argumentos que menos peso tiene. Proteger una industria puede producir ganancias temporales a los dueños de ella, pero la realidad dice que bajo este panorama los costos de adquirir esos productos aumentan. Los productos importados son más caros, y el costo de producirlos localmente es, probablemente, mayor. Así, los consumidores salen perjudicados frente a estas medidas, porque sus posibilidades de elegir a menores precios, disminuyen. En otras palabras, el país que impone la protección obliga a sus habitantes a prescindir de importaciones baratas.

El proteccionismo se mostrará en base a ideas de la época, decretos basados principalmente en la política comercial y el progreso del sector económico. En los próximos capítulos, se mostrará la presencia del proteccionismo, como parte activa de la política en el país. Teniendo en el largo plazo, alguna influencia en el desarrollo industrial. El análisis se hace con respecto al contexto histórico, las políticas y resultados obtenidos. El capítulo I, comprende el período colonial hasta el decreto de libre comercio de 1811. El capítulo II continúa hasta el período previo de la Gran Depresión. Finalmente, el capítulo III comprende desde la Gran Depresión hasta la liberalización de la economía chilena en la década de los setenta.

CAPITULO I

NACIMIENTO DEL PROTECCIONISMO (1542-1811)

1.1. Del inicio colonial hasta el decreto de libre comercio de 1778 (1561-1778)

1.1.1. Contexto histórico y Políticas de la Corona

Desde los primeros días de la colonia, existieron fuertes limitaciones en el comercio impuestas por el régimen de la corona. Acciones que durante los primeros siglos de esta época mermaron el desarrollo económico de los países americanos. Todas las medidas tomadas en el campo comercial estaban destinadas a promover la riqueza; bajo la intención básica de la política económica de entonces: las colonias debían producir materias primas y metales preciosos y la metrópoli los productos elaborados de la industria. Así, las leyes y decretos dictados en aquellos años buscaron favorecer a la corona española. Los cambios se producirían recién en el siglo XVII. Todo comenzó con un limitado sistema de intercambio económico conocido como flotas y galeones, detallado a continuación.

Flotas y galeones. Cada año, en marzo o abril, salían de Sevilla dos flotas, una de ellas proveía a las colonias del Pacífico. Su primera parada era en Cartagena de Indias, adonde acudían los mercaderes de Caracas, de Santa Marta y de todo el nuevo reino de Granada y en seguida pasaba a Puertobello, que era el mercado del comercio del Perú y Chile. No se podía enviar nada a Europa sino era por medio de esas flotas. Cabe destacar que estas flotas no siempre cumplían con una regular labor ya que a veces existían

suspensiones a causa de guerras, epidemias, accidentes marítimos, entre otras. Así pues, este sistema que se decía anual, tuvo períodos en no salían barcos.

Con respecto al pensamiento español, hay que considerar que parte de su ideología era limitar la producción de las colonias para que esta se desarrollara en su país. Pero no solo decretos dictados desde el Viejo Mundo perjudicaron el desarrollo industrial de los países. También el Virreinato del Perú y el Cabildo de Santiago tuvieron un actuar que mermó grados de avance en el desarrollo económico. Por nombrar algunos ejemplos. En 1583, estaba tomando vuelo la exportación de sebo y de velas hacia Perú, hubo un momento en que se temió que esos artículos pudiesen escasear en Chile. Sin duda alguna, esta circunstancia habría estimulado la producción; pero el Cabildo, constituyéndose en protector de la comunidad, prohibió que se siguieran sacando aquellos artículos fuera del país¹. Este es uno de tantos ejemplos, que demuestran que muchas de las leyes y ordenanzas decretadas en el período colonial jugaron en contra del desarrollo comercial. También se produjeron un sinnúmero de regulaciones que buscaban fijar precios para ciertos productos importados, lo que causó el desmedro de la industria a favor de algunos que se quedaban con las ganancias. El caso de la ley dictada por el Virrey Manso, en la cual se ordena que Perú prefiera comprar su propio trigo antes de importar el chileno, causó pérdidas en las exportaciones locales de aquel ramo de comercio.

Una institución que afectó el comercio en el continente fue el Consejo de Indias. Esta cuidaba que las colonias solo proveyesen a sus necesidades por medio de las flotas anuales de Europa. Prohibida toda comunicación con el extranjero y aún con España por vía de Magallanes y del Cabo, hasta el siglo XVII, el comercio de Chile se redujo durante los siglos XVI y XVII al tráfico local con Perú, donde venían las escasas mercaderías europeas que entonces se internaban y adonde se retornaban unos pocos productos chilenos.

¹ Agustín Ross. *Reseña Histórica de comercio de Chile en la época colonial*. Pág. 206.

Un hecho que cambió el panorama comercial para la metrópoli fue el contrabando de los franceses. Considerando que la vía terrestre en ese entonces era un camino bastante lento para comerciar y la vía marítima estaba al acecho de embarcaciones enemigas, el desarrollo económico chileno estaba afectado a tales circunstancias. Agregando además, el sistema de flotas y galeones, junto con las prohibiciones absurdas de los españoles, mantuvo a la población del país en un estado de miseria hasta que el contrabando de los franceses comenzó a darle algún alivio.

El contrabando era una urgente necesidad nacida por: la situación económica de las colonias, las trabas impuestas por la metrópoli y la postración industrial en que esta se encontraba sumida. La corona no alcanzaba a proveer a estas provincias de todos los artículos que les eran indispensables. Por otra parte, el monopolio comercial y el oneroso recargo de impuestos, gravaban de tal suerte las mercaderías que su precio las ponía fuera del alcance del mayor número de los consumidores.

El rápido progreso que había tomado el contrabando, la repetición imperturbable de la violación de las leyes vigentes y de las nuevas ordenanzas del soberano, y la impunidad en que quedaban los que hacían ese tráfico, bastarían para mostrar la más extraordinaria relajación administrativa. Casi en todas partes los contrabandistas contaban con la aceptación de las autoridades de las colonias. Por más contrario que fuese a las leyes existentes, el contrabando fue un beneficio para las colonias, surtiéndolas en esas circunstancias, de objetos e instrumentos industriales que jamás habían llegado a ellas, de las mercaderías que les eran indispensables y que bajo el régimen del monopolio, los americanos habían pagado a precios mucho más altos. Los colonos pudieron conocer entonces los inconvenientes de ese régimen, y desde entonces comenzaron a pensar en las ventajas que resultarían para ellos del establecimiento de un sistema comercial menos restrictivo.

Navíos de registro. En 1719, para remediar los inconvenientes que producía el comercio de contrabando, y la regularidad en la partida de las flotas, se habían comenzado a conceder permisos a buques sueltos para pasar a América. Esas expediciones recibieron el nombre de Navíos de registro.

Los comerciantes que obtenían los permisos, despachaban sus mercaderías en la época que más les convenía, llegaban directamente a los puertos en que querían venderlas, y realizándolas a precios más moderados que el anterior sistema, igual se podían obtener ventajas considerables. Este tráfico, que puede considerarse el primer salto para llegar a la libertad comercial, estaba, sin embargo, sujeto a algunas trabas. Una de ellas, era que los navíos de registro debían partir precisamente de Cádiz y regresar a ese puerto. Lo que fue una gran limitación de este. Años más tarde se habilitarían más puertos en España. Otra traba, eran los cuantiosos impuestos que debían pagarse, lo que al final significaba una carga superior para el precio final del producto.

Sin embargo, el comercio de los navíos de registro tenía toda la regularidad conveniente para prestigiarlo. Habitados los comerciantes de estos países al orden fijo e invariable del sistema antiguo, no podían convenir en que las naves que llegaban por el Cabo de Hornos no tuvieran períodos designados para sus viajes, pretendiendo que este orden de cosas, al paso que podría dejar al mercado, desprovisto de los artículos indispensables, lo recargaba en otras ocasiones de más mercaderías que las que necesitaba el expendio². Se pensó entonces que el sistema de navíos de registro que mantuviese la regularidad del comercio, al mismo tiempo pudiese cuidar la defensa de las costas, como también impedir el contrabando.

1.1.2. Resultados

En los primeros años en que se comenzó a apreciar un movimiento económico en el país, bajo el contexto de flotas y galeones, aparecieron los primeros comerciantes. Eran

pobres mercaderes de última mano que ni siquiera llegaban a surtir a la feria de Puertobello³. Dado que adquirirían los productos en Lima, estos tenían un alto precio ya que estaban recargados con todos los costos que exigía aquella organización comercial, y con las utilidades que sacaba cada uno de los vendedores de la cadena por cuyas manos habían pasado. Los comerciantes, iban a Perú a hacer su surtido y que por falta de otros medios para trasladar sus valores, debían pagar los altos fletes, además de los derechos de aduana. Todas estas trabas recargaban el precio de las mercaderías, que en general los artículos europeos costaban en Chile a lo menos el doble de lo que costaban en el Perú, y el cuádruplo a los menos de lo que habían costado en España⁴. En ese contexto, no podía existir un desarrollo comercial. La pobreza de los habitantes del país no les permitía adquirir más que lo que les era necesario. Sólo desde el segundo decenio del siglo XVII, cuando ingresaron, el consumo de artículos importados de Europa comenzó a aumentar, como también las utilidades de los comerciantes.

Bajo este panorama, las colonias de Pacífico recibían pocas mercaderías y a altos precios. El beneficio de esas negociaciones alentó el contrabando, a pesar de que estuviese penado. De hecho, el contrabando no era sólo una forma de comerciar que aseguraba utilidades, sino que, también, satisfacía una real necesidad, desde que la metrópoli no bastaba para surtir a sus colonias. Entonces, como en todos los países en que se han aplicado demasiadas prohibiciones y restricciones, el contrabando tomó desarrollo y llegó a ser condenada por la ley, pero que no tenía nada de deshonroso ante la sociedad. Primero, el contrabando alcanzó a los puertos que estaban más al alcance de los europeos, franceses, ingleses y holandeses, es decir, a las costas del Atlántico. Las colonias del Pacífico, esto es, las que formaban el virreinato del Perú, siguieron por largos años surtiéndose exclusivamente en la feria de Puertobello.

² Agustín Ross. *Reseña Histórica de comercio de Chile en la época colonial*. Pág. 321

³ Agustín Ross. *Reseña Histórica de comercio de Chile en la época colonial*. Pág. 2

⁴ Agustín Ross. *Reseña Histórica de comercio de Chile en la época colonial*. Pág.11.

A fines del siglo XVI todo el comercio de Chile se reducía a un poco de trigo y de vino que se exportaba al Perú. En el primer tercio del siglo XVII, a estos artículos se agregaron los cueros de vaca, la grasa, las nueces, las aceitunas, los cocos, las frutas secas y un poco de aceite.

Durante los primeros siglos coloniales, la industria fabril se mantuvo en el más absoluto estado de atraso creando productos de mala calidad, como las jergas y mantas tejidas en telares miserables, las alfombras pequeñas, la jarcia y las sogas, las piezas de alfarería y otros artículos de menor importancia elaborados por métodos rudimentarios, semejantes a los que usaban los mismos indios⁵, y con un costo que hace imposible soportar alguna competencia, lo que incidía en precio mucho más caro. Cuando se inicio el ciclo del contrabando francés, llegaron al país los primeros instrumentos manuales, que ya se utilizaban hace mucho en Europa, pero que eran desconocidos en estos lugares.

Al finalizar el siglo XVII, la agricultura se mantenía en un estado deplorable: por la escasez de mano de obra para cultivar y por la falta de mercados en los cuales vender los frutos. Se producía lo necesario para el consumo del país y para la exportación de vino, cueros, carne salada, sebo, jarcia y frutas secas que se sacaban para el Perú. La exportación de sebo, de grasa, de cueros y de carne salda o charqui, llegó a tomar grandes proporciones durante ese siglo.

A pesar de las trabas que afectaban al comercio, los países iban adquiriendo de a poco un desenvolvimiento industrial que hacía urgente un cambio en el régimen económico de las colonias de rey de España. Es cierto que la corona internalizó este cambio, y que, según las circunstancias que se explican más adelante, introdujo modificaciones en el sistema; pero hubiera sido mejor que la corona dictara una verdadera libertad comercial con beneficios para los habitantes de las colonias, en vez que de la metrópoli, realizando concesiones relativamente mezquinas; siempre se quedó atrás de las premiosas

⁵ Agustín Ross. *Reseña Histórica de comercio de Chile en la época colonial.*, Pág. 36

necesidades de estos pueblos, y siguió rechazando las exigencias que solo habían de tener satisfacción con un rompimiento absoluto y definitivo⁶.

Contrabando. Mientras duró el permiso concedido a las naves francesas para acercarse a los puertos de las Indias, el comercio con ellas se impuso como una necesidad irresistible. Pero, por favorable que fuera para el país, el contrabando se estaba haciendo incómodo para los gobernantes y monopolistas españoles. Las naves francesas habían venido al Pacífico con motivo de las guerras europeas, con el pretexto de defenderlas de los ataques ingleses. Esas circunstancias, obligaban a las autoridades españolas a permitir que las naves francesas arribaran a los puertos de las colonias a renovar sus provisiones, lo que en un primer momento justifico algún grado de tolerancia frente al contrabando.

Nada revela mejor el gran desarrollo que tomó en esos años el comercio de contrabando en las colonias españolas de América y la protección que este hallaba en estos países, que la repetición de cédulas dictadas por el rey para impedirlo. Así, se dictaron un gran número de cédulas que tenían por objeto cerrar los puertos de Chile al comercio extranjero. Todas ellas, que revelan el poco cumplimiento que en estas colonias se daba a las órdenes del rey cuando, como en este caso, estaba de por medio, según veremos más adelante, el interés de los gobernadores, son documentos valiosos que debe conocer el historiador⁷.

Con respecto a los navíos de registro. Se sabe de positivo, que a pesar de los contratiempos naturales y artificiales, y de los estorbos de las autoridades y de los monopolistas, la necesidad de abrir paso al comercio era tal, que el año de 1722 llegaba a 26 el número de buques que cargaban en Valparaíso.

⁶ Agustín Ross. *Reseña Histórica de comercio de Chile en la época colonial*. Pág. 243

⁷ Agustín Ross. *Reseña Histórica de comercio de Chile en la época colonial*. Pág. 180

El sistema de navíos de registro había comenzado a otorgar un desarrollo material en la producción, con muchas más pujanza que la que alcanzara de los débiles del monopolio de las bodegas y de las maniobras no siempre limpias de las diputaciones. Pero, aún en esas circunstancias el desarrollo económico del país estuvo lejos de obtener resultados positivos. Sólo algunos rubros alcanzaban buenos resultados. Por ejemplo, el trigo que fue el producto de exportación chileno de ese siglo, alcanzo niveles notables pero aún así se vio trancado por distintos tipos de limitaciones de distintos ámbitos. Una de ellas tiene relación a los distintos monopolios que existían en la cadena exportadora: los bodegueros, los navíos que transportaban la mercadería, los trigueros limeños que tenían la venía del Virreinato, entre otros. Cada uno actuaba según interés propio. Recordada es la ocasión en la que el Virreinato decretó que en Perú se consumiera el trigo peruano antes que el chileno, lo que produjo consecuencias nefastas en la economía local.

Otro factor que afectaba los negocios, era la mala fe de los encargados del gobierno. Eran fácilmente corrompibles y muchas veces velaron por su propio bienestar, antes que el de la comunidad productora. Fijaron precios a antojo o la cantidad de trigo que debía exportarse. Otro factor que afectaba los negocios en el país era la escasez de circulante.

Bajo ese panorama, no se había podido asentar un poder industrial capaz de competir con el europeo, considerando que los navíos de registro traían productos a buenos precios y con una calidad que estaba lejos de alcanzarse por estos lados. Otro factor que afecto la producción nacional eran los impuestos. Los productos de Chile, el trigo, el charqui, el sebo, podían apenas soportar estos fuertes recargos, que venían a gravar principalmente a los productores, obligándolos a vender sus mercaderías a precios que les dejaban muy poca, y a veces ninguna utilidad.

Hasta ese entonces, el comercio aumentó por la habilitación de más puertos, junto con el éxito comercial que habían producido los navíos de registro, pero la corona española solo alcanzaba un miserable porcentaje del total del comercio que se registraba, en que

las ganancias iban para extranjeros porque los españoles no tuvieron un potencial productor tan amplio como el resto de los países que vendían sus mercaderías a través de este sistema. Además, la corona no había alcanzado las recaudaciones fiscales que se esperaban. Esta fue una de las principales razones por la que la corona decretara el libre comercio.

1.2. Desde el libre comercio colonial hasta el post colonial (1772-1811)

1.2.1. Contexto Histórico y Políticas aplicadas

El 2 de febrero de 1778, el Rey Carlos III dictó una Real Cédula denominada "Reglamentos y Aranceles para el Comercio Libre de España e Indias". Con esta disposición se estipulaba el comercio libre entre España y algunos importantes puertos americanos. Este decreto no pretendió abrir los mercados americanos a las potencias extranjeras sino todo lo contrario, su objetivo fue disminuir el contrabando, canalizando el comercio extranjero y la actividad marítima a través de los puertos españoles.

Por el real decreto de 2 de febrero de 1778, Carlos III sancionó la libertad de estas tres provincias para comerciar entre sí. El artículo 8° de ese decreto dice textualmente lo: “que entre las provincias e islas contenidas en esta concesión, puedan comerciar mis vasallos con los frutos y géneros respectivos bajo estas mismas reglas. Esta reforma, que venía a destruir un estado de cosas que ahora nos parece inconcebible, debía tener una grande influencia en el desenvolvimiento de estas colonias”.

Se decretó libre comercio entre distintos puertos de España y colonias. Además, para fomentar la exportación de los productos de la metrópoli; el rey eximía de derechos por

diez años a algunos productos que producían, por ejemplo: tejidos de lana, algodón y cáñamo. Obedeciendo al mismo principio, prohibía en lo absoluto la introducción en las Indias de algunas mercaderías extranjeras o las recargaba con derechos muy superiores a los que debían pagar las mercaderías similares de fabricación española. Del mismo modo, exceptuó de una tercera parte de los impuestos a todo buque que saliera de los puertos de España enteramente cargados de mercaderías nacionales, eximió de todo derecho de salida a algunas de las producciones de las Indias, y rebajó considerablemente el que gravaba a otras y en especial a la plata y el oro.

En cuanto a las mercaderías americanas, se exceptuaron de todo impuesto los aceites medicinales, achote, jengibre, algodón, añil, azúcar, cascarilla, cera, estaño, grana, astas, lana, lino, maderas, pimienta, palo Campeche, pieles, pitas, sebo, seda, té, hierba y otros productos correspondientes a estos géneros. Los derechos sobre plata y oro se moderaron el 2% en el oro y a 5 ½ en la plata amoneda o en pasta.

La crisis de 1778 tendría consecuencias nefastas por causa del libre comercio, por acumulación de mercaderías extranjeras que debían venderse a bajo precio. Este tema que se tratará en el próximo apartado.

El desarrollo económico se había enfocado, durante la colonia en la agricultura y el sebo. El comercio entre Chile y Perú se hacía por medio de unos veinticinco o treinta buques. Ellos eran propiedad casi en su totalidad de armadores del Callao, porque en Chile, sólo algunos de los comerciantes de Concepción eran propietarios de buques. Resultaba de aquí, que aquellos armadores, que a la vez eran los compradores de los artículos de Chile, ejercían una especie de monopolio imponiendo un precio tan bajo que dejaba muy reducida utilidad a los productores nacionales. Además, estaban éstos, sujetos a los abusos de los bodegueros de los puertos, que ni los interesados ni la intervención de la autoridad pudo corregir eficazmente, puntos que se mencionaron en páginas anteriores.

Libertad limitada. Si bien el libre comercio había generado beneficios, la industria nacional no había progresado y muchos veían preocupación. Esta se vería posteriormente reflejada en el decreto de 1811, en donde se aprecia un criterio de libertad limitada, castigando a aquellas importaciones que compiten con la industria nacional. Todo se originó cuando se producen trastornos graves como la abundancia de mercancías que produce una baja en los precios, la quiebra de los comerciantes, el exceso de fletes marítimos, la ruina de las industrias del país, la extracción del circulante y el recrudescimiento del lujo y la vanidad⁸.

Respecto a las transformaciones del comercio, las opiniones se dejaban ver profundamente divididas: los comerciantes protestaban contra lo que consideraban exceso de libertad, olvidando beneficios tales como la disminución de los derechos, lo que era natural en gente dispuesta sólo a ver lo que perjudicaba sus negocios. Sin embargo, había algunos que apreciaban debidamente las medidas de la corona, teniendo en cuenta el interés general más que el particular. Don Francisco Javier Errázuriz, personaje ligado al comercio de la época, reconoce ciertos beneficios a la libertad de comercio, apuntando como el más importante. “Por medio del libre comercio este reino será siempre abundantemente proveído de todos los efectos europeos necesarios, útiles y agradables en precios muy equitativos que cada año bajarán más, beneficio que lograrán comúnmente sus habitantes”⁹. Sin embargo, también existían inconvenientes.

Tal como señala Díaz de Salcedo, los rústicos productos de las manufacturas no habían podido resistir la competencia de los europeos, de mejor calidad e igualmente baratos. Naturalmente la gente se había inclinado por las mercaderías importadas y de aquí había surgido el lujo y el afán de rivalizar en elegancia. Antiguamente “era gala en una señora principal el faldellín de bayeta inglesa con algún adorno, y la gente popular vestía los

⁸ Agustín Ross. *Reseña Histórica de comercio de Chile en la época colonial*. Pág. 105

⁹ Agustín Ross. *Reseña Histórica de comercio de Chile en la época colonial*. Pág. 107

géneros fabricados en América”; pero ahora la moda había hecho perder el tacto, “aumentando la malicia y la destrucción de las familias”¹⁰.

Así pues, se fue formando un pensamiento en algunos personajes influyentes de que había una excesiva libertad para entrar mercaderías y en la necesidad de poner remedio. Errázuriz fue el más explícito en señalar soluciones, partiendo de la base de que era conveniente dejar subsistente el Reglamento en todas sus partes, pero disponiendo “una libertad regulada y metódica”. Insinuaba la idea de que en vez de venir los navíos en cualquier época, se les permitiese sólo cada tres años, de suerte que los comerciantes pudiesen coordinar bien sus operaciones; en un período de tres años alcanzarían a consumirse las mercaderías y habría suficiente carga que remitir a España. Para no hacer ilusorias estas disposiciones, debería prohibirse la venida de mercaderías por Buenos Aires.

Por lo que, la amplia política reformista de la metrópoli, que daba motivos para ser aplaudida, en lugar de satisfacer las demandas de los criollos cultos, estimuló aún más sus pensamientos progresistas y originó así un deseo de mayores cambios, especialmente en aquellos aspectos un poco descuidados por los estadistas. En este sentido, don Manuel de Salas, por ejemplo, opinaba que la industria y artesanía habían merecido escasa atención y señalaba que la pesca que se hacía en Valparaíso y Coquimbo, la elaboración del cobre, el trabajo de los cueros, la fabricación de bayetas y el cultivo del cáñamo, “estaban clamando por protección, y sólo esperaban que una mano ilustrada y benéfica les abriese cauce para fertilizar el país”¹¹.

Sin embargo, sería un error creer que los criollos esperaban una acción material de la corona; cuando se refieren a su protección o a sus medidas, generalmente lo hacen en el sentido de un apoyo a lo que ellos mismo determinasen y a las reformas que intentasen

¹⁰ Agustín Ross. *Reseña Histórica de comercio de Chile en la época colonial*. Pág. 106

¹¹ Agustín Ross. *Reseña Histórica de comercio de Chile en la época colonial*. Pág. 161

llevar a cabo. Lo que buscaban eran permisos y el otorgamiento de facilidades. Nadie esperaba que por cuenta de la corona se introdujese en Chile el cultivo del lino, pero sí deseaban garantías y protección para esa empresa.

1.2.2. Resultados

Las intenciones de la corona al dictar una medida tan amplia se verían cumplidas en gran parte con la mayor libertad del comercio: aumentó el tráfico, crecieron las exportaciones desde España y desde América y se engrosaron las entradas fiscales: pero al mismo tiempo el comercio americano sufrió las malas consecuencias del exceso de mercaderías, baja de precios y escasez de circulante y las manufacturas recibieron un golpe mortal con la mayor afluencia de productos europeos¹².

Estos antecedentes habrían de mostrar que las reformas decretadas por el gobierno español con el título de comercio libre, no habían podido plantearse en estos países sin que se experimentasen alarmantes perturbaciones más o menos pasajeras; y que esas reformas, además eran incompletas, puesto que las colonias quedaban condenadas a no comerciar más que con España, lo que restringía su poder productivo; pero que de todas maneras, la mayor abundancia de mercaderías europeas, y la disminución de su precio, eran beneficios incalculables para estos países aún sin tomar en cuenta todas las otras consecuencias que naturalmente debían desprenderse de aquellas primeras concesiones sancionadas por el rey. Los informantes, sin embargo, atribuían todos aquellos males a la libertad de comercio, y se pronunciaban más o menos abiertamente contra ella.

El incremento del comercio precipitó la quiebra de los comerciantes locales ya que sus negocios se vieron perjudicados por el descenso del precio de los productos manufacturados. En este sentido, una mayoría abrumadora de comerciantes criollos estimó que la amplitud del comercio fue excesiva. En general, este grupo estuvo interesado en mantener un abastecimiento escaso propicio para el alza de los precios y

los buenos negocios. Así, este sector se benefició de las restricciones al comercio ya que permitieron realizar buenas operaciones con poco esfuerzo e inventiva. Más graves fueron las consecuencias para la industria artesanal local que fue desplazada por la competencia extranjera menos rústica, más elaborada y más barata.

Lo anterior queda plasmado con lo sucedido posterior a la guerra entre España e Inglaterra de 1778. Los barcos dejaron de zarpar desde España y los comerciantes europeos comenzaron a acumular mercaderías. Finalizado el conflicto, los barcos vinieron a América, y no dejaron de llegar mercaderías. Los precios bajaron y muchos comerciantes nacionales que habían puesto su inversión en negocios de importación, resultaron altamente perjudicados. Además, aquellos bajos precios no eran un muy buen incentivo para desarrollar progresos industriales a nivel nacional, porque no se podía competir con Europa ni con precio, ni calidad. Este fue uno de los motivos por el cual se van originando pensamientos proteccionistas, tema que se tocará posteriormente.

Por un lado, el libre comercio favoreció la exportación de algunos productos. El trigo volvió a tomar en Valparaíso un desarrollo progresivo. Así, desde el 1° de septiembre de 1788, al mismo día del siguiente año, se importaron tan sólo por el puerto del Callao, 199.337 fanegas de trigo chileno, acarreadas por 15 buques, que hicieron 24 viajes.

Al terminar la época colonial, el comercio entre Chile y Perú, que por cerca de dos siglos había sido el único que nuestro país hacía fuera de sus fronteras, había sufrido notables modificaciones desde que el rey autorizó la libertad comercial. Perú casi no enviaba a Chile mercaderías europeas, sino los frutos de su suelo y los de las colonias vecinas; pero Chile seguía enviándole las producciones de su agricultura y de su minería, y una muy pequeña parte de los artículos de su industria. Este comercio representaba un valor anual de cerca de un millón y medio de pesos. Perú introducía cada año a Chile cerca de ochenta mil arrobas de azúcar, que se vendían a razón de dos

¹² Sergio Villalobos. El comercio y la crisis colonial. Pág. 99

pesos seis reales, y hasta cuatro y más pesos de las épocas en que el temor a las naves enemigas paralizaba el comercio. Este era el más importante artículo de esa importación; en pos de él venían los tejidos ordinarios de algodón y de más de ciento ochenta mil pesos, la sal en piedra, el añil (traído de América Central), el arroz y el cacao, además del tabaco comprado por el tesoro real para sufrir las oficinas del estanco.

Entre los artículos enviados por Chile figuraba en primera línea el trigo, pagado a un peso veinticinco o cincuenta centavos la fanega, y cuyo valor total se elevaba a cerca de trescientos mil pesos. La exportación de sebo, a cinco pesos quintal, alcanzaba a *cerca* de ciento diez mil pesos. El cobre representaba sólo la mitad de ese valor. El vino, la jarcia, el charqui, el pescado y las frutas secas, los cueros y otros productos agrícolas, complementaban, con las mercaderías anteriores, un valor de cerca de setecientos mil pesos.

Iniciado el nuevo siglo, se produjo una lucha de idas entre libertad de comercio y proteccionismo. Al paso que algunos de ellos reconocieron la ventaja de establecer una libertad limitada por las restricciones que se creían indispensables para fomentar la industria nacional, muchos otros sostenían con todo calor la subsistencia del régimen existente. La libertad de comercio, según estos últimos, iba a empobrecer al reino por la consiguiente exportación del dinero circulante, impediría que en Chile se creasen fábricas, introduciría mercaderías falsificadas y de mala calidad, propagaría por medio de los buques las epidemias de otros países que no habían llegado al reino, y serviría para la difusión de doctrinas antirreligiosas enseñadas por los herejes y protestantes que el comercio libre atraería a nuestras costas.

La idea era crear condiciones favorables para desarrollar la industria en el país. Si bien había un consenso de que era necesario ampliar la enseñanza a lo largo del país para alcanzar mejoras técnicas en el país, esto sólo tendría fruto en el largo plazo. Por lo

tanto, el estímulo a la producción debía darse directamente, aunque el material humano no estuviese bien preparado. Era una tarea que no admitía dilación¹³.

Dentro de todo, hay que decir que parte del escaso desarrollo industrial se debió a limitaciones por contexto geográfico. Cabe puntualizar que la falta de mercados no se debía esencialmente a prohibiciones legales, que habían desaparecido casi por completo, sino a las realidades mismas del comercio y de la economía en general: falta de capitales, carencia de buenos productos exportables, similitud de la producción de las regiones más próximas, desmesurada extensión de los viajes y consiguiente recargo en los fletes, etc.¹⁴ Así, las actividades económicas del país no pudieron desarrollarse porque su situación geográfica era desmedrada y no tenían productos, fuera de los metales preciosos, con que competir en el mercado europeo.

¹³ Sergio Villalobos. El comercio y la crisis colonial. Pág. 194

¹⁴ Sergio Villalobos. El comercio y la crisis colonial . Pág. 217

CAPITULO II

PROTECCIONISMO ARANCELARIO (1811-1929)

2.1. Desde el decreto el libre comercio de 1811 hasta el ciclo liberal (1811-1860)

2.1.1. Contexto histórico

Desde el inicio del siglo XIX, mientras Chile aún era colonia de la corona española, se sucedieron una serie de hechos que luego tendrían impacto en el acontecer económico del país. Ellos tendrían posteriormente un impacto en lo que se refiere al decreto de libre comercio de 1811. Por esos años, se habían conocido las bondades que había entregado la apertura comercial entre las colonias, otorgándole a los países una mayor variedad de importaciones a menores precios, además de la posibilidad de exportar a distintos lugares. Esa medida había sido tomada en 1778, y había generado diversas reacciones dentro del país. Esos beneficios se pueden apreciar en escritos de la época, por citar un ejemplo, tenemos el caso de alguna de las memorias anuales de la Junta del Consulado, a nombre de Cos Iriberry, en donde se destaca que el antiguo régimen cerrado que había implantado la corona, hacía que los países tuvieran que enfrentar mayores precios dada la escasez de algunas mercaderías como también de tener una limitación en cuanto a la cantidad y al precio de los productos que se podían exportar desde estas tierras. Recordar que muchas veces, el precio de los productos exportados estuvo regulado por leyes provenientes del virreinato del Perú. Así pues, se comenzaba a implantar el pensamiento sobre la libertad comercial en algunos sectores influyentes de la población, en donde se sumaban partidarios a esta forma de manejar la economía a medida que entendían que las posibilidades de realizar buenos negocios ya no estaba concentrada en unos pocos. También compartía estas ideas don Anselmo de la Cruz, preguntándose: “¿Qué medio

más oportuno para el fomento de la agricultura, industria y comercio podría proporcionarse a nuestro reino, que el franquear sin distinción sus producciones naturales a las naciones del globo?”, dando a entender que el libre comercio también favorecía el desarrollo del país. Cabe recordar, que hasta ese entonces la libertad de comercio sólo era con las colonias españolas y muchos aspiraban a un comercio libre con el resto de los países del mundo.

Pero la realidad mostró que no todo el mundo estaba de acuerdo que la libertad que existía hasta entonces. Distintas crisis comerciales habían destruido negocios de importación y algunos comerciantes veían que estaban perdiendo rentabilidad frente al exceso de mercaderías y bajos precios. Además, el desarrollo industrial chileno seguía siendo precario y una libertad tan amplia terminaría por sepultarla. Por ello, se estaba generando un consenso dentro de la clase política que la libertad comercial fuese limitada es pos de proteger a los productos nacionales de la competencia internacional.

En el contexto internacional, dos hechos fueron de vital importancia para que en Chile se aplicara el decreto de libre comercio. El primero sucedió en 1809, en la ciudad de Buenos Aires. En ese entonces, la ciudad estaba inundada de comerciantes británicos que estaban deseosos de vender sus mercaderías. Hubo una gran parte de la población que estaba de acuerdo con decretar la libertad de comercio, cada uno con sus razones. Por ejemplo, algunos productores de cueros veían necesaria esta apertura para deshacerse del exceso existente, otros creían que era necesaria si se quería terminar con el monopolio español porque si no se decretaba, se podría presenciar otro ciclo de contrabando. Así pues, Cisneros decreto en 1809 la libertad de comercio con países que no estuvieran en guerra con España, lo que genero importantes beneficios, en especial lo referido a la recaudación aduanera, que alcanzó una cifra no lograda hasta entonces. Por lo tanto, ya existía precedente de que la apertura podía generar resultados comerciales y fiscales bastante favorables.

En Europa sucedía la invasión Francesa a España, generando un vacío de poder en el país y en sus colonias, por la captura del rey Carlos IV. Cuando la noticia llegó a estas tierras, fue necesaria una reorganización para poder suplir la falta ausencia de la corona, lo que llevó a la realización de la Primera Junta de gobierno en septiembre 1810. Para rearmar el aparato estatal, se necesitaban fondos que permitieran hacer frente a dicha tarea. Como ya estaba sentado el precedente de la apertura en Buenos Aires, se veía con buenos ojos tomar una medida parecida por los beneficios que traía para la economía incluida la generación de recursos. Así, la tarea principal sería organizar el Estado, velando por la creación de leyes y dinero que pudieran sostener el nuevo escenario al cual se enfrentaba el país.

Formada la Primera Junta, había que desarrollar y presentar un plan de gobierno. Es cuando se comienza a desarrollar la idea de aplicar el libre comercio. Juan Egaña hizo eco del pensamiento de muchos dentro de la clase gubernamental. Planteaba una apertura limitada, en donde no se podían ingresar productos que compitieran con la fabricación nacional, además de que se debían contemplar los argumentos necesarios para propiciar el desarrollo industrial, en donde se favorecían aquellas mercaderías que fueran vitales para su establecimiento. Por cierto, había detractores de la libertad comercial, ya que se verían afectados en aquellas instancias en las cuales fueron favorecidos por el monopolio español, en donde eran los únicos beneficiados de tal sistema. Algunos creían que la libertad de comercio iba a empobrecer al reino por la exportación del dinero circulante, lo que impediría que en Chile la inversión en fábricas, se introducirían mercaderías falsificadas y de mala calidad, propagaría epidemias y se difundirían doctrinas anti-religiosas. Parte de ese pensamiento fue recibido, y el decreto de libre comercio conjugó la idea de obtener recursos fiscales mediante aduanas, además de tener una tendencia proteccionista que permitiría fomentar la industria nacional.

Posteriormente, el país entra en el período de la Reconquista para finalmente consolidar su Independencia. Proceden tiempos de inestabilidad en el Gobierno, que terminarían

años mas tardes, cuando se produce un ordenamiento a nivel Estatal, en donde se sentarían las bases para el desarrollo institucional y político chileno, en manos de los gobiernos pelucones.

En el inicio de la década de 1830, asume la presidencia de la República, Don José Joaquín Prieto, comenzando un período de estabilidad institucional y política, con la creación de la constitución y un sinnúmero de leyes que le dieron un rumbo al gobierno. En el plan de acción del ministro Manuel Rengifo, se trataron de conjugar los intereses nacionales del Estado con los de los particulares y se propuso sanear la deficitaria Hacienda Pública, proteger la marina mercante nacional, dictar decretos y leyes que estimularan la iniciativa privada en todos los sectores productivos. Como las anteriores políticas no habían tenido los resultados esperados en el desarrollo industrial, era necesario que el plan pudiera cumplir con dicho objetivo. Es donde nuevamente, se enfrenta el pensamiento proteccionista en el actuar del gobierno.

Por esto, fomentar la producción nacional se convirtió en una prioridad y el proteccionismo permitiría alcanzarla ese objetivo. Hay personas que se manifestaron a favor de aplicar políticas bajo ese concepto. Villalobos y Sagredo en su texto *ensayistas proteccionistas del Siglo XIX*, recopilan parte de las ideas expresadas durante aquellos años. En aquellos ensayos se aprecia una actitud proteccionista de la economía nacional, un afán por fomentar y cautelar la producción local y un permanente llamado a la autoridad para actuar en ese sentido¹⁵. Sin embargo, no se trata de una posición dogmática. Por el contrario, en los ensayos que se presentan se manifiesta un claro realismo sobre las necesidades que existían para el desarrollo del país, tanto por actividades económicas nacionales como por la posición del país con la economía internacional.

¹⁵ Sergio Villalobos y Rafael Sagredo. *Ensayistas proteccionistas del siglo XIX*. pág. 7

Por otro lado, es en esta década es donde se inicia un proceso de expansión económica. La base de ella se podría considerar en una relativa orientación en exportadora, teniendo en la agricultura y la minería sus motores de desarrollo. La gran expansión, que con algunos altibajos y cada vez mayor inestabilidad, experimentó la economía chilena desde 1830, se basó, casi enteramente, en un mayor aprovechamiento de los recursos naturales, hasta entonces escasamente utilizados o enteramente desaprovechados. La fuerza motriz de este proceso de naturaleza esencialmente “extensiva” fue la creciente apertura y vinculación con el mercado mundial y, particularmente, con la economía inglesa. Ello se manifestó en el notable desarrollo de las corrientes comerciales y financieras entre Chile y esos países, así como en el establecimiento y expansión de los medios de transporte y comunicación.

El papel protagónico desempeñado por las relaciones económicas internacionales del país en su crecimiento y transformación durante el siglo XIX ha sido destacado por prácticamente todos los autores que intentaron una interpretación del proceso. Pero, si bien existe un amplio margen de consenso en ese sentido, al punto que se habla de un determinado patrón de desarrollo “hacia fuera”, no existe igual acuerdo acerca del significado y efectos de este modo de crecimiento. Precisamente una de las áreas de investigación más fructíferas se encuentra en el estudio de la forma concreta que adoptó la expansión de las actividades económicas de exportación y de su interacción con las estructuras, instituciones y políticas preexistentes.

En las décadas posteriores, continúan aplicándose políticas proteccionistas y el desarrollo del país se encuentra en un ciclo expansivo. Más tarde, en la década de 1860, se harían presentes las ideas liberales, que tendrán repercusiones no sólo en la política comercial que sostiene al proteccionismo, lo que daría por finalizado a este período.

2.1.2. Políticas aplicadas

El decreto de libre comercio de 1811. Con el fin de obtener recursos fiscales y con un carácter proteccionista sale a la luz este decreto, el 21 de febrero de 1811, y en él se reglamentaban varios aspectos relacionados con la política económica. Por un lado, se mencionaba una economía libre y abierta, en la que se disponía la posibilidad de comerciar con los países amigos o aliados de España y con aquellos neutrales. A grandes rasgos, en el decreto se declararon abiertos al comercio con todas las naciones los puertos de Valdivia, Talcahuano, Valparaíso y Coquimbo. Pero además de contener reglamentaciones generales con respecto al comercio exterior, hay también en él medidas proteccionistas con respecto a la marina mercante, establecimiento de derechos aduaneros, prohibición de importación de artículos considerados nocivos, de frutos y manufacturas del Reino, además de la liberación de derechos a libros y objetos de estudio¹⁶. Dentro de los artículos prohibidos se encontraban: aceite de oliva, alfombras, botas, cáñamo, chocolate, cueros de Vicuña y lobo, catres, quesos, palas, ponchos, camisas, vestidos, etc. Así pues, aunque el decreto tenga por nombre y como política central el libre comercio, hay que tener en consideración la existencia de matices en donde hay una manifestación clara de proteger la industria nacional. Considerando que dentro la industria se toma en cuenta a pequeños artesanos, actividades agrícolas y ganaderas. Parte de dicha intención proteccionista se aprecia en el artículo 10 de dicho decreto en donde “se podrán introducir libremente, salvo el de dictar con oportunidad, y cuando las circunstancias lo hagan necesario, las reglas, limitaciones y restricciones que se juzgue convenientes para fomentar la industria del país”¹⁷.

El decreto de libre comercio fue modificado en 1813 para hacerlo más operativo bajo el título de “apertura i fomento del comercio i navegación”, entre otras cosas estableció una tarifa general a la importación de mercaderías del 30 por 100, así como prohibiciones y protección especial para la mayor parte de los intereses que podrían ser

¹⁶ Ricardo Anguita. *Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912*, tomo I, Págs. 4 – 24.

¹⁷ Ricardo Anguita. *Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912*, tomo I, , Pág. 4

afectados por la libre importación. Fueron solo pequeñas modificaciones con respecto al decreto de los párrafos anteriores.

La situación en cuanto a medidas proteccionistas no varía de manera importante durante este período. En 1822, se dicta el reglamento fundamental de Aduanas. En él se incluyen prohibiciones, artículos libres de derechos de importación, como también la forma en que debe proceder la aduana vía terrestre o marítima, entre otras cosas. Las prohibiciones buscaban impedir la internación de artículos que compitieran con los nacionales incentivar el desarrollo industrial. Así pues, se prohibió la internación de ropas, calzados, trigos, harinas, sebos, velas; frutos, efectos y géneros españoles; tabaco, entre otros. Los artículos libres de derechos de importación son los siguientes: las armas, durante la guerra, el oro y la plata en pastas o monedas; el azogue; los instrumentos de ciencia y cirugía, las imprentas; las máquinas no conocidas en el país, propina al fomento de la agricultura, minería y artes; todo libro, mapa o grabado; la música escrita o impresa y sus instrumentos; la cimente de plantas exóticas o plantas ya prendidas; los animales vivos; las pescas hechas por nacionales; el alquitrán y brea; y por último las siguientes primeras materias, siempre que vengan en rama o sin mas beneficio que la primera preparación, a saber: las sedas, lanas, pitas, pelos, crines, algodones, linos, cañamos y estopas¹⁸. También se incluían libres de derechos de importación el trigo, la harina, el sebo y las velas. Hay que tener en cuenta que existía libertad de la entrada de armas por los procesos bélicos que vivía el país y era necesario armarse, para afrontar la guerra al interior y la posibilidad de pelear con los países limítrofes. Los artículos libres de derechos buscaban fomentar la agricultura, minería y las artes, como quedo expresado anteriormente.

Con respecto a los derechos de exportación, tampoco queda especificado cuanto pagaban los artículos para salir del país, dada la supresión de las leyes que lo contenían. Se conoce cuales son artículos libres de derechos para ser exportados, en el cual se

¹⁸ Ricardo Anguita. *Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912*, tomo I, Pág. 95

encuentran toda clase de artefactos, tejidos, o manufacturas del país, hechos con materias propias o extranjeras y sean de la clase, forma, o condición que fuesen; los productos de pescas hechas por nacionales en cualquiera forma; las carnes saladas, las harinas floreadas, las pastas de las mismas harinas, y por último, toda clase de frutos, géneros o efectos extranjeros¹⁹. Hasta ese momento, el fomento y protección a la industria que daba el Estado se relacionaba con la política comercial, por lo que parte de la política relacionada con derechos de importación y exportación, buscaba alcanzar esos objetivos.

Desde la ley fundamental de aduanas dictada en 1822, no existen mayores intenciones proteccionistas, por parte de las leyes que se decretan como por ideas que influencien dicho afán. Se pueden apreciar durante estos años algún intento del Estado para apoyar algunas actividades, por ejemplo en 1826 se dictó una ley que liberaba de derechos los productos industriales y agrícolas que se extraían del puerto de Talcahuano. Una forma de incentivar la producción y el puerto de aquella zona.

Para el inicio de la década de 1830, el progreso industrial era nulo, existía un enorme desorden en el presupuesto estatal, además de tener un sistema arancelario no muy operativo. Cuando asumió la presidencia de la República José Joaquín Prieto, el gobierno se propuso desarrollar una política proteccionista para activar la economía. Un cambio importante se produce en 1834, en donde se dicta el conjunto más orgánico de medidas protectoras²⁰. El 8 de enero de 1834 nace el reglamento de importaciones. Su importancia reside en que refundió o eliminó las disposiciones vigentes hasta entonces e introdujo innovaciones y un mejor manejo técnico²¹. Como en los anteriores reglamentos, se permitía la internación de cualquier mercadería siempre que fuera por aduanas principales y bajo las reglas vigentes. Se prohibía la internación de productos comestibles que dañaran la salud de la población, como también aquellas mercaderías o

¹⁹ Ricardo Anguita. *Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912*, tomo I, Pág. 98

²⁰ Sergio Villalobos y Rafael Sagredo. *El proteccionismo económico en Chile en el siglo XIX*. Pág. 36

²¹ Sergio Villalobos y Rafael Sagredo. *El proteccionismo económico en Chile en el siglo XIX*. Pág. 36

pinturas que afectaran la moral pública. Se menciona esto, como una forma de mostrar que no toda prohibición tiene una intención proteccionista.

Por primera vez en la historia, se establecieron con claridad derechos diferenciales para todas las importaciones. El reglamento eliminaba todo derecho de importación a los artículos destinados al desenvolvimiento de la cultura intelectual: mapas y planos geográficos, composiciones musicales, imprentas, entre otros. También estaban libres de derechos de importación aquellas máquinas que fomentaran la agricultura, minería y las artes, también materias primas tales como minerales en bruto. También se permitió en cantidades proporcionadas la internación de ropa, calzado, vajillas, utensilios domésticos, entre otros equipajes²². Luego venían las categorías que sí pagaban derechos de importación. Estaban las mercaderías que pagaban el cinco, diez, quince, treinta y treinta y cinco por ciento. Como bien pudo recopilar Villalobos y Sagredo en su libro “el proteccionismo en Chile, siglo XIX”, existían altos aranceles para la importación de artículos manufacturados que también se fabricaban en el país. Lo mismo ocurría para productos agrícolas, en donde la importación de cecinas estaba gravada con un treinta por ciento. Así pues, tenemos por un lado una protección arancelaria a favor de los productos nacionales, además de tener artículos libres de derecho, que incentivan el desarrollo industrial, considerando máquinas y herramientas para la agricultura, la minería, oficios e industrias.

En cuanto a otras medidas de fomento industrial. En 1832 se definieron derechos de internación de ganados, cuando fuese a través de la cordillera como también la liberación de derechos de internación y exportación de productos de pesca que se haga con buques nacionales. En el mismo se hizo efectiva la protección a la marina mercante. Se dictó una ley que habilitaba las radas, caletas y desembarcaderos situados en las inmediaciones de los puertos de Valparaíso y Talcahuano con el fin exclusivo de llevar

²² Ricardo Anguita. *Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912*, tomo I, Págs. 236 - 237

por ellos toda clase de minerales del país. Esta operación, libre de todo derecho, sería permitida solamente en buques nacionales.

En 1835 nos encontramos con otro tipo de fomento productivo. Hasta el momento solo ha sido a través de la política comercial, pero en este año el Estado concede privilegios durante un período limitado para establecer la navegación por buques de vapor²³. Esto quedo a carga de Guillermo Wheelright, que también recibiría derechos similares para el establecimiento de ferrocarriles. Ese mismo año se renuevan las disposiciones relativas al comercio de cabotaje²⁴, con el fin de incentivar el comercio a lo largo del país, otorgando preferencias a las manufacturas y frutos nacionales. Se penalizaba con fuertes aranceles si los barcos se dirigían a puertos extranjeros sin conocimiento de la aduana²⁵.

En la década de 1850 hay acontecimientos que destacar. El primero, tiene relación con la ordenanza de aduana dictada en 1951. En ella se le da un carácter proteccionista a las tarifas. Todas las mercaderías de procedencia extranjera, estaban sujetas a un 25% de arancel, este aumentaba en 30% para las mercaderías que podían hacer competencia con las nacionales; por ejemplo, muebles, ropa, calzado, coches y carruajes. También los artículos suntuarios que no se fabricaban en el país, estaban afectos a esta tarifa.

Se establecían derechos específicos de 25% para el trigo y la harina. Nuevamente quedaban eximidas de derechos de internación aquellas máquinas y herramientas destinadas para la agricultura, minería e industria, por ejemplo los arados, hornos de fierro y herramientas de artesanos²⁶. Los derechos mencionados anteriormente tienen

²³ Ricardo Anguita. *Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912*, tomo I, Pág. 252

²⁴ Se entiende como el tráfico que se haga en buques nacionales desde unos puertos a otros de la República.

²⁵ Ricardo Anguita. *Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912*, tomo I, Pág. 253

²⁶ Ricardo Anguita. *Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912*, tomo I, Págs. 540 - 546

claramente un objetivo proteccionista, que buscaba impulsar aún más el desarrollo industrial en el país.

Siguiendo con este período, entre 1852 y 1858 el gobierno entrega varios privilegios exclusivos a distintas actividades industriales. Es así como se protege el desarrollo de múltiples industrias a través de la concesión de patentes exclusivas por un período determinado. Ejemplos de estos privilegios son los otorgados para galvanizar fierro, elaborar cerveza, extraer aceite, beneficiar metales, fabricar azúcar, ladrillos y rieles, introducir máquinas, etc.²⁷ .

2.1.3. Resultados

A lo largo de este período, las políticas aplicadas por el gobierno tienen un carácter proteccionista que actúa bajo el ala de la política comercial, fijando aranceles para productos importados que compitan con productos nacionales y eliminándolos para productos que fomenten la industria. Pero cabe recordar que no todas las políticas buscaban cumplir con un solo objetivo.

El decreto de libre comercio no tenía por único fin el libre comercio o aplicar reglamentos que no perjudiquen a la industria nacional, sino que también estaba la urgente necesidad de obtener recursos fiscales para organizar al país, ya sea para el funcionamiento del aparato estatal como también la defensa, por lo que parte importante de la aprobación de este reglamento consideraba la obtención de recursos fiscales. La manera de obtenerlos sería a través de lo que se recolectase en aduanas por concepto de importación y exportación. El libre comercio introduciría muchos más productos al país, lo que aumentaría las arcas fiscales.

Además que este decreto más que reflejar una posición ideológica y la penetración de las ideas del libre comercio, tuvo como resultado la generación de una nueva constelación

de fuerzas. Mientras el poder del grupo comerciante monopolista colonial se deterioraba, se fortalecía el de los exportadores agrícolas y mineros. Estos últimos, deseaban ampliar sus mercados externos y abaratar sus compras de productos importados, de modo que les interesaba de sobremanera, la apertura de los puertos y la eliminación del monopolio tradicional de importación. Como se mencionó más arriba, el nuevo Estado requería una fuente de financiamiento fiscal para solventar sus compromisos y poder establecerse y mantenerse como Gobierno, tuvo que recurrir a la tarifa protectora. Ésta resultaba, para los agricultores y mineros, preferible a los gravámenes internos de sus actividades productivas o propiedades, y desde el punto de vista fiscal también presentaba ventajas de recaudación, dado que el control de aduana es relativamente sencillo²⁸. Si se considera como punto de comparación la colonia, podemos ver que hay un proceso de liberalización durante este período, aunque se debe considerar que existen interrupciones importantes, con persistentes muestras de políticas proteccionistas en diversas actividades nacionales. Así pues, a través de los años se agregan más prohibiciones, como también productos con mayor carga arancelaria.

Desde el punto de vista económico, la Independencia significó, fundamentalmente, la eliminación definitiva de las trabas institucionales de la colonia que aún subsistían y le impedían incorporarse plenamente al proceso de desarrollo mundial. La liberación del comercio intentaba, precisamente, superar las prácticas restrictivas de la política comercial española y ampliar los mercados externos para la producción nacional, que por otra parte se amparaba de la competencia externa por medio de un arancel proteccionista.

Así los resultados obtenidos hasta esa década, en cuanto al progreso económico alcanzado, son ínfimos. Si bien, el libre comercio logro estimular al comercio, no dio por sentada la creación y el establecimiento del desarrollo industrial que se esperaba

²⁷ Sergio Villalobos y Rafael Sagredo. *El proteccionismo económico en Chile en el siglo XIX*. pág. 45

²⁸ Tomando en cuenta que la apertura comercial termina con el contrabando

mediante las medidas proteccionistas. Algunos decían, que había pasado poco tiempo en que el país había actuado bajo el comercio libre y que había que esperar algo más para apreciar cambios significativos que afectarían el desarrollo económico. La verdad es que los procesos políticos vividos durante la reconquista española además del período de interregno, desviaron los verdaderos esfuerzos por alcanzar un progreso económico, además de estar sumergidos en una inestabilidad política y presupuestaria a nivel de gobierno. Esto termina en la década siguiente, en donde se producen importantes cambios que favorecen la economía del país.

Las rentas fiscales aumentaron considerablemente producto de las ordenanzas de libre comercio, pero aún así, no se hizo un gasto correcto, lo que derivó en un desorden a nivel estatal, lo que más tarde solucionaría la nueva República junto con las medidas que se tomaron.

Hasta la década de 1820, el desarrollo industrial en Chile era muy bajo, y mediante algunas medidas se buscaba proteger e incentivar lo poco que había. Como era poco el desarrollo de la industria, los grupos que podían presionar exigiendo medidas protectoras que los favorecieran, no tenían suficiente poder para lograrlo, quizás esto permite explicar la baja difusión de ideas protectoras, dado que son otras las preocupaciones del país.

En 1830, la política llevada adelante por Rengifo permitió sanear la hacienda pública, estabilizar el gasto fiscal y crear los estímulos necesarios para el desarrollo de la economía nacional. Bajo estas condiciones, el factor dinámico del crecimiento fue el comercio exterior y el cimiento de la prosperidad, los descubrimientos y explotación de minerales. El auge comercial y minero no se hizo esperar. Esta década sirvió para asegurar la base de la economía y, desde 1840 a 1855, para consolidarla.

En la década de 1850, se instalaron y desarrollaron en Chile algunas actividades manufactureras y mineras, y que con ello surgió un sector empresarial de cierta importancia. Sin embargo, el sector industrial no logró afincarse y tomar un verdadero impulso sino hasta la guerra del Pacífico²⁹.

Así pues, el crecimiento económico tuvo directa relación con la exportación de trigo, plata y cobre. El auge económico permitió al Estado financiar un amplio programa de obras públicas y educacionales, a la par que se reformó y modernizó el aparato legal con la promulgación de nuevos códigos que reemplazaron al sistema jurídico colonial. En consecuencia, con el despegue económico y el crecimiento de los centros urbanos, se instalaron en el país las primeras industrias orientadas al mercado interno. La expansión económica chilena era subsidiaria del espectacular crecimiento de las economías industriales europeas, que alcanzó su clímax a mediados de la década de 1860.

En cuanto a resultados de la política proteccionista de este ciclo, muchos son los autores que indican la dificultad de determinar si hubo algún cambio respecto a esto. Pero es claro que se produjo un desarrollo económico durante este período. En los rubros agrícolas y mineros hubo un desenvolvimiento muy nítido, como es bien sabido; pero sería arriesgado atribuirlo a la política económica. Se trata más bien de la expansión natural y tradicional a consecuencia del desarrollo de la industria y la población en los países de la economía central y de la respuesta de la economía local. Hubo, sin embargo, un cambio cualitativo y cuantitativo en el sector de las pequeñas manufacturas y artesanías, que aparece como un nuevo fenómeno y que es atribuible a las medidas protectoras. Esto sin desconocer que también operaba el fenómeno de las largas distancias y los fletes, muy perjudicial para bienes de poco valor relativo, y en el aspecto social la llegada de artesanos extranjeros que se radicaban de preferencias en Valparaíso y Santiago³⁰.

²⁹ Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel. *Un siglo de historia económica de Chile*. Pág. 95

³⁰ Sergio Villalobos y Rafael Sagredo. *El proteccionismo económico en Chile en el siglo XIX*. pág. 47

2.2. Del liberalismo a la Gran depresión (1860-1929)

2.2.1. Contexto histórico

El período liberal. Llegando al final de la década de 1850, en el Gobierno de Montt, se comienza un alejamiento de la política proteccionista, en donde el nuevo esquema económico tuvo su punto de apoyo en el comercio externo de materias primas de exportación, en tanto que el Estado asumió un rol más pasivo en la dirección económica del país. En consecuencia, bajo la nueva política, las fluctuaciones que sufrieran la economía y mercados mundiales iban a impactar hondamente en las actividades económicas nacionales. Lo anterior se aprecia claramente en la crisis de 1857, producida por un cúmulo de factores exógenos e internos del país. Los primeros se refieren a la contracción experimentada por la demanda externa y los precios de las exportaciones, en especial el trigo en donde se perdieron los mercados trigueros de California y Australia. Otros factores internos fueron la escasez interna de capitales y el aumento excesivo de los gastos fiscales (por gastos en obras públicas y militares). La crisis se superó al cabo de cuatro años y el Estado, inspirado en el liberalismo económico, no recurrió a ninguna medida correctiva que reactivara el proceso. Por el contrario, la reactivación llegó cuando se encontraron nuevos mercados de exportación para los productos agrícolas chilenos. Producto de tal crisis, la política liberal alcanza un lugar en el accionar político del gobierno, que diferencia a este ciclo, con el tratado anteriormente. Si hasta 1860, el gobierno de Chile había sido conservador, es ahora, cuando se intentan producir cambios que agilicen aún más el desarrollo económico del territorio.

El ciclo liberal comenzó, indirectamente, en la década del 50 cuando se produce la llegada en 1855 de Juan Gustavo Courcelle Seneuil, dando se inicio al pensamiento económico liberal en el país. Este francés se desempeñó como profesor de economía de la Universidad de Chile, además de ser consultor del Ministerio de Hacienda. Si bien su pensamiento no es dogmático, ejerció bastante influencia en la política económica que se

desarrolló, en especial en la década de 1860, esto cuando se puso fin al dominio conservador en la política chilena junto con la llegada al poder una coalición liberal conservadora, lo que iniciará el ciclo liberal en Chile. Con la llegada de Courcelle Seneuil, se comenzó a aceptar el liberalismo como una política aplicable que podría beneficiar a este país. Así fue entendido por las personas que gobernaron en 1860 que aplicaron medidas acordes a la política liberal. De vuelta en Chile, sus asesorías en materias económicas ejercieron importante influencia, especialmente en temas relacionados con la legislación de la Ley de Bancos, donde impuso su doctrina liberal a favor de una banca libre. En 1863 terminó su contrato y volvió a Francia donde continuó sus actividades académicas e intelectuales publicando nuevos libros relacionados con la economía.

En este período, la política comercial es usada con fines meramente de financiamiento estatal y no tienen objetivos en el ámbito del desarrollo industrial. Aquello se analizará más en detalle en la parte de resultados-

Las ideas liberales tendrían su fin al final de la década, cuando comienza un gobierno que tiene un carácter proteccionista en su política económica.

Volviendo al proteccionismo. Hay que tener en cuenta que desde la década de 1870 fue la tendencia proteccionista la que, nuevamente, condicionó las actividades económicas nacionales y no la doctrina liberal como tradicionalmente se había sostenido. Una de las razones del porque el proteccionismo se hizo relevante tiene relación a que estuvo más centrado en la realidad del país, buscando medidas que entregaran soluciones en cuanto a que rubros podían explotarse, generando inversión y trabajo para las personas. El liberalismo en cambio planteaba el hecho de que si una industria no funciona, no tenía ventajas frente al resto, no podía competir y por lo tanto, no podía existir, lo que derivaba en menos puestos de trabajo para las personas. Esto se ve reflejado en el texto de Villalobos y Sagredo, los ensayistas proteccionistas del siglo XIX. En aquel texto,

Los ensayistas proteccionistas se refieren, con diferente énfasis, a la necesidad de que el Estado fomente, estimule y ampare las actividades productivas nacionales, combatiendo la doctrina liberal que sostenía la prescindencia del Estado en la vida económica del país³¹. Esta recopilación sólo contiene una selección de ensayos de carácter no oficial. Cabe mencionar que las ideas proteccionistas fueron difundidas por gran parte de los funcionarios públicos que tenían alguna relación con la marcha económica del país. Esto se puede apreciar en algunos mensajes presidenciales y memorias ministeriales que los secretarios de Estado debían presentar anualmente ante el Congreso Nacional. Las políticas económicas aplicadas durante este período terminan por mostrar que el proteccionismo económico no fue sólo una aspiración intelectual, sino que se materializó en la realidad económica nacional a través de numerosos instrumentos de política económica³².

Los proteccionistas creían que la forma de alcanzar el éxito económico era a través del desarrollo industrial, por eso se necesitaba proteger dicha actividad. Pero dentro de la corriente, existían distintos matices en cuanto a cómo y qué se debía proteger. Algunos opinaban que no se debía proteger cualquier industria, sino aquellas que teniendo en cuenta las características del país, tengan posibilidades de desarrollarse y perfeccionarse. Sería pues, más óptimo proteger aquellas que no demanden una educación industrial y artística muy avanzadas, para así no producir objetos mediocres que significarían una protección demasiado prolongada. Otros opinaban que la protección debía ser sólo temporal, en la medida en que la industria protegida pueda hacerse competitiva con el resto del mundo, luego de eso, se debe abandonar la protección.

Alrededor de 1870 comenzó en el mundo, un largo período depresivo, que produjo una baja general de precios, afectando en forma muy directa los principales productos chilenos de exportación. Algo similar ocurrió con el cobre, que representaba más de la

³¹ Sergio Villalobos y Rafael Sagredo. *Ensayistas proteccionistas del siglo XIX*, pág. 7

³² Sergio Villalobos y Rafael Sagredo. *Ensayistas proteccionistas del siglo XIX*, pág. 7

mitad de las exportaciones y cuyos precios cayeron verticalmente a partir del máximo alcanzado en 1872. La crisis del comercio exterior iniciada en 1873 con la caída de los precios y luego de la producción y exportación de los principales productos chilenos, tiene un carácter permanente. A esto hay que agregarle la excesiva libertad que otorgaba la ley de bancos, que produjo un superávit de circulante y una desvalorización del papel moneda, primeros síntomas de la crisis monetaria que se aproximaba. La combinación de los factores económicos señalados, desequilibraron el comercio externo y la balanza comercial del país fue negativa, provocando la crisis de 1874-1878. Para combatir su impacto en el contexto de la economía chilena, el gobierno decretó, en septiembre de 1878, la ley de inconvertibilidad de curso forzoso.

La guerra del Pacífico. Tuvo lugar entre 1879 – 1883. Se tradujo en importantes consecuencias económicas para el país por la apropiación del terreno salitrero. Por un lado, las arcas fiscales tuvieron ingresos como nunca antes, al obtener grandes beneficios por conceptos de exportación. Esta condición se mantendría hasta la gran depresión. Por otro lado, el salitre sería el pilar fundamental de la economía chilena por muchos años, hasta la década de 1920, siendo este producto el principal motor del país, convirtiendo a nuestro territorio en monoexportador, lo que traería consecuencias en el próximo siglo.

En el plano institucional se fundaron la Sociedad Nacional de Minería (1884), la Sociedad de Fomento Fabril (1883), y en 1887 el Ministerio de Industria y Obras Públicas, para impulsar de diversas maneras una política de promoción y fomento de la producción nacional. La Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), iba en defensa del desarrollo industrial, obtuvo apoyo y estímulo durante el gobierno de Balmaceda. Desde sus inicios, la SOFOFA adoptó la política de asistir a los empresarios en sus luchas contra la burocracia estatal, especialmente con respecto a la exención de derechos a los bienes de capital y materias primas que ellos utilizaban en los procesos productivos. Fue una asociación multifuncional, en parte grupo de presión, regulador de conflictos

internos entre industriales, organización de servicio técnico y club social. Representaba la institucionalización del sector industrial chileno en un grupo cohesionado que era suficientemente poderoso como para sostener los objetivos industriales ante la opinión pública y para servir como un nexo directo con el Gobierno.

Comenzando este siglo. En el siglo XX se comienza un fuerte proceso de industrialización que incidió en el proceso posterior iniciado en la década de 1930, llamado sustitución de importaciones. Muchos autores sostienen que la industrialización comenzó en aquella década, pero eso es una visión errada ya que hay claros signos que la industrialización se inicia mucho antes. La Primera Guerra Mundial obligó a Chile a tener que abastecerse en por sus propios medios, además de que fueron los años en que se produjo el colapso de la industria salitrera. Ese es uno de las conclusiones que sostiene Gabriel Palma. Desde este punto de vista, la importante contribución de la crisis de los años treinta al desarrollo del país fue la de acelerar y consolidar la transición de la economía chilena de su modelo exportador al sustitutivo, y no su iniciación³³.

La primera guerra mundial. El desequilibrio en el sector externo, producido por la Primera Guerra Mundial, tuvo fuertes repercusiones en la economía local, pues mientras las actividades exportadoras permitían que los niveles de demanda agregada interna se mantuvieran en forma relativa, la fuerte reducción de las importaciones forzó a que dicha demanda se orientara hacia el mercado interno. De esta forma, el sector externo, que fuera por tantos años el principal estímulo al desarrollo económico local, pasó a transformarse en su principal problema.

Las enormes ventajas comparativas en la producción del nitrato llevan a nuestro país a especializarse en su producción y exportación. Si a la abundancia de divisas que esto provoca unimos los primeros brotes proteccionistas de fines del siglo pasado, es claro

³³ Gabriel Palma. “Chile 1914-1935: de economía exportadora a sustitutiva de importaciones”. Pág. 62

que se configura un panorama desincentivador para nuestra potencial industria exportadora. El recrudecimiento de esta tendencia, quedará reflejado en el hecho de que se comenzarán a aplicar medidas arancelarias más fuertes en contra de productos que puedan competir con los nacionales, con el fin de darle un incentivo a estos últimos

En el período de la Primera Guerra Mundial, el salitre fue rápidamente desplazado del mercado internacional por sustitutos sintéticos y naturales y su nivel de precios cayó en forma acelerada. A su vez, luego de las restricciones sufridas a causa de la guerra, el comercio de importación se vio fuertemente afectado por rápidas oscilaciones. Desde ese punto de vista, fue la respuesta a estas dificultades del sector externo lo que llevó a un temprano intento de transformación del modelo exportador a uno que pusiera el acento en actividades productivas orientadas hacia el mercado interno, especialmente en manufacturas. De esta forma -y con anterioridad a 1929- habría comenzado la transición de economía exportadora a sustitutiva de importaciones.

Así entre la Primera Mundial y la gran depresión existe un proceso de sustitución de importaciones en marcha. Esta transformación del enfoque de desarrollo no fue indiferente a los cambios sociales y políticos del país. Al mismo tiempo en que se imponían políticas económicas para aumentar el crecimiento de la producción manufacturera, se implementó *una legislación social avanzada para su época, se modificó la Constitución Política del Estado, cambió la composición político-social del Congreso, etc.* Ellas mostraban el nacimiento de nuevos grupos y capas sociales y la desestabilización del régimen oligárquico que había dominado el escenario político de Chile en su primer siglo de vida independiente. Dados estos cambios en la estructura económica, social y política, el país que enfrentó la crisis de los años treinta tuvo, quizás, más diferencias que similitudes con aquel que existía antes de la Primera Guerra Mundial.

2.2.2. Políticas aplicadas

La penetración de las ideas liberales en el gobierno de la época, deriva en que esta sea el período relativamente con mayor libertad dentro del siglo, pero aún así no estamos frente a una plena libertad en el actuar de la política del gobierno. Por un lado, la libertad económica, era sólo una parte de una ideología mayor en torno a la libertad general, que orientaba la existencia de las naciones y de los individuos. Después de la Revolución Francesa y de la independencia de los países americanos, parecía lógico que la ideología de la libertad fuese entendida como la fuerza más importante de un progreso global e indefinido, que se traducía en la soberanía de las naciones, la libertad del individuo, el libre vuelo del espíritu y la acción sin trabas en la economía. Muchos intelectuales del país, dentro de los que se incluye Courcelle Seneuil, veían que Chile podría alcanzar altos niveles de desarrollo si imitaba esas ideas provenientes del exterior.

El rumbo librecambista asumido por la economía chilena dinamizó el comercio exterior de materias primas y dio gran impulso a la actividad bursátil y bancaria. Las finanzas públicas se estabilizaron y los ingresos fiscales crecieron de manera significativa por primera vez tras la Independencia; se modernizó el sistema financiero con la creación de numerosas instituciones crediticias al alero de la Ley de Bancos de 1860 y se modernizó la infraestructura productiva y de transportes del valle central chileno.

Producto de los motivos mencionados anteriormente, en 1864, en momentos de una pronunciada crisis es dictada una nueva ordenanza de aduanas, lo que se considera como el cuerpo normativo que aplicó el pensamiento liberal al comercio externo. Se aplicó el derecho general parejo a casi todas las mercancías de importación, de modo que los productos importados que habían sido gravados años antes con altos aranceles quedaban en igualdad de condiciones. Así pues, se redujo la lista de productos libres de derechos de importación. Mientras antes la lista llegaba a cien productos, ahora no alcanzaban a ser treinta. Los productos favorecidos de libertad de derechos eran las materias primas como el algodón y la leña. También se favorecía a los objetos dedicados al culto,

productos de pesca hechas en buques nacionales, entre otros. Las máquinas podrían internarse libres de impuestos, pero se requería autorización especial del gobierno. En caso de no serlo, las máquinas destinadas a la agricultura, industria y minería debían pagar un arancel de 15%³⁴. Lo que podría ser uno de los cambios más significativos, con respecto a las ordenanzas anteriores. En donde, no se le entregan facilidades a aquellas personas involucradas en aquellos rubros o quieren emprender un negocio en uno de ellos. Los derechos de exportación sólo recibieron unas modificaciones.

La nueva ordenanza tenía como idea central de que las aduanas debían ser usadas como un método de financiamiento estatal y no debía usarse con fines proteccionistas. Así, cualquier ramo de producción que no pudiese mantenerse sin protección, era económicamente peligroso e inútil.

Como se mencionó en párrafos anteriores, durante el debate de la ley se suscitó una dura oposición a sus disposiciones, que dejaba en claro de que existía un fuerte apoyo para el proteccionismo.

Desde 1869, se aplicaron diversas reformas a la Ordenanza, con el objeto de otorgar privilegios a ciertas industrias. Así, a través de los años se estableció libertad de derechos de importación para materiales destinados a la reparación de barcos, de animales introducidos por la cordillera, materia prima para la fabricación de jarcias y tejidos de sacos, minerales a ser fundidos en Chile, entre otras.

En 1872 se dicta una nueva Ordenanza de aduanas, con un carácter distinto al liberal, retomando las raíces proteccionistas. Ella es una corrección de la anterior y se agregan algunos apartados que habían sido incorporados a través de leyes posteriores. Se incluyó una mayor cantidad de artículos en la lista de libertad de derechos de importación, entre

³⁴ Ricardo Anguita. *Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912*, tomo II, Págs. 172 - 175

los que destacan aquellas máquinas que pudiesen beneficiar a la industria, agricultura y minería. Recordar que la anterior Ordenanza, consignaba el hecho de que se podía ingresar máquinas que fomentarán la industria previa aprobación estatal. Se continuó con la regla general de 25% para todos los artículos importados, como había sido la tendencia en los años anteriores³⁵. En 1878, se dicta una nueva ordenanza que regulaba los derechos de internación de las mercaderías extranjeras, y en la cual primaban los criterios proteccionistas. Se establecía en un 25% el derecho general de importación considerando las excepciones que se especificaban más adelante en aquella ley. El derecho para bienes suntuarios aumenta a un 35% y para aquellos que podían competir con productos nacionales; se mantuvo el derecho de 15% para la internación de herramientas y máquinas³⁶. Hay que considerar que en este caso el proteccionismo viene dado por proteger perjudicando la competencia para productos nacionales y no tanto por liberar de derecho a aquellas máquinas que fomenten a la industria.

En la década de 1880, el desarrollo económico no se frenó, a pesar del problema de la convertibilidad monetaria. El gobierno retomó su estrategia de crecimiento centrada en la exportación de materias primas, en especial, del salitre. Sin embargo, aplicó una política más proteccionista encaminada a consolidar el avance que había logrado el sector industrial.

Algunos de las medidas proteccionistas que ocurrieron a fin del siglo fueron casos aislados de industriales exitosos que obtuvieron aumentos en el derecho de importación de su producto final. Así, en 1893 se estableció una tarifa específica al azúcar refinado, que trajo como consecuencia una reducción en su importación de 75% en el período 1893-1895. De más está decirlo, esta situación fue tremendamente favorable para las dos más poderosas refinerías nacionales (CRAV y Penco), que representaban sus intereses

³⁵ Ricardo Anguita. *Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912*, tomo II, Págs. 292 - 296

³⁶ Ricardo Anguita. *Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912*, tomo II, Págs. 443 - 447

directamente ante el Senado para obtener no sólo mayor protección para su producto final, sino también disminución de derechos en la materia prima importada.

Otros ejemplos de estas prácticas fueron las restricciones a las importaciones de cerveza (1878) y las leyes que impusieron libre entrada en el algodón crudo (1898) mientras aumentaban la tarifa para el algodón procesado a 60% ad-valorem (1899). Estas medidas ciertamente beneficiaron a la industria textil, que expandió considerablemente su producción.

Como se menciona anteriormente, la SOFOFA fue una implementación de política importante, dado que mediante ella se buscaba presionar la obtención de aranceles protectores para ciertas industrias.

La primera reforma general tarifaria llega sólo en 1897; antes de ella los argumentos dados para restringir el comercio se basaban fundamentalmente en equilibrar la balanza de pagos y generar ingresos fiscales. En 1896, sin embargo, la protección a la industria doméstica como un fin en sí mismo pasó a ser punto importante en los debates legislativos, particularmente después de las consecuencias sobre la actividad económica de la recesión mundial de 1894-1895. La reforma subió la tarifa de importación a un máximo de 60 % ad-valorem (desde un nivel previo tope de 35%) y aumentó el número de artículos sujetos a derechos específicos. Como resultado final, la nueva ley incrementó la lista de productos incluidos en la categoría superior de 60%, a la vez que liberó de derechos a insumos y bienes intermedios o los dejó sujetos a muy bajas tasas (5% a 15%). En el primer grupo de bienes encontramos azúcar refinada, cerveza, cigarrillos, calzado, tejidos, alimentos procesados, muebles, etc. No es una coincidencia, entonces, que las más exitosas industrias de principios del siglo XIX estuvieran concentradas casi exactamente en los mismos productos protegidos³⁷.

³⁷ Felipe Larraín. *Proteccionismo y desarrollo económico*. Pág. 9

La apertura del ferrocarril Transandino en 1910, es un hito dentro de la historia proteccionista porque significó la ampliación de los mercados terrestres. Esto incidió en una mayor competencia para algunos productos chilenos, en especial, la agricultura. Por eso, estos productores se hicieron eco del movimiento proteccionista, pidiendo la instauración de medidas arancelarias que protegieran su mercadería.

Entre 1897 y el comienzo de la Primera Guerra Mundial hubo una ligera disminución en las tarifas de ciertos bienes finales, fundamentalmente debido a huelgas y manifestaciones laborales motivadas por el creciente costo de vida y el deterioro de los salarios reales. Sin embargo, en 1916, el Congreso aprobó una ley que aumentaba libremente los derechos aduaneros. El principal propósito de esta reforma fue, sin embargo, proveer fondos adicionales al Fisco.

Luego, así es como en la década y media que corre entre la Primera Guerra Mundial y el inicio de la Gran Depresión, se registraron varias revisiones generales y una serie de revisiones parciales de las tarifas de importación. Estas no sólo aumentaron el nivel de protección a la industria manufacturera local (y a la agricultura), sino que también cambiaron radicalmente la estructura de su protección efectiva. Las actividades más beneficiadas con este cambio fueron aquellas de menor grado de desarrollo relativo, en especial las productoras de insumos intermedios y bienes de capital. Con esta política se buscó incrementar progresivamente el grado de diversificación y de autonomía productiva de la economía local.

La primera revisión general de tarifas tuvo lugar en 1916. Luego, como consecuencia de los años de recesión después de la Primera Guerra Mundial, que debilitaron los mercados chilenos de exportación, un aumento general de tarifas fue propuesto por el Presidente Juan Luis Sanfuentes al Congreso en 1920 y finalmente aprobado en febrero de 1921. Este establecía un incremento de 50% en los derechos de muchos bienes finales, 100% para alimentos procesados, perfumes, gaseosas, caramelos, chocolates y

otros bienes de consumo y 200% para cerveza, vino y licores. Sintiendo que la ley de 1921 no era suficiente para proteger a la industria nacional, en 1928 fue pasada una nueva reforma, que no sólo aumentaba los derechos a una amplia gama de bienes de consumo, sino también autorizaba al Presidente de la República para aumentar las tarifas un 35% más. Esta prerrogativa fue manifiestamente usada por Carlos Ibáñez del Campo entre 1928 y 1930.

Es interesante señalar que en la medida que la contribución relativa del sector salitrero al comercio exterior y los ingresos fiscales tiende primero a estabilizarse y, posteriormente en la década de 1920, reaparecen en la estructura tributaria algunos de los impuestos suprimidos y se crea una serie de nuevos tributos. Este proceso culmina en 1924 con la dictación de la ley que crea el impuesto a la renta.

Sintiendo que la ley de 1921 no era suficiente para proteger a la industria nacional, en 1928 fue pasada una nueva reforma, que no sólo aumentaba los derechos a una amplia gama de bienes de consumo, sino también autorizaba al Presidente de la República para aumentar las tarifas un 35% más. Esta prerrogativa fue manifiestamente usada por Carlos Ibáñez del Campo entre 1928 y 1930.

A fines de la década del 29, la economía chilena descansa fuertemente en su sector exportador, que representa casi un 40% del producto nacional bruto (PNB). De este total, aproximadamente un 75% lo constituían el cobre y el salitre. Esta situación indica una extremada dependencia en los mercados mundiales.

2.2.3. Resultados

Si bien existió un cierto consenso en la forma en como debía actuar el Gobierno en la política económica, hay factores que inciden en que esta propuesta no haya sido tan exitosa. Uno de ellos tiene relación con lo que se mencionaba anteriormente. El

liberalismo se veía como una teoría aplicable solo en países con un desarrollo más avanzado, y no servía para Chile dado que era un país atrasado. Si se intentaba aplicar la política liberal sería visto como un experimento que podía finalizar con resultados catastróficos. Incluso en Europa, la política económica no era totalmente liberal. Ese es uno de los argumentos que usaban los proteccionistas para atacar al liberalismo, su falta de práctica y de no considerar la realidad, ya que se necesitaba explotar los recursos del país y faltaban fuentes de trabajo, y el desarrollo industrial podría cubrir tal escasez, por eso el Gobierno debía proteger a la industria. Algunos autores consideran que durante este período la resistencia al liberalismo fue ocasional y motivada por hechos concretos, no por ellos las posiciones críticas carecen de valor y lucidez. Así, las críticas no alcanzan a conformar un cuerpo doctrinario, como lo constituía el liberalismo, de ahí las dificultades para precisar los argumentos e identificar sus planteamientos de fondo. Por lo que en cuanto ideas, el liberalismo era más fuerte que el proteccionismo.

El segundo factor tiene relación con la forma en que se podía aplicar una política proteccionista o liberal. Básicamente, porque ambas actúan esencialmente en la política arancelaria del país. Por un lado, el proteccionismo quiere aranceles altos en aquellas industrias que puedan perjudicar. Todo lo contrario para el liberalismo, que desea aranceles bajos para propiciar la libertad de comerciar y que sobrevivan aquellas industrias que pueden competir con el resto del mundo. El punto es que uno de los objetivos de tener altos aranceles puede estar relacionado con una política proteccionista, pero también puede estar estrechamente ligado con la obtención de ingresos fiscales y el gobierno pueda funcionar. Entonces, la libertad para bajar o subir aranceles puede no depender de que política se quiera aplicar, sino más bien de las necesidades de financiamiento estatal.

El proteccionismo se mantuvo vigente dado que lo que sucedía en el plano internacional, repercutía en nuestro país. Nuestra dependencia económica, los ciclos de alza y baja que afectaron al sistema capitalista, el ejemplo de otras naciones, así como la difícil situación

en que se encontraron las actividades productivas a fines del siglo³⁸, incidieron en el mercado proteccionismo que termino manifestándose en mayor forma, al final de este siglo.

Pese a la crisis (1873), la industria pudo enfrentar el desafío del abastecimiento de las necesidades nacionales. Así, se intensificó y diversificó la producción de vestuario, calzado, artículos de talabartería, pólvora, productos químicos y farmacéuticos.

A este período de se considera como la fase inicial de consolidación y expansión de la industria manufacturera. Autores confirman que hay suficiente evidencia cuantitativa parcial, así como información de orden cualitativo, para afirmar aquello. Esto en términos de su ritmo de crecimiento, como del proceso de diversificación industrial, del desarrollo de relaciones y vinculaciones intraindustriales y también de su integración con otras actividades de la economía chilena³⁹. El enorme auge de ingresos fiscales derivados directa e indirectamente del salitre tuvo una gran importancia desde el punto de vista de la estructura tributaria, y por consiguiente, del proceso presupuestario y político. En los años del auge salitrero, con el aumento de los ingresos fiscales, se llevó a la supresión de una serie de impuestos internos. En 1884, se elimino la alcabala y en 1888 los derechos de imposición.

Guerra del pacífico. Desde luego, el conflicto bélico incentivó diversas actividades manufactureras agrícolas y comerciales, dado que la guerra obligó al país en cierta manera a autoabastecerse. Finalizada la guerra, la economía chilena quedo fortalecida. Para empezar, se produjo un significativo desarrollo industrial, además de que las riquezas provenientes del salitre permitieron aumentar el comercio exterior en un 60% entre 1870 y 1889⁴⁰. Así pues, el conflicto además de entregar un amplio terreno lleno de riquezas minerales y marinas, entregó a la industria salitrera en su etapa más rentable.

³⁸ Felipe Larraín. *Proteccionismo y desarrollo económico*, Pág. 7

³⁹ Felipe Larraín. *Proteccionismo y desarrollo económico*, Pág. 43

⁴⁰ Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel. *Un siglo de historia económica de Chile*. Pág.

Además, permitió aumentar los recursos del Estado que termino por consolidar su estructura administrativa, junto con emprender acciones a favor del fomento industrial que tuvieron resultados notorios. El aumento del gasto público necesario para enfrentar la guerra, que significó su duplicación entre 1878 y 1883, se financió, en buena parte, con una fuerte emisión y con un incremento de las entradas fiscales, producto de las exportaciones adicionales de salitre. También, se debe resaltar el desarrollo alcanzado por la agricultura porque constituye un pilar de la economía nacional de la época que se hace más fuerte en el período de la expansión salitrera, ya que el sector agropecuario ha adquirido la capacidad de reaccionar positivamente frente a los estímulos de los mercados internos y externos, con los cuales ha desarrollado además estrechas vinculaciones institucionales⁴¹. Porque tuvo que enfrentar el hecho de satisfacer la creciente demanda proveniente del Norte, además de que a través de los años, las exportaciones agrícolas aumentaron. En resumen, las condiciones expansivas para el conjunto de la economía nacional generadas por el auge salitrero, y transmitidas al resto del sistema por la vía del Estado y de los mercados nortinos, y por los desplazamientos demográficos que todo esto provocó, significaron en definitiva la creación de condiciones sumamente favorables para el desarrollo manufacturero.

El país parecía haber retomado el proceso de expansión de mediados de siglo, tanto por las iniciativas privadas como, sobre todo, por el audaz impulso estatal de Balmaceda, que en este sentido, parecía dispuesto a superar a Portales y Montt. Su programa de gobierno, por ejemplo, revela una contradicción ya insinuada con respecto a gobiernos anteriores: decididamente liberal en los aspectos políticos, tuvo interesantes ingredientes de nacionalismo, proteccionismo y estatismo en los económicos.

El panorama económico del país se vio interrumpido momentáneamente por la revolución de 1891. Si bien tuvo una corta duración, se produjeron una serie de desajustes en la balanza de pagos, pero que no alcanzaron a provocar una crisis

⁴¹ Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel. *Un siglo de historia económica de Chile*. Pág. 76

económica; por lo que se pudo establecer la normalidad de los sectores productivos normalizaron al poco tiempo.

En los años anteriores a la Guerra Mundial se creó un número importante de nuevos establecimientos manufactureros. Entre ellos estaban la Compañía Industrial (1901); la Compañía de Cervecerías Unidas (1902); la Sociedad Industrial de Los Andes (1903); la Sociedad Nacional Fábrica de Vidrios (1904); Cemento Melón (1905), (sucesor de la Fábrica Nacional de Cemento de La Cruz, fundada dos años antes); la Compañía de Molinos y Fideos Carozzi (1906); la Compañía Industrial El Volcán (1908), entre otras.

El desarrollo del capitalismo en Chile se había llevado a cabo dentro de un modelo exportador, con el “motor del crecimiento” en la industria salitrera. Las exportaciones de este mineral habían llegado antes de la Primera Guerra Mundial a US* 263 per cápita, representando el 80 por ciento de las exportaciones y sus impuestos la mitad de los ingresos públicos “ordinarios” del país.

Cuando se inicia el proceso sustitutivo de importaciones desde la Primera Guerra, hay un incremento de la contribución neta de la producción local a la oferta interna de manufacturas; el crecimiento industrial se basa en la producción local de lo que antes era importado, en particular los insumos intermedios y los bienes de capital, y se implementa un conjunto de políticas económicas destinadas a orientar la demanda agregada interna hacia el mercado local. Se puede, por supuesto, cuestionar la eficiencia de estas políticas económicas, más no su orientación.

En efecto, antes de la guerra había una economía que se desarrollaba dentro de un claro modelo exportador; al comienzo de la crisis de 1929 nos encontramos con una economía y sociedad ya en proceso de transformación. Cuando a raíz de la creciente inestabilidad que siguió a la Primera Guerra Mundial, el motor de crecimiento -sector exportador- perdió “compresión”, se buscó en la industria manufacturera un nuevo centro generador

de estímulos para el desarrollo. Sin duda alguna, esta transición halló enormes dificultades y tuvo indecisiones, ambivalencias, luchas políticas e improvisaciones; pero puede haber poca duda que, en lo económico, la característica principal fue la transición del modelo de desarrollo de economía exportadora al basado en la sustitución de importaciones.

Con respecto a las industrias existentes hasta después de la Primera Guerra Mundial, uno podría pensar que existe un alto número de ellas ligadas a la manufactura, o como comúnmente se les conoce, industrias de capital. Larraín muestra que las intenciones proteccionistas estaban más bien vinculadas en el área de los bienes básicos de consumo (alimentos, bebidas, tabaco, ropa y calzado), totalizan un 72,9% del valor de la producción total en 1917 y un 69,9% en 1927.

Un elemento que contribuye a que el desarrollo de ese tipo de industrias haya sido bajo, por cierto que es el salitre. Al aumentar su exportación y, con ello, las arcas fiscales, el gobierno no tuvo un real interés por apoyar ese tipo de industrias que favorecieran a la economía en su conjunto.

El desarrollo industrial de bienes manufacturados se puede deber al tamaño del mercado chileno, la abundancia relativa de insumos productivos, la capacitación y especialización del factor trabajo, la situación geográfica chilena, etc. También, muchas de las políticas comerciales se aplicaban especialmente, a sectores relacionados con los bienes de consumo. Esto porque muchos de los empresarios de ese rubro obtenían especiales privilegios al ser amigos o conocidos de algún gestor de política comercial de gobierno. Textos de la época destacan estos hechos, lo que deja en claro que desde hasta en esa época tener algún grado de influencia política podía generar beneficios a unos pocos.

Este capítulo se ha caracterizado porque las políticas proteccionistas se han aplicado desde la política arancelaria. Si bien en algunos períodos el Estado ha tomado un rol

fomentador de distintas áreas, las mayores intenciones de política se ven centradas en beneficios a las exportaciones y barreras impositivas a las importaciones. Además en la mayor parte de este período, la política arancelaria cumple un rol de financiamiento estatal, excepto entrando a la década de 1920, en donde se comienza la aplicación del Impuesto a la Renta. Por lo tanto, este período está fuertemente caracterizado por el uso arancelario de modo proteccionista.

CAPITULO III

PROTECCIONISMO TOTAL: INICIO Y FIN (1929 EN ADELANTE)

3.1. Desde la Gran depresión hasta la liberalización (1929-1974)

3.1.1 Contexto histórico

Al final del ciclo anteriormente estudiado, habían aumentado las tasas de protección a la industria y la industria había afectado en algo, el desarrollo económico chileno. El cobre y salitre componían en gran parte la canasta de exportaciones. Dentro de ese panorama se produce la Gran depresión a nivel mundial.

El impacto de la Gran depresión. Un informe de la Liga de las Naciones mostró que la nación más golpeada por la crisis fue Chile. A fines de la década del 29, la economía chilena descansa fuertemente en su sector exportador, que representa casi un 40% del producto nacional bruto (PNB). De este total, aproximadamente un 75% lo constituían el cobre y el salitre. Esta situación indica una extremada dependencia en los mercados mundiales. Si se toma en cuenta el promedio de los años 1927-1929, la situación económica en 1932 (el año en que la economía chilena llegó al fondo de la depresión) era la siguiente: el PGB cae en un 38,3%, el nivel de exportaciones e importaciones se reduce en 78,3% y 83,5%, respectivamente, el PGB per capita desciende a cerca de un 60% del nivel de 1927-1929; los volúmenes de exportación de nitrato y cobre caen casi 70%, y los precios internacionales de estos productos se reducen a cerca del 60% y del

70%⁴². Los sectores más afectados fueron agricultura y minería; la industria fue, de alguna manera, menos vulnerable, debido a las políticas proteccionistas ya existentes, que determinaron la estructura orientada hacia adentro de este sector.

La severidad de esta crisis está relacionada con el gran tamaño de los shocks externos. Sin embargo, el contexto nacional agrandó los efectos internos, dado que aún se mantenía el patrón oro y la plena convertibilidad, aún después de que se habían abolido en el Reino Unido hace algún tiempo. Algunos autores aseguran que los países latinoamericanos que aplicaron políticas heterodoxas para enfrentar la crisis resultaron menos afectados que aquellos que se mantuvieron apegados a sus políticas ortodoxas hasta el final. Pero aún así, se debieron violar principios básicos de la política económica que se mantenía hasta entonces, dado que era imposible la sostenibilidad de algunas. Por ejemplo, se tuvo que eliminar la convertibilidad plena y el patrón oro dado que las reservas del Banco Central se estaban acabando y se había detenido el flujo de crédito externo.

El impacto de la Gran Depresión de los años 30 sobre la economía nacional fue tan drástico que causó una transformación en el patrón de desarrollo. Si antes la orientación era hacia las exportaciones, ahora nace la firme idea de que Chile debía preocuparse solamente de producir gran parte de los productos que se necesitaban. Así, se consideró a la industrialización como el motor de crecimiento económico, y eso se sostendría a través de un proceso basado en la sustitución de importaciones (ISI).

A consecuencia de la crisis, Santiago y Valparaíso comienzan a atestarse de trabajadores cesantes, que venían, principalmente, de las minas del norte. La respuesta inmediata del Gobierno para enfrentar el problema fue aumentar el gasto público creando nuevos programas de empleo y dando alimentación gratuita⁴³.

⁴² Patricio Meller. *110 años de desarrollo económico chileno 1880-1990*, Pág. 48

⁴³ Felipe Larraín, *Proteccionismo y Desarrollo económico*, Pág. 66

Papel del Estado. El sector privado estaba reaccionando lento a la crisis, y a la percepción generalizada de que *grandes* industrias básicas en sectores claves de insumos energéticos e intermedios eran un prerrequisito para el éxito de una ISI, el Estado comenzó a adquirir un papel de creciente importancia en el proceso económico.

Para comprender su papel en la economía chilena es conveniente examinar el marco sociopolítico vigente hasta 1940. Antes del ciclo del salitre, el área económica predominante era el heredado de los tiempos coloniales, es decir, una mezcla de oligarquía terrateniente y mercantilismo⁴⁴. El trigo era el producto más importante de exportación. La mayor parte de la población vivía en áreas rurales; no fue sino hasta 1940 que más del 50% de los chilenos ya residía en áreas urbanas⁴⁵.

Durante el “boom” del salitre, la influencia económica de la agricultura disminuyó, por dos distintas razones. En el plano internacional, las exportaciones chilenas de trigo fueron desplazadas por exportaciones competitivas desde otros países. En lo interno, la expansión de otras actividades nacionales como la minería, las actividades comerciales y financieras y la industria, crearon nuevos grupos con mayor poder económico relativo que la oligarquía agraria.

Además, como los recursos obtenidos por las exportaciones salitreras, aumentaron el tamaño y la capacidad organizativa del Estado. Esos recursos se utilizaron para aumentar el grado de urbanización del país, lo que condujo a la expansión de la clase media, especialmente la vinculada al empleo público.

Desde el auge del salitre y hasta la Gran Depresión, el Estado actuó como intermediario entre inversionistas foráneos y la sociedad chilena, utilizando su poder para captar una parte importante de los excedentes de las exportaciones salitreras. Algunos grupos

⁴⁴ Patricio Meller. *110 años de desarrollo económico chileno 1880-1990*, Pág. 56

⁴⁵ Patricio Meller. *110 años de desarrollo económico chileno 1880-1990*, Pág. 56

quisieron beneficiarse del patrón de gasto e inversión del sector público, de modo que el juego político se orientó en parte a influir en las decisiones estatales relativas al gasto y la inversión.

Enfrentada la crisis, el país comenzó su recuperación y continuó su orientación basado en ISI. Este patrón de crecimiento continuó hasta la década de 1970, si bien a través de los años se hicieron intentos por liberalizar algunos ramos de la economía, esto no cambió la orientación existente hasta ese entonces. Los intentos iban de la mano con los bajos resultados que había producido este proceso económico. Un análisis más acabado sobre estos vendrá en las siguientes secciones.

Además, el país fue viviendo transformaciones sociales importantes, que generarían movimientos políticos importantes desde la década de 1930 hasta 1970, pero aún así la orientación general fue apoyar la industria manufacturera nacional.

En 1970, asume un nuevo gobierno apoyado por una coalición de izquierda, la Unidad Popular. En la que se estimaba que el patrón de desarrollo económico vigente era muy lento. Este crecimiento retrasado se asociaba con el control de la economía, y específicamente de la Gran Minería del Cobre y la industria manufacturera, por monopolistas extranjeros y nacionales. Para acelerarlo se necesitaban transformaciones estructurales profundas, lo que implicaría que el Estado sería un actor más activo y controlar en la economía, convirtiéndose en planificador central. Para la Unidad Popular, esta era también una condición necesaria para la construcción de una nueva sociedad socialista.

3.1.2. Políticas aplicadas

La Gran Depresión llevó al brusco abandono de la estrategia orientada a la exportación de recursos naturales y de las políticas de *laissez-faire*. Esto no fue por una motivación

ideológica, sino que era lo que quedaba por hacer luego de los graves problemas económicos generados por la crisis. Continuar apoyándose en las exportaciones del salitre o el cobre como el sector líder que mantuviera en movimiento la economía nacional, ya no era posible. El efecto perjudicial de los shocks externos evidenciaba cuan vulnerable era la economía chilena. En consecuencia, de acuerdo al entorno internacional de la época, las prioridades del desarrollo tendrían que orientarse hacia los sectores que producían para el mercado interno. Así pues, había que reducir su dependencia del sector externo.

En términos de política de largo plazo hay una clara orientación a la autosuficiencia. Así, entre 1928 y 1931, el promedio de aumento de los derechos de aduana fue de 71%, y afectó a un 73 % del total de importaciones.

La complejidad y arbitrariedad del sistema aduanero chileno continúa en aumento hasta 1973, a pesar de los dos infructuosos intentos de liberalización de los Presidentes Jorge Alessandri (1958-1964) y Eduardo Frei (1964-1970).

La estrategia ISI. Los inicios de la ISI fueron inducidos desde el exterior. La Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial crearon una escasez de productos importados, cuyos precios relativos subieron, aumentando así la rentabilidad de la inversión en la ISI. Durante la Gran Depresión, la contracción de las importaciones creó un vacío que permaneció aún cuando la demanda local disminuyó. La ISI vino a llenar ese vacío. *Esta primera etapa fue generada por incentivos de mercado: los precios y los diferenciales de utilidad fueron los mecanismos que canalizaron recursos hacia las manufacturas.*

En la segunda etapa de la ISI, el gobierno jugó un papel más protagónico. Las estrategias de desarrollo buscaban dos objetivos: independencia económica respecto de los mercados mundiales y reducción de la vulnerabilidad externa. La ISI sería el modo de

alcanzar dichos objetivos. De hecho, antes de la década de 1960 se creía que era el único mecanismo conducente a la industrialización, era la protección por parte del Estado. Los principales instrumentos utilizados para promover esta estrategia fueron una alta protección arancelaria, incentivos especiales a las manufacturas mediante crédito barato y acceso especial a las divisas e inversión pública en infraestructura, orientada a complementar la producción industrial.

La idea principal de la ISI tiene relación con en que auto sustenta en sí misma porque puede generar la producción de otros bienes que compongan el proceso productivo.. Primero se producen bienes finales, luego se van incorporando insumos industriales por un desarrollo hacia atrás de la cadena que serían los bienes intermedios, para finalmente producir bienes de capital.

Pero las tarifas no son ni la única ni la más importante barrera al comercio que existe en Chile después de la Gran depresión. En 1935, durante la presidencia de Arturo Alessandri, hay un aumento general de derechos aduaneros de 50%. Hasta este momento, las tarifas son el principal instrumento de restricción al libre comercio, pero después de 1935 pierden gradualmente importancia al introducirse controles cambiarios, que permanecieron hasta 1990 con distintos grados de flexibilidad. También se utilizaron tipos de cambio múltiples, alta y amplia dispersión de aranceles, muchos impuestos y diferentes sobrecargas a las importaciones, licencias, cuotas y depósitos previos, listas de importaciones permitidas y prohibidas, subsidies implícitos y explícitos, excepciones y regímenes especiales, impuestos directos a las exportaciones y devoluciones de impuestos, reglamentaciones especiales para la inversión extranjera y los movimientos de capital relacionados⁴⁶.

La importancia relativa de cada una de las barreras aduaneras y no aduaneras, mencionadas anteriormente, varió durante el periodo según las preocupaciones más

⁴⁶ Patricio Meller. *110 años de desarrollo económico chileno 1880-1990*, Pág. 52

coyunturales: crisis cambiarias, esfuerzos estabilizadores, necesidades de ingresos fiscales, además de las preferencias del gobierno de turno. Pero la tendencia del grado proteccionista de las barreras fue al alza, en parte para superar las dificultades planteadas por la ISI más sofisticadas y más costosas, en las cuales el país no tenía ninguna ventaja comparativa.

El Estado había impuesto restricciones y medidas de control relativas al sector externo en la década de 1930. En la década siguiente asumió otro rol, formando parte del proceso productivo y en la promoción de éste. En este contexto, la creación de una corporación nacional para el desarrollo en el año 1939, la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), implicó un cambio institucional de enorme relevancia. La CORFO fue la primera institución pública que contó explícitamente con recursos para financiar actividades de inversión. Los objetivos serían la formulación de un programa nacional de desarrollo y la asignación de recursos para actividades productivas incluidas en dicho programa.

Los empresarios industriales, reunidos en la SOFOFA, aceptaron que el Estado tomara un rol más activo siempre que se tratará de una mayor protección industrial. Estuvieron también de acuerdo con un Estado que formulara un programa nacional de desarrollo, mientras esos recursos fueran a parar al sector privado. Pero estuvieron en contra de la existencia de empresas estatales, porque según ellos, las empresas públicas aventajarían a las privadas.

Se realizaron esfuerzos por alcanzar un cierto grado de liberalización en el comercio, en el ámbito arancelario y comercial. Por un lado, algunos gobiernos intentaron disminuir las barreras arancelarias con el fin de generar un ambiente más propicio para la producción. Pero, como se verá en el apartado de resultados, aquellas políticas no lograron el objetivo. También se hicieron esfuerzos de liberalización restringida en la década de 1960 para expandir el mercado local. Chile fue cofundador primero del

Acuerdo Latino Americano de Libre Comercio (*ALALC*), junto a otras nueve países, y en 1969, del Pacto Andino, que buscaba profundizar los esfuerzos de integración llevados a cabo por la primera dentro de un subconjunto de seis socios de *ALALC*.

3.1.3. Resultados

Hay que entender que en el contexto en que se ubicó Chile en los años treinta fue muy distinto a lo que se conocía hasta entonces. Como menciona Palma, en su ensayo “Chile 1914-1935: de economía exportadora a sustitutiva de importaciones”, para la economía chilena quizás la mayor diferencia entre el efecto de la Primera Guerra Mundial y el de la Gran Depresión es que la primera tuvo sólo un impacto negativo en las importaciones, mientras que la segunda afectó tanto a éstas como a las exportaciones. Bajo esa premisa, se produce la ISI con el objetivo de lograr un desarrollo industrial.

La promoción de la industria manufacturera fue indiscriminada, es decir, no hubo ningún intento de orientar los incentivos hacia aquellas industrias que poseyeran ventajas comparativas potenciales. Se pensaba que cualquier producción interna que reemplazara importaciones acrecentaría el bienestar nacional. Este esquema produce "la ISI a cualquier costo"; los beneficios vendrán después.

El sector industrial representaba alrededor del 11% del PIB en 1908, registrando entre 1908 y 1925 una tasa anual de crecimiento de 3,5%. Aunque prevalecía entonces un régimen de libre comercio, en el periodo 1880-1930 el arancel de importación implícito fluctuó entre 15% y 25%⁴⁷. Esto demuestra que antes de la ISI, existía algo de industria. Pero la cuestión de fondo, no es si había o no había industria antes de 1930, sino cual era su papel como motor de crecimiento, y cuando comienza a asumirlo es después de 1930. Y ese fue el cambio que se produjo en el período ISI.

⁴⁷ Patricio Meller. *110 años de desarrollo económico chileno 1880-1990*, Pág. 51

A pesar de que el país se inició temprano con la ISI, no le fue posible alcanzar los objetivos perseguidos debido a la escasez de divisas y a que la maquinaria necesaria solo pudo importarse después de la Segunda Guerra Mundial. Por lo que antes de esa guerra la alternativa era ISI de bajo nivel tecnológico.

Durante la década de 1940, la tasa anual de crecimiento de la industria fue de 4,4%, número levemente superior a la del período 1908-1925. Durante 1950-1970, esta tasa se elevó al 5,6%, superando el 4,0% de la tasa de crecimiento anual del PGB.

Quienes son opositores a estas medidas argumentan, que el complicado sistema aduanero, junto con la estructura arancelaria heterogénea que finalizó entregando grados de protección muy distintos entre sectores, provocó una fuerte distorsión en la asignación de recursos. Por tanto, el hecho de cerrar la economía hizo perder a nuestro país, durante más de cuatro décadas, muchas de las ventajas de la especialización y el comercio.

Algunos defensores de las políticas restrictivas adoptadas afirman, que era necesario aislar a Chile de los embates de la economía mundial que habían probado ser tan dañinos, y desarrollar de esa manera nuestra industria. Otros, en una posición menos extrema, reconocen las ventajas del comercio, pero subrayan que en el contexto de la época no existía otra alternativa que la seguida, puesto que la gran mayoría de los países cerraron sus economías; en una situación así, el intento aperturista aislado de una nación habría sido básicamente infructuoso.

Algunos autores reconocen la existencia de un sistema alternativo a la ISI basado en el sistema de precios. Si el objetivo era corregir el fuerte déficit en la balanza de pagos y encarar el período recesivo con el menor costo posible, bien pudo haberse usado el tipo de cambio como variable de política, en vez de una combinación de instrumentos ineficientes y distorsionadores. Una liberación en el precio de la divisa la habría encarecido, eventualmente, eliminando a corto plazo el déficit de la balanza de pagos.

La estrategia de ISI aumentó la importancia de la industria manufacturera en la economía chilena; su participación en el PGB, que era de alrededor de 13% en 1925, subió a más de 25% hacia 1970. Sin embargo, el ritmo global de crecimiento del PGB se consideraba insatisfactorio, y los incrementos de la productividad interna eran muy bajos. Mientras para toda América Latina el crecimiento de la productividad total durante 1950-1973 fue de 1%-1,5% al año, en Chile fue inferior a 1%. En los países desarrollados la productividad total aumentó en 2%-3% durante el mismo período. La economía chilena mostró una tasa relativamente lenta de incorporación de la tecnología moderna a sus sectores productivos⁴⁸.

Durante los años 60, comenzaron las críticas a la estrategia de ISI. Existían signos generalizados de la ineficiencia que se producía en la industria nacional. La ISI había fallado en el intento de independizar la economía local de la externa, aquello si quiera había cambiado. La vulnerabilidad entre ambos sectores se produce por varias razones. La participación de las exportaciones en el PGB se redujo pero, a raíz de las políticas de sesgo antiexportador de la ISI, la estructura de baja diversificación de la canasta de exportaciones siguió siendo la misma: el cobre constituía más del 65% de las exportaciones totales. El coeficiente de importaciones de la economía chilena se redujo en comparación con el de antes de la Gran Depresión, pero también hubo un cambio significativo en la estructura de esas importaciones, que pasaron a estar dominadas por los insumos intermedios necesarios para mantener en marcha la producción, y por las importaciones de bienes de capital, que pasaron a ser cruciales para el crecimiento.

Así, después de casi cuarenta años de ISI, la tasa de crecimiento de la economía era aún dependiente del crecimiento de las exportaciones. Por otra parte, cada crisis de la balanza de pagos generaba nuevas reglamentaciones proteccionistas. Los problemas externos se solucionaban aumentando de manera aislada barreras que solo aportaban soluciones parciales.

⁴⁸ Patricio Meller. *110 años de desarrollo económico chileno 1880-1990*, Pág. 53

La evolución de las restricciones en la política comercial es una clara muestra de la creciente burocratización de la economía chilena, que llevo a un muy confuso conjunto de reglamentaciones, a inestabilidad extrema en las decisiones del estado, arbitrariedad e incentivos para la corrupción. El sistema de políticas aplicadas para promover la ISI no fue flexible frente a condiciones cambiantes; una vez hecha la protección, era bastante complicada de eliminar.

El sector industrial no fue eficiente en la utilización de los recursos económicos, y cargo con la culpa de los malos resultados con respecto al desarrollo. Genero poco empleo y no produjo suficientes bienes básicos a precios competitivos, para satisfacer la demanda interna. Después de un largo periodo de incentivos preferenciales según la política de ISI, la industria todavía requería un alto nivel de protección en los comienzos de la década de 1970. Cuesta explicar las razones que den a entender porque después de cuarenta años de ISI, no se produjo una maduración industrial. El resultado final recaía en los consumidores que tenían que pagar altos precios por bienes de mala calidad. Este sector se encontraba excesivamente diversificado, plagado de ineficiencia y subutilización, y muchas empresas pudieron existir gracias al apoyo del Estado, a través del crédito, leyes o sistemas de precios

Con respecto al fomento desde el Estado, la CORFO se convirtió en el instrumento más importante para alentar el crecimiento a través de políticas de desarrollo. Se crearon empresas estatales en los sectores intermedios industriales básicos: Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), Compañía de Acero del Pacífico (CAP), Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), Industria Azucarera Nacional (IANSA), entre otras.

Durante el período 1939-1973, la CORFO dominó la vida económica chilena a través de la inversión directa en sus empresas estatales y la asignación de créditos. En el periodo

1939-1954, controlaba el 30% de la inversión total en bienes de capital, más del 25% de la inversión pública y un 18% de la inversión bruta total⁴⁹.

Así entonces, entre 1940 y 1970, el Estado adquirió nuevas funciones en el proceso productivo, transformándose en un importante fomentador del crecimiento del país, y aplicando numerosas reformas sociales de diverso carácter. En una primera etapa fue un Estado promotor, entregando el crédito para la inversión industrial privada; luego, fue Estado empresario, a través de sus empresas estatales; y después se convirtió en Estado programador, en donde definía el camino de largo plazo que debía seguir el desarrollo del país y especificaba a donde se debía dirigir la inversión, fuese pública o privada, utilizando incentivos especiales de crédito, impuestos y subsidios.

Uno de los aciertos del Estado en esa época, fue destinar recursos para favorecer a los sectores forestal y pesquero, que hoy se han transformado en sectores exportadores líderes. Fue clave en la construcción de infraestructura relacionada con la electricidad y las telecomunicaciones.

Con respecto a los acuerdos comerciales con distintos países, los resultados fueron magros. Esto por el escaso nivel de *liberalización efectiva* dentro de ALALC, agravado por *la falta de mecanismos de desgravación automática; lo poco diversificado de las economías, dominadas por producciones poco complementarias; el elevado grado de proteccionismo hacia el resto del mundo; las dificultades inherentes para encontrar mecanismos de compensación eficientes dentro de un marco de distribución asimétrica de los eventuales beneficios de la integración; las reacciones asimétricas frente a los continuos desequilibrios macroeconómicos característicos de las economías de la región y las limitaciones de los mecanismos de compensación de pagos*⁵⁰.

⁴⁹ Markos Mamalakis. "Historical Statistics of Chile- National Account, series 1940-1965".

⁵⁰ Dominique Hachette, *La reforma Comercial*, Pág. 289

Entre 1950 y 1970 se realizaron tres intentos de reducir las barreras a las importaciones: 1956, 1959 y 1968. Los dos primeros intentos fallaron por consideraciones más bien relacionadas con crisis cambiarias de la época, y porque el objetivo principal de la política económica era la estabilización en años de alta inflación. Las barreras aduaneras y no aduaneras junto con el tipo de cambio se usaron de forma muy confusa y contradictoria en relación al desarrollo industrial que seguía siendo un objetivo importante. El tercer esfuerzo de liberalización también tuvo corta vida, dado que el año setenta vio un retorno a un régimen muy intervencionista por motivos de control directo de la actividad económica y de las cuentas externas. Los precios perdieron el rol asignativo que les quedaba de periodos previos y dominaron los cambios múltiples y las barreras no aduaneras. Este último esfuerzo fue más bien de "racionalización" de las barreras a las importaciones. Los depósitos previos fueron reemplazados por aranceles equivalentes y los aranceles sobre insumos y bienes de capital fueron reducidos, pero ello derivó en una protección efectiva a la mayor para diferentes sectores industriales.

En este esquema de fuerte incentivo a la industria los resultados obtenidos en términos de crecimiento son, sin embargo, nada espectaculares. En efecto, aunque el sector manufacturero crece a un promedio de 4,3% anual durante 1914 y 1965, el ingreso nacional lo hace a sólo 3,5% durante el mismo período, cifra inferior a la del resto de las economías latinoamericanas en conjunto. Este hecho significó que la industria aumentara en un 50% su participación en el producto, en desmedro de la minería y la agricultura. En definitiva, el sector industrial falla en su tentativa de constituirse en centro y motor del desarrollo económico chileno. No parece aventurado afirmar que la razón de este fenómeno se encuentra en la creación artificial de incentivos para un área productiva, que no guardan relación con las reales ventajas comparativas del país.

3.2. De la liberalización hasta nuestros días (1974 en adelante)

3.2.1. Contexto histórico y Políticas Aplicadas

Desde 1940 y hasta 1973, la economía chilena se caracterizó por el papel creciente del sector público y por una estrategia de ISI apoyada en altos niveles de aranceles y otras barreras no arancelarias. Esto se reforzó durante los años 1970-1973, en el que el número y la cobertura de las intervenciones y controles del gobierno alcanzó un nivel altísimo. En 1973, la economía chilena experimentó un giro desde una situación de fuerte control estatal a un régimen de libre mercado, precios libres y economía completamente liberalizada, con un claro predominio del sector privado sobre el Estado y el sector público.

Por más de cuarenta años y hasta 1973 predominó una estrategia de sustitución de importaciones que marcó profundamente el rumbo y ritmo de la economía. Aranceles altos y dispares, controles de cambios, prohibiciones, monopolios de importaciones, licencias, listas de importaciones permitidas y depósitos previos fueron utilizados para proteger el sector industrial elegido como reemplazante de las exportaciones como motor del desarrollo. Fueron el pan de cada día en la política económica, pero la mayoría terminaría por esfumarse al inicio de este ciclo, por la situación caótica que experimentaba el país, que hacía insostenibles al modelo ISI. Nunca se obtuvieron los resultados esperados en el desarrollo industrial, y finalmente no terminaron por llegar.

Así pues, una de las reformas económicas chilenas más importantes de este siglo ha sido la apertura comercial de la economía a partir de este ciclo, que en menos de diez años derribó las altas murallas proteccionistas mantenidas por casi medio siglo para estimular el desarrollo industrial que supuestamente iba a ser el **motor del crecimiento** de la economía chilena. El empujón inicial perdió su dinamismo y se usaron instrumentos comerciales y cambiarios en forma crecientemente ineficiente y contradictoria,

generando grandes distorsiones en la asignación de recursos y frenando el desarrollo de nuevas exportaciones, como ya se ha mencionado anteriormente.

La idea principal iniciado el ciclo era revertir la situación abriendo la economía al exterior para aprovechar mejor las ventajas comparativas, estimular nuevas exportaciones, someter a todos los sectores a la competencia externa y por medio de ella controlar los monopolios internos, estimular la absorción de nuevas tecnologías, mejorar la calidad de los productos, abrir nuevos mercados y modernizar los sectores no transables. Lo que marca un giro con respecto al período anterior, en donde el motor de crecimiento del país estará basado en la competencia con el resto del mundo, que finalmente, es la política seguida hasta hoy en día. Esto se puede apreciar con la orientación que viene desde aquella época, plasmada en acuerdos de libre comercio con distintos planetas del orbe. Así, el país terminaría con su orientación proteccionista.

Todas las medidas de liberalización y desregulación se aplicaron en medio de un severo programa de estabilización antiinflacionario, con tasas de inflación de tres dígitos entre 1973 y 1976. La liberalización económica y el esquema de privatización fueron impuestos en forma simultánea a la vigencia de severas restricciones políticas: los partidos políticos, las organizaciones sociales y los derechos y libertades humanas estaban siendo reprimidos con dureza⁵¹.

El sistema de protección que existente hasta 1973 consistía en una tasa arancelaria nominal promedio de 105% y una tasa arancelaria nominal máxima de 220%, incluso había algunos ítems con aranceles de hasta 750%. Las restricciones cuantitativas, las prohibiciones, los derechos antidumping y compensatorios y las barreras no arancelarias fueron prácticamente eliminados hacia 1976. A fines del mismo año, el arancel nominal promedio era de 36%, y el máximo, de 66%: cerca de la tercera parte del nivel que temen en 1973. En 1979, Chile introdujo un arancel nominal uniforme de 10% para

⁵¹ Patricio Meller. *110 años de desarrollo económico chileno 1880-1990*, Pág. 61

todas las importaciones. De este modo, se instauró en poco tiempo una drástica liberalización de la balanza comercial.

3.2.2. Resultados

Hay dos vías por las que las importaciones afectan el nivel de la producción interna de transables. La primera es la sustitución directa de bienes e insumos nacionales por importados. La segunda se refiere a la utilización de insumos intermedios importados en el proceso de producción, con lo que se eliminan algunas etapas de la producción nacional, sustituyendo directamente valor agregado nacional. Ha existido algún grado de desindustrialización en la economía chilena. Durante los años del auge de las importaciones, 1977-1981. Mientras las importaciones reales crecían a 19% al año, la industria exhibía una tasa anual de crecimiento de 3,5%. La participación de la industria en el PGB disminuyó desde más de 25% a fines de los 60 a alrededor de un 20% durante la década de 1980. El sector industrial generó empleo a una tasa de 2,9% al año en la década de 1960; durante el proceso de liberalización comercial, en cambio, hubo una tasa anual de "destrucción de empleos" industriales de casi 2%.

La participación de las exportaciones en el PGB subió desde 12% en la década de 1960 a más de 30% durante la década de 1980. A pesar del importante crecimiento de las exportaciones de cobre, su participación en las exportaciones totales declinó desde más de 75% a menos de 45% en el mismo período. La composición de las exportaciones chilenas durante la década de 1980 es la siguiente: *minería, 56%; agricultura, 12%; productos forestales y madera, 11%; pesca y productos marinos, 10%*. Hubo también un incremento de las exportaciones industriales. La composición de las exportaciones de este sector a fines de la década de 1980 es la siguiente: *papel, madera y productos de madera, 31%; harina de pescado y productos alimenticios, 30%; productos metálicos básicos, 9%*. En otras palabras, el 70% de las exportaciones industriales está relacionado con materias primas de recursos naturales.

Las ventajas comparativas de Chile a fines de los 80 son estructuralmente las mismas de siempre, esto es, cerca del 90% de la canasta de exportaciones depende de la dotación de recursos naturales del país. Sin embargo, hay dos diferencias importantes respecto al pasado. Primero, una clara diversificación de los bienes de recursos naturales contenidos en la canasta de exportaciones, de modo que las fluctuaciones de los precios mundiales de las materias primas no expongan tanto a la economía chilena a shocks externos. Así, el colapso del mercado de una materia prima no tendrá efectos tan perjudiciales como ocurrió con la aparición del nitrato sintético en la década de 1920. En segundo lugar, la mayor parte de las exportaciones chilenas provienen de empresas de propiedad chilena, por lo que la mayor parte del excedente puede ser potencialmente reinvertido en el país.

CONCLUSIONES

En el desarrollo del trabajo queda presente que el proteccionismo ha sido una política usada en el desarrollo económico de nuestro territorio por casi dos siglos. Si bien se manifiesta con distinta importancia y con resultados, es de vital relevancia poder identificar su existencia. Ella va acompañada de cómo fue progresando el desarrollo industrial del país.

Desde el período colonial, el progreso económico de nuestro territorio fue bajo. Existía una fuerte dependencia de las importaciones europeas, reconociendo períodos contrabandistas y la posterior existencia de navíos de registro. Sólo se fabricaban algunos productos de consumo que permitían mantener la autosuficiencia. Posteriormente algunos productos pudieron extender el comercio hacia el Perú, en donde destaca el trigo y el sebo. Finalizando, el siglo surgen algunas voces que pretenden generar medidas que inviertan la situación y que permitan desarrollar productos que generen riqueza, y de alguna manera, terminar con la total dependencia europea. Aún cuando algunas de estas ideas proteccionistas hicieron eco en ciertos sectores, no fueron realmente plasmadas por largos años.

El primer hito proteccionista, tiene relación al decreto de libre comercio proclamado en 1811. En él se expresa la intención de que cobrar altos aranceles para aquellos productos que compitan con los nacionales, además de permitir el ingreso de aquellos insumos que favorezcan el establecimiento de industrias. Siendo este un buen intento para permitir el progreso, en ese entonces las prioridades de Chile se enmarcaban en un contexto más político, organizar el Estado y enfrentar la guerra de la Independencia. Además, la política proteccionista se materializaba a través de la política comercial expresada en los

derechos de internación, pero estos también cumplían otra función: recolectar recursos para financiar el gobierno.

El progreso de la nación tuvo como base las reformas estructurales aplicadas en la década de 1830. Ello permitió que se desarrollaran el sector agrícola y minero, que serían pilares fundamentales de las exportaciones del país. Se continuó con una política comercial proteccionista, hasta la década de 1860. en donde se implementa por algunos años el pensamiento liberal. Hasta ese entonces, no se había alcanzado un desarrollo industrial, sólo pudieron establecerse algunas pequeñas fábricas establecidas en la década de 1850, pero no es posible determinar que esto fue causado por la política proteccionista.

Terminado el ciclo liberal, se vuelve a la política comercial proteccionista basada en determinados derechos de internación para ciertos productos. Progresivamente el número de industrias comienza a aumentar. La Guerra del Pacífico le permitió al país apropiarse de los terrenos salitreros que por esos días disfrutaban de un auspicioso momento. Esto permitió que el Estado adquiriera una mayor cantidad de recursos, y también generó empresas que debían satisfacer la demanda de los terrenos del norte.

Entrando al siglo XX, se comienza un mayor asentamiento industrial apoyado por nuevas políticas proteccionistas a favor de aquellos empresarios que las requerían. Un rol fundamental cumplió la SOFOFA en conseguir reformas y beneficios para sus integrantes, y de algún modo generó un efecto en el crecimiento industrial. La apertura del ferrocarril Transandino generó alianza de los agricultores con las medidas proteccionistas. La Primera Guerra Mundial favoreció el desarrollo de empresas por la escasez que se produjo, en cuanto a que los principales países que ingresaban productos, se encontraban en aquel conflicto. Así se comienza un período con un aumento del desarrollo industrial que va acompañado de medidas proteccionistas, que sirve como

camino para el proceso siguiente, en donde se produce un proteccionismo aún más extremo.

La Gran Depresión significó un desarrollo industrial aún mayor en el proceso conocido como la sustitución de importaciones. Muchos de los productos importados pasaron a producirse nacionalmente. La política proteccionista pasó a ser parte integral del Estado, y trajo consigo el aumento considerable de las tarifas protectoras, como la creación de otros instrumentos a favor de la protección: cuotas de importación, tipos de cambios múltiples, entre otros. Todo esto terminó con la liberalización que se produjo en la década de los setenta. Este proceso tuvo el error de generar industrias que producían solo el bien final, pero los demás productos que componían la cadena seguían importándose, lo que al final significaba un bajo valor agregado, que se tradujo en altos precios para los consumidores.

Con este pequeño recorrido, sólo se desea ilustrar la presencia proteccionista en el acontecer económico. No se puede hablar de un éxito de las políticas. Durante algunos períodos se usó la política arancelaria como su principal instrumento de acción, pero esta también cumplía la función de recaudar fondos: dos políticas no pueden ser alcanzadas por un instrumento. Además, la imposición de ciertas industrias que no poseen ventajas con respecto a las foráneas, implicará una producción más costosa y precios más altos, de modo que se hace difícil competir bajo un escenario así.

Si bien el proteccionismo favoreció el establecimiento de industrias que existen hasta el día de hoy, es factible preguntarse si aquel es el camino correcto a seguir. En el actual esquema liberal, este tipo de políticas es rechazado porque no conduce a resultados satisfactorios para el país, dado que las naciones sólo deben especializarse en aquellas industrias donde existen ventajas comparativas y no forzar situaciones contrarias. En defensa de la historia proteccionista de Chile, se puede decir que muchas de las políticas aplicadas eran ajustadas para la época, en donde se querían seguir los modelos europeos

y estadounidenses para alcanzar la prosperidad económica. El establecimiento de industrias generaría desarrollo, empleo y pondría a Chile a competir a nivel mundial. Además, era de común acuerdo en ciertas épocas que era lo que el país necesitaba, en especial en el período de la Gran Depresión, en donde era necesario cerrarse a la economía mundial para evitar que los shocks externos afectaran al país. Así que probablemente, el proteccionismo era el tipo de política que debía aplicarse bajo algunos escenarios.

La presencia de esta política es innegable en el acontecer económico del país, pero queda por dilucidar si su aplicación generó efectos cuantitativos importantes para poder calificarla como un verdadero fracaso, o para desmentir aquello. El aporte de este trabajo yace en un orden cualitativo de la información que demuestra distintos grados de proteccionismo a lo largo de la historia.

BIBLIOGRAFÍA

BHAGWATI, Jagdish N. Economía Proteccionista. México, Gernika, 1990, 163p.

CARIOLA, Carmen y Sunkel, Osvaldo. Un siglo de historia económica de Chile: 1830-1930. Santiago, Universitaria, 1990. 397p.

CEPPI, Sergio. Chile 100 años de industria (1883-1983). Santiago, SOFOFA, 1983. 360p.

CUADRA, Sergio de la. Apertura comercial: experiencia chilena. Santiago, Universidad de Chile, 1992. 289p.

CUADRA, Sergio de la y Hachette, Dominique de la F. Apertura Comercial: Experiencia chilena. Santiago, Economía y Administración de la Universidad de Chile, 1992. 289p

HACHETTE, Dominique de la F.. La reforma Comercial. *Centro de Estudios Públicos*, Santiago, 2000, pp. 295-340

HURTADO, Carlos R. La economía chilena entre 1930 y 1930: sus limitaciones y sus herencias. Chile, Estudios CIEPLAN N°12, 1984. pp. 36-60

LARRAÍN, Felipe. Proteccionismo y desarrollo económico. *Cuadernos de Economía*, Vol. 23, 1986. pp. 69-76

MAMALAKIS, Markos. Historical Statistics of Chile- National Account, series 1940-1965.

MELLER, Patricio. Un siglo de economía política chilena. Santiago, Andrés Bello, 1996. 380p.

MUÑOZ, Oscar G. Crecimiento industrial de Chile: 1914-1965. Santiago, Instituto de economía y Planificación, 1968. 232p.

PALMA, Gabriel. Chile 1914-1935: de economía exportadora a sustitutiva de importaciones. Chile, Estudios CIEPLAN N°12, 1984. pp. 61-88

RIVEROS, Luis A. y Ferraro, Rodrigo. La historia económica del siglo XIX a la luz de la evolución de los precios. Estudios de Economía, Vol.12, 1985. pp. 51-77

ROSS, Agustín. Reseña Histórica de comercio de Chile en la época colonial. Santiago, Impr. Cervantes, 1894. 482p.

VILLALOBOS, Sergio R. El comercio y la crisis colonial: un mito de la Independencia. Santiago, Universidad de Chile, 1968. 382p.

VILLALOBOS, Sergio R. y Sagredo, Rafael B. El proteccionismo económico en Chile siglo XIX. Santiago, Instituto Blas Cañas, 1987. 206p..

VILLALOBOS, Sergio R. y Sagredo, Rafael B.. Ensayistas proteccionistas del siglo XIX Santiago, Centro de Investigaciones Barros Arana, 1993. 304p.