

NACIONALISMO ECONÓMICO Y REFORMA TRIBUTARIA A FINES DEL SIGLO XIX EN CHILE*

William F. Sater**

EXTRACTO

Tradicionalmente se ha sostenido que el Libre Comercio y su principal exponente, Jean Courcelle Seneuil, afectaron de manera adversa el desarrollo económico de Chile. Se afirma que Chile tuvo la posibilidad de convertirse en una nación industrial, no obstante, con el advenimiento del Libre Comercio se eliminaron las barreras gracias a las cuales las nacientes industrias habían prosperado. Las fábricas chilenas, incapaces de competir, se debilitaron transformando a la nación en un productor de materias primas: una colonia económica para las potencias industriales de Europa y los Estados Unidos. De esta manera, el libre comercio ha sido culpado de ser el causante del subdesarrollo chileno. Este documento demostrará que la influencia del liberalismo económico ha sido exagerada. Es verdad que el libre comercio fue creciendo a comienzos de 1860, pero su influencia se vio gradualmente frenada posteriormente. En efecto, a finales del año 1880, Chile había vuelto al proteccionismo, fomentando las industrias nacionales mediante la aplicación selectiva de algunas leyes.

ABSTRACT

It has traditionally been argued that Free Trade and its principal oracle, Jean Courcelle Seneuil have adversely affected Chile's economic development. Before Courcelle Seneuil, they affirm, Chile enjoyed the possibility of becoming an industrial nation. The advent of Free Trade, however, knocked down the barriers behind which the nascent industries and prospered. Chile's factories, unable to compete, withered away, reducing the nation a raw material producer; an economic colony for the industrial powers of Europe and the United States.

Thus Free Trade has been blamed for Chile's underdevelopment. This paper will demonstrate that influence of Economic Liberalism has been exaggerated. It is true that Free Trade gained ascendancy in the early 1860's, but its influence was gradually reversed hereafter. Indeed, by the end of the 1880's Chile had again adopted protectionism, fostering home industries through the selective application of certain laws.

* Nuestro agradecimiento y gratitud al Editor de The Americas, señor, James D. Riley, por concedernos la autorización de publicar en español este trabajo.

** California State University, Long Beach.

NACIONALISMO ECONÓMICO Y REFORMA TRIBUTARIA A FINES DEL SIGLO XIX EN CHILE*

William F. Sater

Tradicionalmente se ha sostenido que el Libre Comercio y su principal exponente, Jean Courcelle Seneuil, afectaron de manera adversa el desarrollo económico de Chile. Diferentes personalidades, entre los que se cuentan a Aníbal Pinto Santa Cruz, Julio César Jobet, Andre Gunder Frank y Francisco Encina, han afirmado que la introducción del Liberalismo Económico destruyó a Chile.¹ Ellos afirman que, antes de Courcelle Seneuil, Chile tuvo la posibilidad de convertirse en una nación industrial. No obstante, con el advenimiento del Libre Comercio se salvaron las barreras gracias a las cuales las nacientes industrias habían prosperado. Las fábricas chilenas, incapaces de competir, se debilitaron transformando a la nación en un productor de materias primas: una colonia económica para las potencias industriales de Europa y los Estados Unidos.

De esta manera, el libre comercio ha sido culpado de ser el causante del subdesarrollo chileno. Este documento demostrará que la influencia del liberalismo económico ha sido exagerada. Es verdad que el libre comercio fue creciendo a comienzos de 1860, sentando las bases de la Ley Arancelaria de 1864. Esta influencia se vio gradualmente frenada por la legislación subsiguiente. En efecto, a finales del año 1880, Chile había vuelto al proteccionismo, fomentando las industrias nacionales mediante la aplicación selectiva de algunas leyes.

* *Estudios de Economía*, publicación del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, vol. 18, n°2, diciembre de 1991.

¹ Jean Gustave Courcelle Seneuil (1812-1892), economista francés. Impartió la primera clase de economía política en la Universidad de Chile. También trabajó como Consejero Económico del Gobierno chileno. Muchos lo consideran como el fundador de la Economía Clásica en Chile: Aníbal Pinto Santa Cruz, *Chile un caso de desarrollo frustrado*. Santiago, 1962, pp. 35-36, 42; Julio César Jobet, *Ensayo crítico del desarrollo económico-social de Chile*. Santiago, 1955, pp. 44-45; Francisco Antonio Encina, *Nuestra inferioridad económica*. Santiago, 1912, pp. 319-320; Andre Gunder Frank, *Capitalismo y Subdesarrollo en América latina*. Nueva York, 1969, pp. 67-73.

Para ilustrar este desarrollo, debemos comenzar con la Ordenanza de Aduana del año 1851, el último Código de Aduana "neomercantil" de Chile, que establecía un impuesto del 25 por ciento a todas las importaciones.² Sin embargo, algunos ítemes fueron clasificados en categorías especiales y gravados con tasas diferentes. Los artículos de lujo —baúles, zapatos, muebles y ropa hecha— pagaban un treinta por ciento de su valor; animales de tiro, algunos alimentos y el ganado fueron fijados con un seis por ciento; a las joyas se les impuso un dos por ciento, mientras que el vino, té, tabaco y licores pagaban derechos específicos. De manera significativa, las disposiciones aduaneras permitían la importación de más de cien artículos libres de derecho. Por lo general, éstos eran materias primas tales como el hierro, mercurio, algodón; bienes manufacturados o máquinas para ser utilizadas en la minería, agricultura o en la industria.³

Algunas exportaciones también se encontraban sujetas a la tasación: un avalúo específico de un real por quintal (100 libras) fue impuesto al guano; en cambio, la plata y el cobre fueron fijados a un porcentaje de su valor. Las utilidades provenientes de los derechos por los metales exportados eran repartidas: el gobierno recibía tres cuartos y el remanente, los departamentos locales. Con excepción de los derechos de exportación los cuales aumentaron el costo de los minerales chilenos en el mercado mundial, la Ordenanza de 1851 parecía favorecer los intereses locales: desfavorecía la importación de aquellos productos que competían con los artículos chilenos; aseguraba un monopolio nacional del comercio de cabotaje (marítimo) y facilitaba la importación de maquinaria y materias primas a fin de establecer y desarrollar las industrias nacionales.⁴

Inicialmente, Chile prosperó a comienzos de 1850. Pero las cosechas pobres, la baja en las exportaciones de minerales y la intranquilidad interna acabaron con el auge de los primeros años del Gobierno de Montt. El gobierno trató de satisfacer sus necesidades economizando y aumentando los préstamos.⁵ Este método no logró proporcionar una consolidación adecuada, lo que obligó al Presidente Montt a solicitar al Congreso la autorización para revisar el Código de Aduana de 1859.

² Robert M. Will, "La política económica de Chile, 1810-1864". *El Trimestre Económico*, XXVII 1960, 243-244, 246.

³ Ricardo Anguita, "Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1º de junio de 1912", Santiago, 1912, I, 531-536.

⁴ Robert M. Will, pp. 255.

⁵ Alberto Edwards, *Cuatro presidentes de Chile*, Santiago, 1932, I, 146-148; Daniel Martner, *Estudio de política comercial chilena e historia económica nacional*, Santiago, 1923, I, 290-292; Francisco Antonio Encina, *Historia de Chile desde la prehistoria hasta 1891*, Santiago, 1948-1952, XIII, 588-601.

Durante los debates relativos a la moción de Montt, algunas figuras políticas aportaron ideas que reflejaban claramente la influencia del libre comercio. Por ejemplo, el Ministro de Economía anunció que uno de sus objetivos era la supresión de todos los aranceles proteccionistas. De aquí en adelante, anunció que todas las importaciones, sin considerar su uso, deberían ser fijadas con la misma tasa.⁶ El Congreso acogió la petición presidencial, aun cuando dicha autorización caducó antes de que Montt pudiese aplicar ningún cambio.⁷ Así, en 1861, el nuevo Ministro de Economía, Jovino Novoa, se vio obligado a solicitar una segunda moción para revisar las disposiciones de Aduana. Novoa tuvo dos motivos para actuar: el Estado aun necesitaba ingresos y el Ministro de Economía quería incluir en el nuevo Código de Aduana los diversos decretos y legislación adicional promulgados desde 1851.⁸

Al parecer, Montt no fue muy certero en relación a cual senda debía seguir. En el prefacio de su propuesta, anunciaba: "Considero injustos los aranceles proteccionistas para la mayoría de la población y creo que no deberían estar incluidos en ningún Código de Aduana que se considere bueno". Por lo tanto, el Presidente propuso eliminar el treinta por ciento impuesto a los artículos de lujo y acabar con todos los aranceles proteccionistas, reemplazándolo por un gravamen del 25 por ciento a todas las importaciones. Mientras buscaba este objetivo, Montt también pretendía mantener la exención de derecho sobre todas las materias primas y maquinaria, argumentando que esto podría estimular a las industrias nacionales. En efecto, la propuesta presidencial habría agregado a la lista exenta de derecho a más de cien artículos, todos ellos de uso industrial o comercial. Las metas de Montt parecen contradictorias: su retórica era la del libre comercio y el impuesto del 25 por ciento sugerido por él aplicable a todas las importaciones seguramente habría complacido a los partidarios de Courcelle Seneuil; sin embargo, partes de su petición aun contenían elementos del proteccionismo.⁹

El Congreso nunca tuvo la oportunidad de aprobar la petición de Montt: el término de su mandato finalizó en 1861, y lo sucedió don José Joaquín Pérez. En un principio, el cambio de presidente no significó el retiro de la legislación existente relativa al proteccionismo. A decir verdad, sucedió lo contrario. En 1862, por ejemplo, el Cuerpo Legislativo promulgó una ley que permitía que el cobre extranjero fuera exportado libre de derechos siempre y cuando fuese fundido con carbón nacional. Los partidarios de esta medida sostuvieron que este proyecto beneficiaría a la economía en general pues la creciente actividad de

⁶ Cámara de Diputados, sesiones ordinarias, 12 de julio de 1859, pp. 75-76. De aquí en adelante, se mencionará como (CDSO).

⁷ Ricardo Anguita, II, 81.

⁸ Memoria de Hacienda de 1860, Santiago, 1860, pp. 12.

⁹ El Ferrocarril, Santiago, 22, 26 de agosto de 1861.

las minas nacionales y las industrias metalúrgicas podrían también estimular la agricultura y el comercio.¹⁰ El nacionalismo económico también fue un tema relevante en los debates del Congreso. Incentivando la creación de una industria metalúrgica nacional, afirmó un diputado, Chile podría dejar de depender de las fundiciones inglesas y de la tecnología europea. En lo sucesivo, los chilenos podrían no sólo ser capaces de producir materias primas, también podrían procesarlas.¹¹

La economía chilena permaneció en crisis como una consecuencia del descenso en los precios del cobre y los altos costos del transporte. El gobierno de Pérez trató de sobrellevar esta crisis economizando primero y luego aumentando los préstamos.¹² Sin embargo, pronto fue evidente que la situación era extremadamente grave y que el gobierno tenía que tomar algunas medidas drásticas, incluyendo un programa de reforma tributaria si quería obtener los ingresos esperados o necesitados.¹³

El personero encargado de llevar a cabo esta difícil tarea fue el Ministro de Hacienda del Presidente Pérez, Alejandro Reyes, quien, al igual que la mayoría de los partidarios del libre comercio, creía que el Servicio de Aduana era un mero instrumento para incrementar los ingresos y no un medio para proteger a las nacientes industrias. Como parte de su programa para aumentar el beneficio de la Aduana, Reyes buscó eliminar todos los impuestos diferenciales y aplicar un derecho fijo del 25 por ciento a todas las importaciones. Reyes también prometió reducir el número de productos que podían importarse libres de derechos. El Ministro aseguró que el Cógigo haría una diferencia entre importaciones de lujo y aquellas que fuesen consumidas por las clases más desposeídas o que tuviesen alguna importancia para la economía. El fijar un arancel del 25 por ciento sobre estas dos clases de importaciones no sólo afectaría a los pobres, también podría desorganizar la economía.¹⁴

Fue Reyes quien abrazó la doctrina de libre comercio en Chile. Su Ordenanza de 1864 abrió el comercio marítimo a los barcos con bandera extranjera;¹⁵ eliminó el impuesto del 30 por ciento para los artículos de lujo y el derecho del 6 por ciento para los animales de tiro manteniendo las dos categorías con un impuesto fijo del 25 por ciento. Los impuestos de exportación per-

¹⁰ CDSO, 10 de julio de 1862, p. 137; 26 de julio de 1862, p. 156; 4 de agosto 1862, p. 184.

¹¹ CDSO. 4 de agosto de 1862, p. 188.

¹² Edwards, p. 193; Martner, II, pp. 307-309, p. 311.

¹³ Memoria de Hacienda de 1863. Santiago, 1863, p. 12.

¹⁴ CDSO, 21 de junio de 1864, p. 136; 14 de julio de 1864, pp. 274-277; Memoria de Hacienda de 1864, Santiago, 1864, p.33.

¹⁵ Frank sostiene que la Ordenanza de 1864 destruyó la marina mercante chilena, p. 69. Como lo ha demostrado la Historia de la Marina Mercante de Chile, Santiago, 1961, p. 132, esta afirmación es falsa.

manecieron iguales, con algunas modificaciones; el guano podría ser exportado libre en derechos, pero el cobre y la plata deberían pagar un derecho especial. Conforme a lo prometido, Reyes redujo el número de artículos que podían importarse exentos de derechos de 100 a 29, y la mayoría de éstos –libros, animales exóticos, equipos contra incendios y alimentos tenían poca o casi ninguna importancia comercial. A excepción del algodón y de la leña, tampoco fueron incluidos en esta lista libre de derechos las materias primas. Es verdad que la maquinaria que servía para “incentivar la agricultura, minería, las artes y ciencias” podía ingresar al país libre de derechos, pero sólo con la anuencia del gobierno. (En el Código anterior a 1851, no se requería tal autorización). Más importante, Reyes antes había prometido no fijar un impuesto superior al 10 por ciento a aquellos artículos destinados a los más pobres o que podían estimular las industrias nacionales. Sin embargo, consecutivamente rompió esta promesa aplicando un arancel del quince por ciento sobre estas importaciones.¹⁶

El Ministro defendió su proposición tomando como argumento la necesidad económica del gobierno. Aun cuando nadie fue capaz de desconocer sus motivos, sin duda que, las preferencias ideológicas de Reyes jugaron un papel importante en su decisión. Durante los debates relativos a su propuesta, el Ministro atacó el “absurdo sistema proteccionista” y describió al Servicio de Aduana como “una fuente económica cuyo único interés es suministrar ganancias sin considerarla como un medio para obtener ayuda y protección”. Cualquier industria que no tuviese protección era considerada por Reyes como “peligrosa e ineficaz”.¹⁷

El nuevo Código suscitó enconada oposición. Diferentes diputados sostuvieron que aquellos artículos primordiales para el crecimiento de la economía de Chile estaban siendo gravados. Incluso Jovino Novoa, partidario del libre comercio y antiguo Ministro de Hacienda del Presidente Montt, estaba enfurecido. Sostenía que la proposición de Reyes, de aplicarse, no sólo violaba el espíritu del Código de 1851, sino que debilitaría la economía de Chile.¹⁸ La Cámara de Comercio de Valparaíso, compuesta por los comerciantes más importantes del puerto alzó su voz para protestar, mientras Guillermo Matta solicitaba al Presidente Pérez modificar las Regulaciones de Aduana propuestas por Reyes.¹⁹

¹⁶ Ricardo Anguita, II, pp. 172-175.

¹⁷ Cámara de Diputados, sesiones extraordinarias, 7 de diciembre de 1864, pp. 125-127. (De aquí en adelante citada como CDSE); Memoria de Hacienda de 1865, Santiago, 1865, pp. 38-39, 47.

¹⁸ CDSE, 7 de diciembre de 1864, p. 141.

¹⁹ Observaciones que la Comisión de Comercio de Valparaíso ha hecho a la Ordenanza de Aduana de 31 de octubre de 1864, Valparaíso, 1865, vi, CDSE, 7 de diciembre de 1864, pp. 121-124.

A pesar de la petición de Matta, el presidente promulgó la nueva Ordenanza de 1864 aun cuando la Guerra con España obligó su suspensión por un año.²⁰ Tan pronto como la situación volvió a la normalidad, se activaron los mecanismos para revisar el Código de 1864. En 1869, Pérez propuso la libre importación de ciertas materias destinadas a establecer una industria nacional para la reparación de barcos. Con esta nueva industria, los barcos ya no tendrían que viajar a Callao para el carenaje o reparaciones. También se esperaba que la nueva industria haría bajar los costos de mantención de las embarcaciones chilenas haciéndolas más competitivas y, a la vez, proporcionando al consumidor un medio de transporte más económico.²¹

Los debates en torno a la petición de Pérez dieron tribuna a los enemigos del libre comercio. Por ejemplo, Guillermo Matta calificó la Ordenanza de Aduana como “caprichosa” e instó a sus colegas a reparar el daño económico causado por ella. Los diputados no sólo no aprobaron la moción del Presidente, sino que además pidieron que los mismos derechos para la libre importación también se hiciesen extensivos a los productos destinados para la minería y la agricultura.²² Si bien la propuesta de Matta no fue aceptada, se creó una industria nacional para la reparación de barcos a través de la intervención del gobierno.

Durante el año, Guillermo Délano, propietario de una fábrica textil, solicitó al gobierno permiso para importar, libres de derechos, lana y otras materias primas. La Comisión de Hacienda del Poder Legislativo aprobó su petición poniendo énfasis en que esta aprobación conllevaría a la creación de más industrias nacionales en Chile.²³ Por consiguiente, el Congreso aprobó la moción de Délano pero con algunas leves modificaciones de manera que el propietario de la fábrica textil no recibiría todo lo que él pretendía.²⁴

Cambios igualmente importantes ocurrieron en la industria minera. En 1864, el año en que se aprobó la nueva ley de aduana, la cantidad de cobre que se importaba desde Bolivia aumentó a más de 7.000.000 kilos. Cada vez más, el metal rojo comenzó a ser llevado al puerto sureño de Coronel desde donde era nuevamente transportado a Lota. En efecto, entre 1869-1870, Coronel había desplazado a Coquimbo y Caldera como los principales puertos de entrada para el mineral de Bolivia. Gracias a la importación de mineral peruano, a

²⁰ Ricardo Anguita, II, p. 207.

²¹ CDSO, 3 de junio de 1869, pp. 3-5.

²² Ibid., agosto 12 de 1869, p. 281; 19 de agosto de 1869, pp. 324, 326-327.

²³ Ibid., 7 de octubre de 1870, p. 814.

²⁴ CDSE, 3 de diciembre de 1870, pp. 333-334; Cámara del Senado, sesiones extraordinarias, 9 de noviembre de 1870, pp. 30-31. (De aquí en adelante CSSE).

mediados de 1870, Coquimbo volvió a tener el auge que había disfrutado en el pasado.²⁵

La ley de 1864 produjo una situación anómala: se podría exportar el cobre extranjero libre de derechos, mientras que el cobre chileno aun estaba sujeto a un impuesto de exportación. Consciente de esta situación, Pérez solicitó al cuerpo legislativo tasar el cobre extranjero y nacional de la misma forma. Mientras esta proposición ayudaría a los intereses cupríferos chilenos, también dañaría a los fundidores, quienes se habían vuelto ricos procesando los minerales extranjeros. Sin embargo, el descubrimiento de la mina de plata de Caracoles ofreció una fuente potencial de ingresos a los intereses de los fundidores chilenos. Desafortunadamente, Caracoles se encontraba ubicado en Bolivia y el mineral que producía estaba sujeto a un impuesto del 25 por ciento. Para franquear este obstáculo, el Congreso aprobó una medida tendiente a importar, libre de derecho, cualquier mineral siempre que fuese fundido en Chile. El Poder Legislativo estaba tan ansioso de ayudar a la industria metalúrgica que incluso permitió a los barcos que transportaban minerales pasar directamente a los puertos adyacentes a los centros de fundición de Lota y Guayacán sin tener que detenerse en un puerto más grande para su inspección.²⁶

Durante el mismo año, 1871, Guillermo Matta propuso que el cáñamo utilizado en la fabricación de sacos y equipo marítimo e importante, tanto para la agricultura como para la marina mercante, fuese importado libre de derecho. Algunos diputados se mostraron reticentes pues esta importación podía perjudicar a los productores nacionales. Cuando el Poder Legislativo tomó conocimiento de los intereses nacionales no iban a verse menoscabados, rápidamente aprobó esta moción haciendo hincapié en que esta medida ayudaría a la creación de una nueva industria manufacturera en Chile, la cual podría satisfacer las necesidades internas.²⁷

Así el período comprendido entre 1869 y 1871 marcó la vuelta a las medidas proteccionistas en Chile. Una razón para esta evolución puede haber sido el cambio de Alejandro Reyes en el Ministerio de Hacienda. Esta explicación parece ser cuestionable pues Reyes, al parecer, había modificado su oposición al proteccionismo. Por ejemplo, en 1867, el gobierno autorizó la libre importación de máquinas que servirían para la agricultura, industria textil y de papel; y minas de guano.²⁸ Como veremos, los sucesores de Reyes, Melchor Concha

²⁵ Estadística comercial de la República de Chile correspondiente al año(s) de 1864-1878. Santiago, 1864-1878.

²⁶ CDSE, 22 de diciembre de 1870, p. 505; CDSO, 27 de julio de 1871 p. 118; 8 de agosto de 1871, pp. 153-154.

²⁷ CDSO, 14 de octubre de 1871, pp. 296-297; 19 de octubre de 1871, p. 313.

²⁸ Memoria de Hacienda de 1868. Santiago, 1868, pp. 26-27.

y Toro y José Antonio Gandarillas abogaban por una mayor intervención gubernamental para ayudar a la creación de las industrias nacionales.²⁹

El siguiente cambio de importancia se produjo con la llegada a la presidencia de Federico Errázuriz y el nombramiento de Ramón Barros Luco, Ministro de Hacienda. A los pocos meses el Ministro Barros Luco, presentó un nuevo Código de Aduana para que el Congreso lo aprobara. Aunque esto indignó a los partidarios del libre comercio, la nueva proposición era bastante revolucionaria. En parte se parecía a la Ordenanza de 1851 porque incluía el impuesto *ad valorem* fijado a las exportaciones de plata y cobre; asimismo tenía diversas leyes proteccionistas aprobadas desde 1869. El cambio más importante instaurado por Barros Luco fue el incluir más artículos a la lista de exención de derechos. La mayoría de estos artículos eran materias primas o maquinaria que tenían uso industrial.³⁰ A instancias de Pedro León Gallo, diputado de los distritos mineros del norte, la nueva propuesta agregó artículos que favorecían a la industria fundidora. De esta manera, la Ordenanza de 1872, aun cuando mantuvo el mismo formato que la Ordenanza de Reyes, promovió el proteccionismo al aumentar el número de artículos necesitados para establecer la industria nacional en Chile³¹

Desafortunadamente, La Ordenanza de 1872 también tenía algunas imperfecciones. En 1873, por ejemplo, la Comisión de Hacienda descubrió que las nuevas Regulaciones de Aduana no permitían continuar con la importación de plata y cobre desde Bolivia y Argentina. Esta omisión puso en peligro el futuro de la industria de fundición y a los cientos de personas que empleaba. Incluso, Alejandro Reyes recomendó al Poder Legislativo que actuara inmediatamente a fin de proteger a esta naciente industria de su destrucción.³² Cabe destacar que la Cámara no sólo restituyó el derecho a importar minerales extranjeros libres de derechos, sino que también autorizó su exportación sin tasación siempre y cuando fueran fundidos en Chile.

Hasta que el Poder Legislativo aprobara la Ley de 1873, la cantidad de cobre extranjero importado al país cayó de los 4.000.000 kilos en 1871 a un poco más de 210.000 en 1872. Con la aprobación de la nueva medida, las importaciones de cobre comenzaron a incrementar. En 1877, se importaron más de 9.000.000 kilos de mineral, principalmente de Bolivia. Más importante aun, mientras se importaban mayores cantidades de mineral, Chile también expor-

²⁹ Memoria de Hacienda de 1870. Santiago. 1870. pp. 16, 21, 24-25; Memoria de Hacienda de 1871. Santiago. 1871. p. 26.

³⁰ CDSE. 11 de diciembre de 1872. pp. 269-270.

³¹ Ibid., 18 de diciembre de 1873. pp. 299-302.

³² CDSO. 3 de julio de 1873. p. 170; Cámara del Senado, sesiones ordinarias 9 de julio de 1873. pp. 31-32 (de aquí en adelante citada CSSO).

taba una mayor cantidad de cobre altamente refinado. Esto marca un cambio radical de las décadas anteriores cuando la mayor parte del cobre exportado se presentaba en ejes o minerales de cobre, 50 y 20 por ciento, respectivamente. En 1876, dos tercios del cobre se exportaba en barras, lingotes de cobre puro.³³ Claramente, Chile se había convertido en un país elaborador de materias primas, una nación que había desarrollado su industria fundidora alimentándose de los minerales del Perú y Bolivia, y en menor grado de Argentina. Ciertamente el crecimiento de las industrias metalúrgicas pudo haber sido más difícil, si no imposible, sin la ayuda de los códigos de aduana liberalizados y las medidas como la legislación de 1873. Cada vez más, el gobierno estaba dispuesto a disminuir sus ingresos para incentivar las nuevas industrias, proporcionar empleo a sus habitantes y hacer que los bienes chilenos fuesen más competitivos en los mercados internacionales.

Ejemplo de esta tendencia fue la ley que autorizó la libre importación del cáñamo. En 1871, se había aprobado una legislación parecida pero había sido intencionalmente excluida de la Ordenanza de 1872. Durante los debates relativos a la exención de derechos para el cáñamo, un diputado impulsó a conceder este mismo derecho a la copra (almendra de coco seco), principal componente del jabón. Los autores de esta enmienda no estaban tan ansiosos por ayudar a la industria jabonera nacional como lo estaban para apoyar la entrada económica de Chile a Oceanía. Copra era el principal producto de exportación de Tahití y la Cámara de Diputados estaba dispuesta a permitir su libre importación si ésta favorecía el desarrollo de un futuro mercado para las exportaciones chilenas. Así, el Servicio de Aduana se convirtió una vez más en un instrumento de la política económica interna.³⁴

En 1874, Délano volvió a presentar su petición original relativa al derecho para importar ciertos productos químicos usados en la fabricación de ropa. La Comisión de Hacienda aprobó esta medida fundamentando que “no era su deseo introducir un régimen artificial de protección... ni tampoco estaba en el interés público impedir la creación de una industria nacional... la que proporcionaría empleo, recursos nacionales de consumo, fuerza de trabajo y capital satisfaciendo las necesidades del país”.³⁵ Para fomentar la formación de una industria textil nacional, el Congreso no sólo concedió la petición a Délano, sino que además hizo extensivos estos mismos derechos a otras industrias.³⁶

³³ Alberto Herrmann, *La producción en Chile de los metales y minerales más importantes de las sales minerales, del azufre y del guano desde la conquista hasta fines del año 1902*, Santiago, 1903, pp. 49-52; Estadística Comercial de la República, 1871-1878.

³⁴ CDSO, 26 de agosto de 1873, p. 394; 30 de agosto de 1873, pp. 430-432; CSSO, 1º de septiembre de 1873, p. 123.

³⁵ CDSO, 3 de julio de 1873, p. 171.

³⁶ *Ibid.*, 30 de agosto de 1873, pp. 431-432.

Al año siguiente, la Cámara recibió una petición para permitir la importación de materias requeridas para el establecimiento de una fábrica de sombreros. La Comisión de Hacienda otorgó el permiso necesario basándose en lo anterior y el hecho de que la nueva industria podría proporcionar una oportunidad para el capital nacional, así como también empleo para las clases más desposeídas.³⁷ En 1876, Bravo y Compañía, trató de obtener similar concesión a objeto de crear una fábrica de papel en Limache. Nuevamente el Congreso accedió a esta petición argumentando que el proteger la industria papelera haría prosperar el comercio y la agricultura dando a los cesantes una oportunidad de trabajo.³⁸ En el transcurso de los debates, un diputado no vaciló en señalar que el libre comercio era una bonita ilusión pero una triste realidad. Según él, Chile debía crear industrias que compitiesen en los mercados internacionales, parece que era compartido por el Senador Benjamín Vicuña Mackenna.³⁹

El optimismo de Vicuña Mackenna parecía inadecuado cuando Chile, a comienzos de 1870, pasó por tiempos difíciles. La crisis económica que comenzó en la minería gradualmente se expandió a toda la economía. En 1873, varias naciones europeas adoptaron el patrón oro. Los precios de la plata comenzaron a descender. Al mismo tiempo, las minas bajaron su nivel de productividad. Atrapados entre la demanda reducida y los altos costos de producción, las minas de plata se redujeron o sufrieron un colapso. En Tres Puntas, dieciocho de las veintiséis minas del área cerraron. En Chimbero, la producción de Lomas Bayas y Chañarcillo declinó; las minas se paralizaron y los trabajadores se vieron obligados a emigrar al Perú o Bolivia en busca de una fuente de trabajo.

La industria cuprífera tampoco se salvó de esta situación. Los competidores extranjeros, principalmente de Estados Unidos y España, aumentaron su producción. El precio del mercado mundial prontamente reflejó un superávit: en 1872 una tonelada de cobre valía 102 libras; en cinco años, cayó a 76 libras y a comienzos de 1879 valía 58 libras. Los mineros chilenos trataron de sobrevivir, pero el costo de producción permanecía elevado mientras que el margen de utilidades descendió tan bruscamente que la gran parte de las minas dejaron de funcionar.

Desafortunadamente, el último pilar de la economía chilena, la agricultura, también se vio afectada. Antes de 1876, se produjo una leve sequía. Sin embargo, en el invierno de 1876, la madre naturaleza compensó la falta de agua

³⁷ Ibid., 20 de julio de 1875, p. 320.

³⁸ CDSE, 4 de noviembre de 1876, p. 124.

³⁹ Ibid., 18 de noviembre de 1876, p. 244; CSSE, 10 de enero de 1877, p. 349.

inundando Concepción, Talca y Valdivia –centros agrícolas del sur de Chile. Los campos se anegaron y se destruyó la cosecha. Irónicamente, mientras algunas partes del sur se encontraban, por así decirlo, bajo el agua, la sequía se intensificaba en el norte del país. Los años siguientes no trajeron alivio, las lluvias continuaron devastando el sur; las cosechas de trigo y de papas se pudrían en el suelo. Las exportaciones de cereales bajaron a más de un 50 por ciento y continuaron descendiendo en 1877 y 1878. La situación se tornó tan crítica que Chile se vio en la obligación de importar trigo.

La debilitada situación de la agricultura junto a la caída de los precios de los metales devastaron la economía. Se estimaba que había más de 300.000 cesantes, como consecuencia de las lluvias. Muchos chilenos viajaron a Perú, Bolivia y Argentina buscando trabajo. Sin empleo, los trabajadores de la agricultura se trasladaron a las ciudades, donde la situación era igualmente desoladora pues el colapso en la agricultura y la minería también se había dejado sentir en los grandes centros urbanos. Sin trabajo, los pobres mal alimentados fueron asolados por epidemias, tanto en la ciudad como en el campo. Ya desesperados, gran parte de los afectados por esta situación delinquieron para poder subsistir; otros simplemente murieron.⁴⁰

Algunos críticos no sólo culparon de la crisis económica a las condiciones climáticas y a la decreciente demanda mundial, sino que también al gasto y al déficit gubernamental y a la importación privada de artículos inútiles. Todos ellos despojaron a Chile de capital que, de otro modo, podría haberse invertido en esfuerzos más productivos. Ellos sostenían que, al restaurar la balanza comercial, Chile podría volver a ostentar su antigua prosperidad.⁴¹ Según lo sugerido por un documento, el primer paso a seguir era que “los hombres usarán sus ropas antiguas y las mujeres sus enaguas usadas hasta que ésta (la situación económica) volviera a la normalidad”.⁴² *El Independiente*, diario favorable al libre comercio, adoptó una posición más fatalista: la solución a los problemas económicos de Chile está en manos de la Divina Providencia, quien, con su misericordia, podría mejorar el clima para las cosechas de trigo al tiempo de aumentar las demandas mundiales por las materias primas chilenas. Mientras tanto, el gobierno podría ayudar a disminuir sus gastos militares, reducir el presupuesto gubernamental, descentralizar su administración y aumentar los impuestos a las importaciones de lujo.⁴³

⁴⁰ William F. Sater, *The heroic image in Chile*, Berkeley, 1973, pp. 24-26, 28, 29.

⁴¹ La industria chilena. Santiago, 13 de enero de 1876; El estandarte católico, Santiago, 7 de julio de 1876; *The Chilean Times*, Valparaíso, 12 de agosto de 1876.

⁴² *The Chilean Times*, 8 de julio de 1876.

⁴³ El Independiente, Santiago, 9 de julio, 26 de julio, 6 de agosto de 1876.

Para otros, la crisis revelaba una debilidad estructural básica en la economía de la nación. Eran de la opinión que el país era un productor de materias primas; dependiente de los caprichos del clima y de la demanda mundial. Para sobrellevar esta crisis y para evitar otras, el país debería terminar con su dependencia tradicional y de su agricultura y la minería mediante la diversificación de la economía y crear industrias. Hasta que esta situación no se revierta, la brecha entre las naciones industrializadas de Europa y las sociedades subdesarrolladas podría agrandarse, reduciendo a Chile a “una fábrica o colonia extranjera; el esclavo de los mercados europeos”.⁴⁴

Chile, según se dijo, poseía un potencial para su industrialización: cobre, hierro, energía hidroeléctrica y una fuerza de trabajo. El único elemento que faltaba era una política de proteccionismo que permitiera surgir a las nuevas industrias. El proceso de crecimiento no se debía dejar en manos de la iniciativa privada. “Es evidente que el Estado tiene el deber y el derecho de incentivar el trabajo...”. A partir de allí, el gobierno debía fomentar la industrialización al permitir la importación, libre de derecho, de materias primas esenciales para las industrias, y fijar un impuesto a los productos terminados.⁴⁵

Los partidarios del proteccionismo no negaron que dicha política podría incrementar el costo de los bienes de consumo o que las ganancias de las aduanas podrían disminuir. No obstante, argumentaban que la industrialización podría acabar con el desempleo y estimular la economía en general y también satisfacer las necesidades nacionales. Una vez creadas, las nuevas industrias podrían ser gravadas compensando así cualquier disminución de las ganancias.⁴⁶

Enfrentados, sin embargo, a la elección de adoptar el proteccionismo —que inicialmente reduciría las ganancias— y de aplicar una política económica tradicional, el gobierno, falto de recursos, optó por la última. En 1876, el Congreso comenzó el debate relativo a la nueva Ordenanza de Aduana que aumentaría un diez por ciento a todas las importaciones. La lista de exención de derecho se vio drásticamente reducida y los artículos que alguna vez estuvieron libres de impuestos estarían, a partir de ese momento, sujetos a un nuevo recargo. Varios legisladores se opusieron a esta proposición pues no distinguía entre las importaciones de lujo y aquellas, como las materias primas, que podían contribuir al desarrollo económico.⁴⁷ El Ferrocarril coincidió con esta opinión consi-

⁴⁴ La industria chilena, 2 de octubre de 1875, 23 de marzo, 11 de septiembre, 16 de octubre, 27 de noviembre de 1876; *El Ferrocarril*, 21 de febrero, 6 de noviembre de 1877; *El Deber* Valparaíso, 18 de junio de 1878.

⁴⁵ La industria chilena, 13 de noviembre, 18 de diciembre de 1875, 18 de marzo, 11 de septiembre de 1876; 26 de febrero de 1877; *The Chilean Times*, 5 de enero de 1878; *El Ferrocarril*, 2 de abril de 1878; *La Libertad*, Valdivia, 13 de abril de 1878.

⁴⁶ CSSE, 5 de enero de 1877, p. 332; CDSE, 3 de enero de 1877, pp. 717-718, 721.

⁴⁷ CSSE, 5 de enero de 1877, p. 332; CDSE.

derando el código de aduana propuesto como un mero instrumento para aumentar los ingresos sin tomar en cuenta la economía de la nación.⁴⁸ Aparentemente, tanto el Ministro de Economía como la Comisión de Hacienda no negaron la validez de estas imputaciones. Por el contrario, débilmente defendieron la proposición afirmando que ésta era la única vía posible para distribuir el peso de un aumento en los impuestos.⁴⁹

Felizmente, el Código de 1877 fue una medida transitoria. Al año siguiente, la Cámara de Diputados aprobó una nueva Ordenanza que tuvo como una de sus metas la creación de industrias nacionales. El nuevo documento establecía cinco categorías de impuestos: los artículos de lujo así como las importaciones que competían con los productos nacionales debían pagar un 35 por ciento; las herramientas, maquinarias o materias de uso industrial quedaron sujetas a un arancel del quince por ciento; las joyas, vinos, licores, café, té y tabaco debían pagar derechos específicos sustancialmente más elevados; y, como de costumbre, se fijó un impuesto del veinticinco por ciento a los artículos que no se enmarcaran en esta clasificación.⁵⁰

La nueva Ordenanza era claramente una medida de austeridad. En lo sucesivo, más de ciento cincuenta importaciones, principalmente de lujo, estuvieron sujetas a un derecho de importación del treinta y cinco por ciento. Cuando un diputado protestó argumentando que ésta era una medida discriminatoria contra los ricos, quienes necesitaban estos artículos para mantener su estilo normal de vida, el Ministro de Economía respondió diciendo que ésta era su intención. Señaló que fijar un impuesto sobre los bienes de primera necesidad sólo dañaría a los más pobres.⁵¹

El Ministro no solamente pretendía generar ingresos a costa de los adinerados, sino que además buscaba fomentar el desarrollo de industrias nacionales. En la Ordenanza de 1872, la mayoría de los artículos que ingresaban al país exentos de derechos eran máquinas o materiales destinados a las industrias para la reparación de barcos o metalúrgicas. El Código de Aduana del año 1878 cambió el sentido aceptando la entrada de materias primas y herramientas, mientras excluía los productos terminados como maquinarias o artículos que podían ser fabricados en el país.

Como parte de la misma campaña, el cobre estaba exento de impuestos de exportación. La Ordenanza original planeaba reducir sólo los derechos en un

⁴⁸ El Ferrocarril, 21 de febrero de 1877.

⁴⁹ CDSE, 30 de octubre de 1876, p. 104; Memoria de Hacienda de 1876, Santiago, 1876, XXV.

⁵⁰ Ricardo Anguita, II, p. 443-447.

⁵¹ CDSE, 23 de mayo de 1878, pp. 89, 91-92.

tercio mientras que también daba protección a la industria nacional del carbón.⁵² Gran parte de los legisladores concordaron en la importancia de terminar con el impuesto de exportación sobre el cobre, argumentando que las prósperas minas y las fundiciones estimularían a toda la economía.⁵³ Irónicamente, los mismo intereses se opusieron a la protección del carbón. Durante años, los productores de carbón habían solicitado protección de la competencia foránea. De hecho, en el transcurso de los debates concernientes a las Regulaciones Aduaneras de 1878, el Intendente de Arauco así como algunos personeros de las municipalidades sureñas enviaron cartas al Congreso renovando su petición de ayuda.⁵⁴ El Congreso no la acogió. Se sostenía que al proteger el carbón podría conllevar a elevar los precios, lo que, a su vez, dañaría a los productores de cobre, marina mercante, ferrocarriles y a cualquier industria que necesitara de dicho material como fuente de energía.⁵⁵ Aparentemente, cuando se dio la oportunidad de elegir entre ayudar al productor de materia prima y a una industria, el gobierno prefirió la última.

La mayoría de los diputados no se opuso a la nueva Ordenanza o a su cambio. Defensores del proteccionismo tradicional, como Melchor Concha y Toro, estaban satisfechos. Chile, según él, tenía el potencial suficiente como para convertirse en una potencia industrial. Todo lo que hacía falta era un suministro constante de materias primas y aranceles proteccionistas.⁵⁶ Muchos Liberales también aprobaron el nuevo Código. Arteaga Alemparte admitió que la Ordenanza de 1878 contenía cláusulas proteccionistas, empero preguntó... “si era correcto impedir las acciones de una nación en nombre de un principio”. El diputado aun mantenía su fe en la importancia esencial del Libre Comercio; mas, sostuvo que Chile no debía adoptar dicho sistema hasta que la economía se desarrollase.⁵⁷

El mismo anhelo por el proteccionismo llevó a la aprobación de una ley que fijaba un impuesto del treinta y cinco por ciento sobre las importaciones de azúcar refinada. La nueva medida instituyó un sistema de tasar el azúcar según su contenido de sacarina en lugar del método tradicional que la gravaba de acuerdo al color; a partir de ese momento, a mayor contenido de azúcar, mayor el impuesto. Dicha propuesta obviamente perjudicaba a los importadores de azúcar mientras que beneficiaba a la principal refinería de azúcar ubicada en Viña del Mar. A pesar de las posibles consecuencias económicas adversas, el proyecto fue aprobado pues estaban en juego los

⁵² Ibid., 11 de mayo de 1878, pp. 2-6.

⁵³ CDSO, 4 de junio de 1878, pp. 3-4; 6 de junio de 1878, p. 24; 18 de junio de 1878, p. 114.

⁵⁴ Ibid., 6 de junio de 1878, pp. 24, 26; 8 de junio de 1878, pp. 33-34.

⁵⁵ Ibid., 11 de junio de 1878, pp. 71, 76, 77; 18 de junio de 1878, pp. 117-119.

⁵⁶ Ibid., 11 de junio de 1878, pp. 70-73.

⁵⁷ CDSE, 25 de mayo de 1878, pp. 93-94.

intereses comerciales y gubernamentales. Arteaga Alemparte, por ejemplo, afirmó que el fijar un impuesto al azúcar extranjera refinada y semiprocesada era compatible con los principios proteccionistas establecidos en el Código de Aduana de 1878. Otro diputado estimó que dicha medida favorecía tanto a la refinería de Viña como a la nación, que se beneficiaría gracias a la creación de una industria nacional. Inclusive legisladores no partidarios del proteccionismo apoyaron la medida señalando que era justo colocar a las industrias nacionales al mismo nivel que sus competidores extranjeros. Sin dicha protección arancelaria, argumentaron, lo más probable es que la refinería de Viña del Mar podría sufrir un colapso.⁵⁸

La aprobación del Código de Aduana de 1878 y la medida de fijar un impuesto al azúcar importada marcó el compromiso del gobierno chileno con el desarrollo industrial. Incluso la adopción de esta vía de acción planteó problemas. El bajar o abolir los impuestos a ciertas importaciones a objeto de desarrollar las industrias nacionales lógicamente reduciría las ganancias de las aduanas. Desafortunadamente, la imposición de gravámenes más altos sobre las importaciones de lujo podría no compensar estas pérdidas. Habiendo descartado al Servicio de Aduana como la principal fuente de ingresos, el gobierno iba a tener que buscar alguna otra alternativa para solventar sus operaciones.

El Ministro de Hacienda buscó llenar este vacío económico restableciendo la tasación directa. Esta no era una medida reciente puesto que la Constitución de 1833 explícitamente declaraba que cada ciudadano debía pagar impuestos en proporción directa a sus bienes. De hecho, el Poder Legislativo se basó en esta premisa cuando, en 1866, a raíz de la Guerra con España, se vio en la obligación de establecer un impuesto a la renta del cinco por ciento para solventarla. Si bien no se implementó, no obstante, sentó un precedente.⁵⁹

No fue sino hasta 1876, cuando la nación comenzó a sentir los fuertes efectos de la crisis económica, que los congresistas revivieron la idea de tasar el patrimonio o los ingresos. Inicialmente, esta medida obtuvo el apoyo de aquellos diputados quienes, como Jara, desaprobaban que la seguridad económica de Chile dependiera de impuestos directos contraproducentes como la patente —permiso para ejercer una profesión— o la alcabala —ventas o impuesto de transferencia. Aun los conservadores como Zorobabel Rodríguez no se opusieron a la idea de una tasación directa pidiendo sólo que la implementación de los nuevos impuestos estuviese acompañada de una reforma tributaria y de la abolición de los antiguos gravámenes “injustos y arbitrarios”.⁶⁰

⁵⁸ CDSO. 16 de julio de 1878. pp. 314-315; 20 de julio de 1878. p. 339; Anguita. II. pp. 455-456.

⁵⁹ Memoria de Hacienda de 1878. Santiago. 1878. pp. xiii-xiv. xix. liii-iv; Anguita. II. pp. 214-218.

⁶⁰ CDSE. 1 de diciembre de 1876. pp. 373-374. 376.

Se necesitaron casi dos años para que la primera legislación reformista llegara a la Cámara de Diputados, cuerpo encargado de crear todas las medidas tributarias. En 1878, la Comisión de Hacienda presentó a la Cámara Baja seis medidas para su consideración: la primera propuesta pedía un impuesto del tres por ciento sobre los bienes invertidos en bonos; la segunda pretendía un impuesto del cinco sobre las rentas anuales, pensiones y beneficios de jubilación junto con un impuesto del dos por ciento sobre los sueldos de los empleados públicos y particulares. Sin embargo, quedaban exento de impuesto los primeros 300 pesos de ingreso. El Comité también propuso un impuesto único del tres por ciento sobre los ingresos así como también sobre los bienes invertidos en bonos emitidos por el gobierno central, municipalidades o bancos nacionales. Del mismo modo, se sugirió un impuesto único del cinco por ciento sobre acensuados —*trusts*—. Finalmente, la Comisión propuso un recargo del cincuenta por ciento ya fuese sobre los impuestos de las patentes o sobre los del alumbrado y sereno —gravámenes fijados por los gobiernos municipales para la iluminación y protección policial.⁶¹

Las respuestas iniciales a esta propuesta fueron variadas. Jorge Hunneus, por ejemplo, las denunció como “antifilosóficas, antieconómicas e ilógicas”. Eulogio Allendes, por otra parte, estaba solícito a estudiar todas las medidas siempre y cuando éstas produjeran una estructura tributaria más justa. Desafortunadamente, no todos los compañeros de Allendes tenían el mismo parecer; cuando las medidas fueron votadas,⁶² la Cámara Baja rechazó cada una de ellas.

Anonadado por el rechazo del Poder Legislativo y ansioso de encontrar fuentes adicionales de ingreso, Jorge Zegers, Ministro de Hacienda, presentó su propia petición: un impuesto del cincuenta por ciento sobre “todos los bienes y propiedades (de un individuo)”. El proyecto de Zegers concedía ciertos tipos de exenciones: los predios que pagaban impuestos agrícolas, ciudadanos cuyos bienes no sobrepasaban los 5 mil pesos y las instituciones religiosas, educacionales y de caridad.⁶³

Muchos diputados rechazaron la propuesta de Zegers por considerarla ineficiente, defectuosa y mal concebida. Ellos sostenían que si dicha medida sólo iba a redundar en economía para el gobierno, ésta era superficial. Aun así, un número de diputados estaba dispuesto a reconsiderar la medida. Isidoro

⁶¹ CDSO, 9 de julio de 1878, pp. 253-255.

⁶² *Ibid.*, 30 de julio de 1878, p. 402.

⁶³ *Ibid.*, 17 de agosto de 1878, pp. 466-467.

Errázuriz, por su parte, afirmó que la propuesta de Zegers representaba sólo una solución racional a los problemas económicos de Chile.⁶⁴

La propuesta de Zegers buscaba más que solamente generar ingresos para el Estado. El Ministro usó los debates para calificar el sistema tributario de Chile como “defectuoso... injusto en sus fundamentos y onerosos en su percepción” porque fijaba un impuesto a quienes trabajaban, mientras los ricos, quienes vivían de sus inversiones, quedaban al margen. Para Arteaga Alemparte, el impuesto sobre el capital, propiedad e ingreso marcaba una revolución pacífica. Al igual que el Ministro odiaba un sistema que fijara un derecho a los trabajadores y no a la clase acomodada. Sostenía que el nuevo impuesto obligaría a estos capitalistas a invertir sus fondos en áreas más productivas de la economía, como la industria. Y, al proporcionar los fondos requeridos, las empresas podrían expandirse trayendo prosperidad, tanto a sus propietarios como a los trabajadores. La proposición de Zegers, por lo tanto, traería igualdad económica para Chile. Como lo señaló Arteaga Alemparte:

“Apoyo la fijación de un impuesto sobre el capital no sólo por ser un impuesto justo, sino también por ser una buena política tributaria, porque cambia las relaciones entre el capital y la fuerza de trabajo. Hará que estas dos fuerzas sean aliadas y no enemigas, de modo que ambas podrán cooperar para su propia prosperidad lo que conllevará a la prosperidad de todos”.⁶⁵

Las reformas en la Cámara de Diputados lograron suficiente apoyo para aprobar las propuestas de Zegers, mientras el Ministro, quizás para pacificar a la oposición, bajó la tasa de impuestos de cincuenta a veinte por ciento.⁶⁶ Continuando la acción de la Cámara Baja, la medida pasó al Senado para su ratificación. Muchos legisladores en el Senado intentaron también anular el proyecto. Antonio Varas describió la proposición como “pobre en sus principios, defectuosa en su capacidad para verificar la cantidad de impuestos por pagar e ineficiente en sus resultados”. El Senador Silva fue aun más crítico pronosticando que la medida tributaria, si se aprobaba, podía conllevar al quiebre de la economía chilena. Zegers admitió que tal medida no era la mejor; mas, la defendió fundamentando que: “hasta el momento, siempre hemos preferido los impuestos fáciles y no los justos; hemos sacrificado lo justo por lo fácil”.⁶⁷

La Comisión de Economía del Senado, si bien estaba de acuerdo con los objetivos de la medida, no obstante cambió la legislación. En su lugar, la Comi-

⁶⁴ Ibid., 10 de septiembre de 1878, p. 644; CDSE, 3 de octubre de 1878, pp. 10-11; 5 de octubre de 1878, pp. 21, 27-32; 17 de octubre de 1878, pp. 75-76; 22 de octubre de 1878, p. 103.

⁶⁵ CDSE, 3 de octubre de 1878, p. 8; 5 de octubre de 1878, pp. 23-24; 22 de octubre de 1878, pp. 105-106.

⁶⁶ Ibid., 25 de octubre, 1878, p. 125.

⁶⁷ CSSE, 4 de noviembre de 1878, pp. 46-47; 4 de diciembre de 1878, pp. 96-97.

sión propuso dos impuestos: la contribución predial –un gravamen sobre los bienes raíces y urbanos; y la contribución mobiliaria– impuesto sobre el ingreso y el capital. La Contribución mobiliaria era mucho más ambiciosa que la proposición de Zegers: gravaba un impuesto del treinta por ciento sobre el capital invertido en bienes raíces; los bonos emitidos por el Estado o gobiernos municipales fueron exentos de impuesto del mismo modo que los fondos utilizados para apoyar a las instituciones religiosas y de caridad. La ley, además, dejaba libre de impuesto a los primeros trescientos pesos de ingreso ganados en las provincias de Santiago, Aconcagua, Valparaíso, Coquimbo y Atacama. Las otras provincias de la nación tenían sólo una exención de 200 pesos.⁶⁸

A pesar de los enormes esfuerzos por regresar el proyecto a la Comisión, el Senado aprobó ciertos párrafos de la medida. El comienzo de los problemas diplomáticos que precipitaron la Guerra del Pacífico pospusieron la ratificación final. Y no fue sino hasta abril de 1879 que el Senado aprobó el resto de la proposición.

El Senado no sólo había modificado, sino que cambió sustancialmente la propuesta de Zegers. Este acto contravenía la Constitución, que específicamente señalaba que el Senado sólo tenía atribuciones para aprobar o rechazar, pero no para modificar la legislación tributaria. La Cámara de Diputados, sin embargo, renunció a verse involucrada en una controversia constitucional acerca de las acciones del Senado. Consciente de que la Guerra del Pacífico podía debilitar la economía, la Cámara Baja aprobó inmediatamente el proyecto del Senado.⁶⁹

El impuesto sobre los bienes de capital e ingresos, el impuesto sobre los haberes, no era la única medida destinada a fijar un impuesto a los ricos. En octubre de 1876, el Presidente Pinto convocó a una sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados a fin de discutir la posibilidad de tasar las donaciones y herencias. Una vez más, la idea no era nueva; en 1864, dos diputados habían propuesto la imposición de un gravamen sobre las propiedades heredadas afirmando que ya era hora de tasar los grandes patrimonios. La Cámara de Diputados debatió esta proposición y, tras haberla modificado, la dejó de lado. La idea se volvió a tomar en cuenta, en 1877, cuando Luis Aldunate sugirió al Cuerpo Legislativo considerar el gravar los bienes y las donaciones.

Aldunate defendió esta medida señalando que la costumbre de gravar las herencias no sólo era sancionada por el Derecho Romano, sino que también

⁶⁸ Ibid., 30 de diciembre de 1878, pp. 124-129.

⁶⁹ Ibid., 15 de enero de 1879, pp. 166-171; Cámara del Senado, sesiones secretas, 7 de abril de 1879, pp. 25-27; CDSE, 10 de mayo de 1879, pp. 740-745.

había sido adoptada por diversas naciones europeas. Simplificado: un principio rigió la imposición de un gravamen sobre los bienes: mientras más distante la relación entre el donador y el donatario, mayor el impuesto. Por ejemplo, descendientes legítimos, antepasados, cónyuges, padres como también hijos ilegítimos debían pagar un uno por ciento; medios hermanos, legítimos como ilegítimos, y familiares directos un cuatro por ciento; parientes colaterales más distantes un seis por ciento. Todos los herederos que no estuvieran directamente ligados al legatorio estaban sujetos a un impuesto del diez por ciento. Estaban exentas de impuesto las donaciones a instituciones religiosas, gobiernos municipales, esposas y herederos legítimos por un monto no superior a los un mil pesos. Obsequios a cualquier otro individuo o institución estaban exentos de impuestos sólo hasta los 200 pesos.⁷⁰

Aldunate y sus partidarios sostenían que el impuesto sobre los bienes heredados —la herencia— no era solamente una necesidad económica, sino también moral. Durante mucho tiempo, afirmaron, los impuestos se han aplicado a los que tienen menos capacidad de pago. Por otra parte, la herencia podría gravar el capital acumulado que por décadas no sólo ha evadido la recaudación tributaria, sino que se ha multiplicado mediante usura parásita.

Según señaló un diputado, “ha llegado el momento en que los ricos paguen impuestos elevados y que los pobres paguen impuestos bajos, algo que no sucede en la actualidad con muchos de nuestros impuestos”.⁷¹

Como se suponía, la propuesta relativa a la herencia enfureció a los más conservadores.

Ricardo Letelier atacó la medida sustentando que despojaba a las familias de los fondos necesarios para su supervivencia y preservación de su posición social. Clemente Fabres negó al Estado el derecho a limitar o gravar la transferencia de una propiedad. Esta prerrogativa, según él, era un derecho natural que el Estado no podía restringir.⁷²

De manera irónica, la herencia, al igual que el impuesto sobre el capital e ingreso, obtuvieron el apoyo de personas que normalmente se hubieran opuesto. José Nicolás Hurtado y Zorobabel Rodríguez, aun cuando sostenían que el gasto gubernamental impropio había suscitado la crisis, apoyaron, sin embargo, la medida pues creían que marcaría el final a los impuestos

⁷⁰ CDSE, 17 de octubre de 1876, pp. 6-12; 20 de noviembre de 1877, pp. 235-236; Documentos correspondientes al período de las sesiones ordinarias de diputados en 1877, pp. 1-7.

⁷¹ CDSE, 20 de noviembre de 1877, pp. 235-236; 22 de noviembre de 1877, pp. 251-253.

⁷² *Ibid.*, 29 de noviembre de 1877, pp. 306-308; de diciembre de 1877, p. 384.

regresivos como el impuesto sobre las ventas o transferencias. El entonces Ministro de Hacienda, Augusto Matte, acordó eliminar este impuesto siempre y cuando el Poder Legislativo aprobara la herencia. Esta promesa, la cual no fue cumplida por sus sucesores, pudo haber convencido a los imparciales pues el impuesto sobre las herencias recibió la aprobación de la Cámara de Diputados en 1878.⁷³ A pesar del apoyo, transcurrió casi un año de debates esporádicos antes de que dicha medida se convirtiera en ley. Los opositores a la propuesta tuvieron éxito al reducir el nivel de tasación sobre donaciones y legados a medios hermanos así como también al ampliar algunas de las exenciones. La medida final pedía un impuesto del uno por ciento sobre los legados y donaciones a los hijos legítimos; un impuesto del dos por ciento para los ascendentes, padres y descendencia ilegítima; un tres por ciento a los cónyuges así como también medios hermanos, legítimos e ilegítimos; cinco por ciento a los parientes colaterales y un ocho por ciento para quienes no estuvieran considerados en ninguna de estas clasificaciones. Las exenciones permanecieron idénticas a aquellas propuestas por Aldunate, aun cuando los bienes no podían gravarse más de una vez en una década si la familia había sufrido un excesivo número de decesos. Más aun, los bienes de una persona estaban exentos sobre los primeros 2.000.⁷⁴

Inicialmente, el impuesto sobre herencias así como sobre propiedad e ingreso aportaba sólo una pequeña cantidad de ingresos. Sin embargo, en 1880, esta suma incrementó a más de 670 mil, convirtiéndose en el sexto impuesto más importante. En 1882, los dos impuestos arrojaron cerca de un millón de pesos en utilidades y representaron la cuarta fuente de recursos más importantes al año siguiente, ambos impuestos suministraron al Estado más de \$1.250.000, el tercer impuesto más lucrativo.⁷⁵

Tal vez porque estos impuestos tuvieron éxito, continuó la tendencia al proteccionismo. Incluso la Guerra del Pacífico (1879-1884) no detuvo este movimiento de desarrollo económico. Si bien la nación desesperadamente buscaba fondos, la Cámara de Diputados dejó exentas de los impuestos de exportación de nitrato a las minas de nitrato —las salitreras— ubicadas al sur del paralelo veinticuatro. Se concedió esta exención a fin de proteger a la industria de nitrato chilena menos desarrollada de aquellas mejor situadas y de las más ricas localizadas al norte del Desierto de Atacama y de Tarapacá. En 1880, se aprobó una ley que abolía el monopolio estatal sobre el tabaco. Los defensores de esta

⁷³ Ibid., 22 de noviembre de 1877, pp. 246-248; 29 de noviembre de 1877, pp. 310-311; 7 de diciembre de 1877, p. 402.

⁷⁴ Ricardo Anguita, II, 457-460.

⁷⁵ Resumen de la Hacienda Pública de Chile desde 1833 hasta 1914, Londres, nd, pp. 26-28.

medida habían luchado por conseguir el establecimiento de una industria nacional de tabaco para acabar con la dependencia chilena de las importaciones extranjeras al mismo tiempo de crear una industria que pudiera ofrecer trabajo a los pobres del país.⁷⁶

En 1882, el Congreso autorizó la creación de una fábrica de fósforos. Dos años más tarde, el Poder Legislativo, aun cuando diversos diputados se opusieron, permitió la libre importación de nitrato de potasio y otros productos químicos requeridos para la fabricación de explosivos. La medida recibió la aprobación no sólo porque aseguraba para el Estado el suministro constante de pólvora —esencial en tiempos de guerra—, sino porque crearía una nueva industria capaz de satisfacer las necesidades tanto de la minería como de la industria y también proporcionaría un producto para la exportación. Aun cuando la medida originalmente fue pensada por una empresa —la Fábrica Nacional de Pólvora de San Bernardo— la ley concedió los mismos derechos de libre importación a otras compañías de pólvora.⁷⁷

El Congreso también ratificó la importación de maquinarias para refinar la remolacha en aquellas superficies donde el nuevo proceso mejoraría la agricultura y ayudaría a las clases más bajas al reducir los costos del azúcar. El Poder Legislativo no solo permitió la libre importación de los equipos necesarios, también concedió a las refinerías el derecho a exportar cobre, exento de derecho, a objeto de financiar el proyecto. Los mismos derechos se hicieron extensivos para el molino (trapiche) de azúcar de Benjamín Matte, ubicado en Los Guindos.⁷⁸

Parte del proceso para mejorar la posición de la economía de Chile incluyó, naturalmente, a la industria cuprífera. Como se mencionó anteriormente, el Código de Aduana anulaba el impuesto de exportación sobre el cobre a condición de que el Poder Legislativo aprobara una ley gravando a los mineros directamente. Dicha medida nunca fue implementada, aparentemente, debido a que la mayoría de los diputados creían que los mineros no gozaban de confianza. Por consiguiente, el impuesto de exportación permaneció vigente a pesar de los reclamos de los intereses cupríferos.

En 1882, un diputado sugirió que el Poder Legislativo cesara de fijar un impuesto a la industria cuprífera. El Presidente señaló que la competencia

⁷⁶ CDSO, 3 de julio de 1879, p. 183; 5 de julio de 1879, p. 187; 27 de agosto de 1879, p. 468; 28 de agosto de 1879, pp. 484-487, 490; Anguita, II, 490, 494.

⁷⁷ Ibid., 27 de julio de 1882, pp. 341-349; 29 de julio de 1882, pp. 372-375; 1º de agosto de 1882, pp. 378-379; CSSO, 25 de agosto de 1882, pp. 271-272; CDSE, 13 de diciembre de 1883, pp. 166-167; 15 de diciembre de 1883, p. 181; CSSE, 5 de enero de 1884, pp. 471-473.

⁷⁸ CDSE, 18 de diciembre de 1883, pp. 183-184; CDSO, 11 de septiembre de 1884, p. 569; CSSE, 9 de octubre de 1884, pp. 575-576.

extranjera había reducido de manera sustancial la participación de Chile en el mercado mundial. Sostuvo que, a fin de poder competir exitosamente, el cobre debía ser exportado sin impuestos. La Comisión de Hacienda, argumentando que no podía quedarse impávida frente a la destrucción de la industria cuprífera, ofreció reducir a la mitad el impuesto de exportación. Desafortunadamente el Ministro de Hacienda no estaba dispuesto a aceptar ningún compromiso: la industria cuprífera, dijo, no estaba en peligro; además, el gobierno necesitaba fondos. Aparentemente, esta explicación meramente fiscal tuvo éxito pues no se cambió el impuesto sobre las exportaciones de cobre. Sin embargo, la baja continua de la industria cuprífera provocó la resistencia por el impuesto de exportación. Finalmente, en 1884, los opositores eliminaron el impuesto de exportación sin considerar las objeciones del ministro, quien, como de costumbre, sostenía que la nación aun estaba falta de fondos. Así, se sacrificaron, una vez más, los ingresos gubernamentales para ayudar a una industria de exportación.⁷⁹

Sería tedioso mencionar cada una de las proposiciones que asistieron en la formación de nuevas empresas industriales en Chile. Basta con decir que entre 1882 y 1890, el Poder Legislativo autorizó no menos de cincuenta medidas que conllevaron al establecimiento de fábricas para producir velas, jabón, porcelana y productos químicos. También se aprobaron resoluciones tendientes a incrementar la producción papelera, cervecera y procesamiento de metales.⁸⁰

Muchas de estas nuevas industrias eran más bien sofisticadas y se habían creado no sólo para liberar a Chile de su dependencia de los productos extranjeros, sino para convertir a la nación en un país industrializado. Ya en 1879, Donoso Vergara afirmaba:

“El futuro de nuestra nación no debe basarse solamente en el desarrollo de nuestra agricultura y minería, como lo ha sido en el pasado, sino que en la creación y desarrollo de... industrias manufactureras que es su derecho debido a su ubicación geográfica, su litoral... (sus) grandes reservas de carbón y hierro, ingredientes básicos e importantes de la industria moderna”.⁸¹

Posteriormente, cuando el Congreso debatía la petición para instalar una planta de ácido sulfúrico, Francisco Puelma solicitó la aprobación de la pro-

⁷⁹ CDSO, 15 de julio de 1882, pp. 249-252; 9 de junio de 1883, p. 44; 14 de junio de 1884, pp. 51-54; 17 de junio de 1884, p. 63; CSSE, 28 de diciembre de 1882, pp. 303-304; 30 de diciembre de 1882, pp. 315-322.

⁸⁰ Ricardo Anguita, II, 521, 595, 626, 632, 637, 643, 660-661, 664; III, 28, 30-31, 76.

⁸¹ CDSO, 28 de agosto de 1879, p. 485.

puesta porque, según lo señalado por él, el ácido sulfúrico era esencial para el establecimiento de la industria en Chile.⁸²

El Proteccionismo no era un mero invento de la Sociedad para el Desarrollo Industrial; el gobierno también apoyaba este movimiento. En 1882, el Superintendente de Aduanas solicitó al gobierno subsidiar directamente a las industrias en lugar de utilizar el sistema para fomentar la industrialización. Al año siguiente, el Ministro de Hacienda, lamentando que la Ordenanza de 1878 no había reducido el consumo de productos extranjeros, sugirió que todas las materias primas fuesen importadas libres de derechos, a fin de ayudar al establecimiento de las industrias nacionales. En 1885, el ministro, enorgullecido de las diferentes empresas nuevas que estaban funcionando en Chile, ofreció el continuo apoyo del gobierno para la industrialización.⁸³

El Poder Legislativo también patrocinó la política del proteccionismo. Por ejemplo, en 1886, estaba estudiando una medida tendiente a permitir la libre importación de maquinaria para establecer nuevas fábricas o para modernizar aquéllas en existencia. La Comisión de Hacienda aprobó tal medida porque, según lo señalado, estas máquinas “no estaban siendo fabricadas en Chile”.⁸⁴ Cabe destacar que, cuando Daneri y Compañía quiso importar equipo para refinar azúcar, la firma argumentó que sólo pretendía importar aquellos artículos “absolutamente esenciales no fabricados en el país”. Afirmaron que los artículos que pudieran fabricarse en el país serían encomendados a los productores nacionales.⁸⁵

Aparentemente, los esfuerzos para estimular la industrialización tuvieron éxito. Industrias y compañías públicas aumentaron su importación de material y maquinaria exenta de impuesto desde 20.266 pesos en 1882 a 103.599 pesos en 1889. En la década comprendida entre 1881 y 1890, el número de establecimientos industriales casi se triplicó en comparación a la década anterior. Es extremadamente difícil el poder evaluar la capacidad de las industrias nacionales para satisfacer el consumo interno. En 1878, Chile se vio acosado, tal vez, por la más grave crisis económica. Como consecuencia, las importaciones eran bajas. Una década más tarde, el territorio nacional se había duplicado; su población había aumentado en un veinte por ciento aproximadamente y era próspera. Por este motivo, la necesidad de importar continuó siendo elevada. Sin embargo, es evidente que las industrias nacionales habían echado raíces: la

⁸² CDSE, 16 de enero de 1885, p. 256; CSSO, 21 de agosto de 1886, p. 312.

⁸³ “Memoria de la Superintendencia de Aduana”, Memoria de Hacienda de 1882, Santiago, 1882, p. 66; Memoria de Hacienda de 1883, Santiago, 1883, lviii-lxx; Memoria de Hacienda de 1885, Santiago, 1885, xlviii-xlix, lxxviii-lxxix.

⁸⁴ CDSO, 3 de agosto de 1886, p. 391.

⁸⁵ *Ibid.*, 16 de agosto de 1886, p. 482.

industria de fósforos, las papeleras, los productores textiles y los fabricantes de velas estaban satisfaciendo una parte importante de las necesidades de la nación; sólo en un año, la cantidad de locomotoras fabricadas en el país aumentó de seis a doce.⁸⁶

Para acelerar este proceso de industrialización, algunos diputados pretendían facilitar la libre importación de máquinas. Julio Zegers, por ejemplo, sostuvo que sin una nueva tecnología, la industria chilena, predios y minas no prosperarían. Por este motivo, instó al gobierno a permitir la libre importación de maquinaria, herramientas, repuestos y motores que, según él creía, fomentarían el establecimiento de nuevas industrias. En el Senado, Agustín Edwards presentó una propuesta similar. El presidente Balmaceda también propuso una medida para autorizar la libre importación de máquinas o artículos con el objeto de incentivar la industrialización. La propuesta de Balmaceda entró en vigencia en 1889. Tal vez, la sugerencia más interesante fue la de Manuel Zañartu, quien pidió, en 1887, que el Estado tuviera un rol más activo en la formación y administración de la economía de la nación al supervisar la creación de nuevas industrias. Quizás, esta sugerencia fue considerada demasiado radical o simplemente se vio opacada por otros asuntos partidarios. El tema del proteccionismo no desapareció con la propuesta de Zañartu. En 1889, Balmaceda planteó las nuevas Regulaciones de Aduana. Sin embargo, al igual que la medida de Zañartu, nunca fue estudiada por el Congreso. El nuevo Código no fue aprobado sino en 1897.⁸⁷ El conceder las diferentes peticiones para la importación de maquinaria o materias primas para establecer nuevas industrias indica que Chile no merece la denominación de un estado de libre comercio. En efecto, a comienzos de 1869, el Servicio de Aduana se convirtió en un instrumento para la protección de las industrias nacionales. Inicialmente, hubo gran resistencia a estos cambios, pero esta oposición se desvaneció ya fuese por agotamiento o por falta de convicción. Por ejemplo, es interesante destacar el hecho de que, en los años 1880, los proyectos proteccionistas eran introducidos y aprobados en días y, por lo general, sin debates —conducta casi inaudita del Poder Legislativo chileno cada vez más opositor y argumentador.⁸⁸ Cabe mencionar también el hecho de que, mientras se aprobaban estas leyes, hombres como Zorobabel Rodríguez, supuesto padre del libre comercio, permaneció silencioso. Aparentemente, Rodríguez no se oponía tan firmemente

⁸⁶ Memoria de la Superintendencia de Aduanas de 1883, Valparaíso, 1883, p. 242; Memoria de Hacienda de 1889, Santiago, 1889, p. 282; Henry Kirsch, "Balmaceda y la burguesía nacional: ¿Realidad o Utopía?", mimeografiado, Santiago, 1970, pp. 7-8.

⁸⁷ CDSE, 21 de mayo de 1887, pp. 1247-1248; CSSE, 26 de diciembre de 1888, p. 219; CDSO, 4 de junio de 1887, pp. 25-26; 15 de junio de 1890, pp. 26-31; 30 de agosto de 1887, pp. 632-643.

⁸⁸ CDSO, 11 de septiembre de 1884, p. 565; 25 de septiembre de 1884, p. 568; CSSE, 9 de octubre de 1884, pp. 575-576; CDSO, 16 de junio de 1887, p. 89; 1º de julio de 1887, p. 169; CDSO, 4 de julio de 1887, p. 102; 18 de julio de 1887, p. 163.

al proteccionismo como muchos lo habían imaginado. Como él mismo señaló: "Yo no soy uno de los que, más allá de un exagerado respeto por la doctrina... ataca al proteccionismo el cual, aun a costa de grandes sacrificios, puede ser indispensable para poder desarrollar la nación".⁸⁹ Muchos Liberales, entre ellos Enrique Mac-Iver, no eran tan doctrinarios al aceptar la legislación del proteccionismo siempre y cuando las industrias establecidas pudieran disfrutar de la posibilidad de tener éxito.⁹⁰

De esta manera, contrario a lo que siempre se ha sostenido, un estudio efectuado a fines del siglo XIX indicaría que en Chile no predominaba el Liberalismo Económico, sino que se volvía al proteccionismo. El libre comercio en Chile duró de 1864 a 1869, año en que se aprobó la ley para ayudar a la industria de reparación de barcos. Algunos historiadores, como Hernán Ramírez Necochea, admitieron el desarrollo del proteccionismo económico pero aseveraron que se había originado bajo el mandato de Balmaceda.⁹¹ En verdad que algunas leyes proteccionistas fueron aprobadas bajo su gobierno; sin embargo, es obvio que el origen del proteccionismo tuvo lugar mucho antes de que asumiera la presidencia.

El Liberalismo Económico quizás fue una moda, una idea que gozó de cierta respetabilidad y que fue practicada cuando el pensamiento se encontraba en el punto más alto de su popularidad. Es importante recordar que Alejandro Reyes, enemigo acérrimo del proteccionismo, fue el gran artífice de la Ordenanza de 1864 y que las reacciones contra el libre comercio comenzaron cuando dejó el cargo. Las razones para este cambio no son tan difíciles de comprender: para los intereses económicos involucrados, la industria fundidora y las industrias posteriores se tornó evidente que el proteccionismo no era un tema para el debate teórico sino que una condición previa para la supervivencia. El libre comercio pudo ser interesante para los intelectuales, pero no para un Congreso que representaba los intereses económicos de la oligarquía. Es claro que no estaban dispuestos a comprometer sus inversiones por respeto a una ideología. Zorobabel Rodríguez es quien tal vez mejor ejemplifica lo antes señalado cuando sostiene: "En esta nación somos tan partidarios de libre comercio como lo somos del catolicismo: la fe abunda, pero las acciones que requieren de ella brillan por su ausencia".⁹²

Desafortunadamente, la legislación que autorizaba la tasación directa tampoco prosperó. Incluso antes del término de la Guerra del Pacífico, algunos

⁸⁹ CDSO, 27 de julio de 1882, p. 342.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 346-347.

⁹¹ Hernán Ramírez Necochea, *Balmaceda y la contrarrevolución de 1891*, Santiago, 1958, pp. 150-151.

⁹² *El Independiente*, 2 de mayo de 1878.

diputados atacaron el impuesto sobre la renta calificándolo de injusto pues recaía sobre los sueldos del servicio civil mal pagado.⁹³ Aun cuando fracasó este intento inicial por proporcionar alivio, muchos diputados continuaron oponiéndose a ciertos párrafos de la legislación relativa a los impuestos a la renta. En 1833, Domingo Santa María sostuvo que el Congreso había actuado precipitadamente cuando aprobó el impuesto a la renta en 1879, presentando una medida de reforma. El presidente instó al Poder Legislativo a anular el impuesto a la renta. Santa María, sin embargo, no se opuso a la tasación de capital y propiedades que consideró como un impuesto “arraigado en el sistema tributario de Chile”.⁹⁴

Aparentemente, la medida de Santa María nunca fue aprobada porque en 1884, Julio Zegers volvió a solicitar que la Cámara aboliera el impuesto a la renta. Al igual que el presidente, Zegers no se opuso al impuesto sobre los bienes de capital. Por el contrario, sostuvo que éste último era necesario para redistribuir la riqueza. “Las leyes de todas las naciones deben tener por objeto distribuir las fortunas privadas entre sus habitantes, como un elemento para el bienestar social, prosperidad nacional e incluso progreso político”. El Congreso aceptó la sugerencia de Zegers al anular el impuesto a las rentas privadas.⁹⁵

Como consecuencia de este cambio, las utilidades por concepto del gravamen impuesto sobre el capital y las herencias descendieron a un tercio durante el primer año y a un sesenta por ciento durante el segundo. A pesar de esta baja, el impuesto sobre las herencias y capital continuaron siendo importantes fuentes de ingresos. Era el quinto impuesto más lucrativo, detrás de los derechos de importación y exportación, los ferrocarriles y del impuesto sobre la agricultura y ventas. A fines de 1880, después de la supresión del impuesto sobre las transferencias, estos dos impuestos ocupaban el cuarto lugar, arrojando utilidades anuales por sobre los 650.000 pesos.⁹⁶

En 1888, mientras se revisaba la legislación tributaria existente, la Comisión de Hacienda de la Cámara Baja concluyó que se debía reformar el impuesto sobre el capital. La Comisión argumentó que el gravamen sobre el capital había sido un recurso en tiempos de guerra. Con el término del conflicto había desaparecido la causa principal para su aplicación. Algunos diputados pretendieron modificar y no terminar con el impuesto. Por ejemplo, Pérez de Arce quiso cambiar el peso de la tasación de bienes de capital a

⁹³ CDSE, 29 de diciembre de 1882, p. 394; CSSE, 3 de enero de 1882, pp. 325-326.

⁹⁴ CDSO, 9 de junio de 1883, pp. 41-43.

⁹⁵ Ibid., 21 de junio de 1884, pp. 91-92; 24 de junio de 1884, p. 100; 26 de junio de 1884, pp. 106-107.

⁹⁶ Resumen de la Hacienda Pública, p. 29.

utilidades sociales. Así, sólo las empresas prósperas debían pagar un impuesto del 3 por ciento. El Ministro de Economía, Sotomayor, estuvo de acuerdo sugiriendo que el nivel de tasación fuese reducido al 2 por ciento. El Poder Legislativo no ejecutó ninguna de las dos propuestas.⁹⁷

Un año más tarde, Balmaceda sugirió al Congreso eliminar el impuesto sobre el capital como también sobre los legados. El Presidente argumentó que estos gravámenes ya no eran necesarios, que no producían ingresos sustanciales y que el estado, a fin de recaudar estas miserables sumas, tenían que actuar de una manera casi “inquisitoria”. Balmaceda también quiso abolir el impuesto sobre la agricultura. En su lugar, quería simplificar la estructura tributaria apoyándola en el Servicio de Aduana y en el monopolio estatal del tabaco, los que pretendía revivir.⁹⁸

El Presidente recibió el apoyo del Minsitro de Hacienda Montt quien señaló: “Creo que donde mejor está el dinero de los contribuyentes es en su propio bolsillo”.⁹⁹ Sin embargo, Alberto Gandarillas se opuso argumentando que era imprudente basar la estructura tributaria de la nación en el Servicio de Aduana. Se preguntaba qué pasaría si las minas de nitrato ubicadas en el norte –por aquel entonces la principal fuente de ingreso tributario– dejaran de producir.¹⁰⁰ Julio Zegers, bajo cuya protección el impuesto sobre la renta se convirtió en ley, también se resisitó. “Considero que es una necesidad para una buena administración del estado el fijar un impuesto a aquella clase que disfruta de una gran riqueza en pro de aquellos que nada tienen”.¹⁰¹

La Comisión de Hacienda estudió la proposición de Balmaceda concordando con el Presidente en que debía eliminarse el de herencias. Aun así, el Congreso rechazó suprimir el impuesto sobre el capital. Zegers continuó oponiéndose a cualquier modificación de la estructura tributaria diciendo que antes de dar alivio tributario a los ricos, se debía ir en ayuda de los pobres. De ser necesario, Zegers estaba dispuesto a traspasar a los gobiernos municipales el derecho de fijar un impuesto, tanto al capital como a las herencias. Gandarillas también se opuso a la propuesta de Balmaceda argumentando que no aceptaba la eliminación de un impuesto que pesaba sobre los ricos. A pesar de todos los esfuerzos de los dos diputados, el poder Legislativo eliminó los dos impuestos.¹⁰²

⁹⁷ CDSO, 9 de agosto de 1888, p. 395; 18 de junio de 1889, pp. 45-46; 25 de junio de 1889, pp. 79-80.

⁹⁸ CDSE, 21 de diciembre de 1889, pp.535-536.

⁹⁹ Ibid., 24 de diciembre de 1889, pp. 570-571.

¹⁰⁰ Ibid., p. 569-570.

¹⁰¹ Ibid., p. 573.

¹⁰² Ibid., p. 568; 26 de diciembre de 1889, p. 582; 31 de diciembre de 1889, p. 646; CDSO, 7 de agosto de 1890, pp. 609, 617.

Si hubieran sobrevivido los impuestos sobre la renta, capital y bienes, se habrían convertido en el segundo productor de ingresos más importante para Chile. Esto no es meramente una conjetura sino un hecho, pues, después de 1895, los ferrocarriles nacionales dejaron de ser beneficiosos.¹⁰³ Sin duda, la legislación que fijaba un impuesto, principalmente, a los ricos podría haber arrojado una ganancia a la nación, dando al país una alternativa para el impuesto sobre el nitrato. Por otra parte, la retención de estos gravámenes habría disminuido la inflación además de actuar como un instrumento para la redistribución de la riqueza.

Lo más sorprendente es que fue Balmaceda, a menudo considerado como progresista, quien eliminó los impuestos directos, mientras que Julio Zegers, defensor de los ricos, se opuso. Indudablemente, es difícil conciliar la política tributaria del Presidente con las afirmaciones de que era un enemigo de la oligarquía.¹⁰⁴ Resulta igualmente difícil explicar el por qué Balmaceda, supuestamente un defensor del nacionalismo económico, patrocinó la legislación tendiente a permitir la libre importación de maquinaria extranjera en circunstancias que esto, también, tuvo un efecto adverso en la creación de la industria pesada en Chile. Seguramente, estas discrepancias pueden ser resueltas al investigar más a fondo el gobierno de Balmaceda.

Importante es señalar que el subdesarrollo económico de Chile no puede ser atribuido ni al Libre Comercio ni a la falta de una política tributaria coherente. Como se ha demostrado, el proteccionismo no sólo existió en Chile, sino que además cambió toda la estructura económica de una nación. La aprobación del impuesto sobre la renta, capital, propiedad, así como también sobre donaciones y herencias muestra que el gobierno estaba dispuesto a ejecutar drásticas reformas al sistema tributario de la nación. Efectivamente, la década comprendida entre 1870 y 1880 emerge no como un vacío o páramo económico, sino que marca un período de experimentación e innovación.

¹⁰³ Santiago Marín Vicuña, *Los Ferrocarriles de Chile*, 3rd. ed.: Santiago, 1912, p. 103; *Sinopsis Estadística de la República de Chile*, Santiago, 1919, p. 70.

¹⁰⁴ Ramírez Necochea, *Harold Blakemore's British Nitrates and Chilean Politics, 1887-1896: Balmaceda & North*, Londres, 1974, p. 137, también demuestra que el supuesto nacionalismo económico de Balmaceda, por lo menos frente a los productores de nitrato (salitre) extranjeros, ha sido ampliamente exagerado.