CUADERNOS
DE HISTORIA 10

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS HISTORICAS
UNIVERSIDAD DE CHILE DICIEMBRE 1990

LA ORDENANZA DE ADUANAS DE 1864*

Sonia Zilci K.
Universidad Católica de Chile

La política comercial de un país tiene efectos directos en el desarrollo económico interno de éste. Una mayor o menor apertura comercial hacia el exterior determina, obviamente, el nivel de importaciones y exportaciones y ello, a su vez, influye en gran medida en la orientación de la actividad productiva interna. Sin embargo, esta relación no se presenta en forma determinista, sino que depende de la situación económica y productiva preexistente al desarrollo de una determinada política comercial y del contexto internacional en que se realice.

Aspecto clave de toda política comercial son las aduanas. En el presente trabajo, la Ordenanza de Aduanas de 1864 será tratada sólo desde el punto de vista arancelario, es decir, considerando los derechos de importación y exportación. Esto permitirá conocer el grado de protección o carencia de ella en que se dejaba a la producción nacional. En este sentido, esta Ordenanza se presenta como un hito en el siglo XIX, marcando el sistema aduanero en una orientación eminentemente fiscal en desmedro de la economía privada nacional, situación que dio origen a un debate muy ilustrativo y, en muchos aspectos, aún vigente.

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el curso de Licenciatura de Historia de Chile de la Universidad Católica de Chile, dirigido por el profesor Sergio Villalobos R.

SITUACION FISCAL

Cuando a mediados de 1864 el diputado Joaquín Blest Gana propuso, ante la Cámara, conceder autorización al presidente de la república para reformar la Ordenanza de Aduanas, señalaba como motivo principal de tal indicación los urgentes apremios porque atravesaban las rentas públicas.

Tres años antes, el gobierno había solicitado la reforma aduanera presentando el proyecto correspondiente, pero la Cámara había dilatado su estudio sin responder a los requerimientos planteados. Hacia 1864 el ministro de Hacienda, Alejandro Reyes, se quejaba:

> "...es de notar que ya han transcurrido tres años sin que podamos obtener esa reforma, a cuya causa debemos atribuir que el Gobierno se haya visto en la necesidad de solicitar al Congreso una autorización para levantar un empréstito"[1].

Durante gran parte del gobierno de Manuel Montt, la prosperidad económica y la apertura de los mercados de California y Australia trajeron consigo un aumento de las entradas fiscales, que permitía financiar con fondos ordinarios un vasto programa de obras públicas.

Sin embargo, estas entradas decrecieron en los años 1858 y 1859, producto de la crisis económica que afectó al país y a su comercio exterior, disminuyendo las rentas aduaneras. Esto, unido a lo que el ministro Domingo Santa María calificó años después como "...gastos desordenados a que dio origen o pretexto la revolución", significó el inicio de los déficits fiscales el año 1859[2].

En 1860 se produjo una recuperación artificial de las entradas fiscales debido a un impulso ficticio otorgado al consumo mediante el crédito[3]. Al año siguiente, la crisis comercial recuperó su lugar con mayor dureza y las rentas fiscales volvieron a sufrir una importante merma.

Aunque las entradas de 1862 aumentaron respecto al año anterior, el gobierno sentía cada vez una mayor presión financiera. Ello se debía a los déficits fiscales del último tiempo, producto del crecimiento del gasto y la inversión públicos, gran parte de los cuales se destinaban a obras como el ferrocarril. De esta forma, el aumento habido en las rentas fiscales de 1862 no fue suficiente para hacer frente a los compromisos que el año anterior había legado al Estado. Con el fin de obtener mayores fondos, ese año se acudió al recurso de contratar un empréstito de un millón de pesos a través de la emisión de vales[4].

[1] *Cámara de Diputados*, 14 de julio de 1864, sesión 20 ordinaria, p. 272.
[2] *El Mercurio*, 15 de julio de 1863.
[3] *Memoria del Ministerio de Hacienda*, 1862, p. 9.
[4] *Memoria del Ministerio de Hacienda*, 1863, p. 6.

Sin embargo, la difícil situación fiscal persistió en los dos años siguientes. En 1864, el gobierno pidió autorización al Congreso para contratar dos empréstitos más: uno interno por $600.000, y otro externo por $3.000.000[5]. Ese año el ejercicio fiscal cerró de la siguiente manera[6]:

Gastos		
Conforme a presupuestos y otras leyes	$	8.070.368
Por devoluciones	$	676.458
Por depósitos	$	2.239.530
Total salidas	$	10.986.358
Recursos disponibles	$	9.274.920
Déficit de	$	1.711.437
Diferencia negativa entre la existencia de 1863 y 1864	$	169.562
Déficit total	$	1.881.000

LA ORDENANZA DE ADUANAS EN EL DEBATE

El día 10 de agosto de 1861 el presidente Manuel Montt presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de reforma de la ordenanza de aduanas vigente, es decir, la de 1851. Sin embargo, un año más tarde, José Joaquín Pérez, sucesor de Montt, solicitaba autorización para que fuera el mismo Ejecutivo el que realizara la reforma, tomando por base el proyecto anteriormente presentado. Este cambio de actitud se debía a la urgencia que presentaba la situación de la hacienda pública, que no sería resuelta, a juicio del nuevo gobierno, con la precisa prontitud por parte del Congreso[7]. El estado de cosas se tornaba más apremiante porque, días antes del mensaje, la Cámara había aprobado un proyecto de ley que declara exento del impuesto de exportación al cobre fundido con combustible chileno, exención que se pretendía extender a todos los cobres. Esta medida, destinada a favorecer a la minería, claramente iba en perjuicio del erario, situación que preocupaba al gobierno.

La solicitud de Ejecutivo, de proceder por sí mismo a realizar la reforma, fue hecha en momentos en que la Comisión de Hacienda de la Cámara

[5] Daniel Martner, *Estudio de política comercial chilena e historia económica nacional*, Santiago, Imprenta Universitaria, 1923, tomo II, p. 309.

[6] *Memoria del Ministerio de Hacienda*, 1865, p. 9.

[7] *Cámara de Diputados*, 23 de agosto de 1862, sesión 23 ordinaria, p. 243.

de Diputados tenía estudiado el proyecto que se le había presentado. Esta situación provocó un conflicto que se extendió al ámbito político. La Comisión inició el debate señalado que habiendo esta vez un proyecto formulado y analizado, a diferencia de otras ocasiones, no veía por qué razón hubiera de delegar sus atribuciones.

En realidad, era general la opinión de que el Congreso debía ser parco en conceder este tipo de autorizaciones, que revisten un carácter legislativo. El diputado Manuel Antonio Matta se refería al "...abuso mismo que se ha hecho de esas autorizaciones, las que han pasado a ser la muerte del Poder Legislativo y el acrecentamiento de poderes del Ejecutivo"[8]. Se llegó incluso a poner en tela de juicio la constitucionalidad de dicho procedimiento, pese a que había sido seguido en muchas ocasiones: "...poco me importa que cincuenta generaciones hayan abusado –expresaba el diputado Bernardo José de Toro–, no por eso el abuso deja de ser abuso"[9].

El trasfondo político de esta pugna entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es evidente, pero en relación al tema que nos ocupa, ella refleja la falta de consenso que había en materia económica. Esto se traducía en que las distintas tendencias representadas en el Legislativo ya no confiaban ciegamente en las medidas económicas del Ejecutivo y viceversa. La primera solicitud de autorización, en el año 1862, recibió principalmente al ataque de los sectores que podríamos calificar de más proteccionistas, mientras que contra la segunda solicitud, el año 1864, levantaron con mayor ímpetu su voz los sectores que podíamos calificar de menos proteccionistas, aunque los primeros mantenían su posición.

El debate generado alrededor de la reforma de la ordenanza se extendió de la Cámara a la prensa. En él se destacaron tres posiciones: la de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y el sector más proteccionista, la del sector menos proteccionista y la del gobierno. Esta última será explicada en el siguiente capítulo por efectos prácticos y de mayor coherencia expositiva.

Una vez estudiado el proyecto de 1861, la Comisión de Hacienda presentó un informe a la Cámara. En él ponía de manifiesto su tendencia proteccionista de la actividad productora nacional, considerando como mecanismos de protección la rebaja de derechos o la supresión de ellos.

La liberación de derechos de exportación era entendida por la Comisión como un "principio de la ciencia económica" y se la defendía como una medida que acudiría en auxilio de la industria minera, especialmente del cobre, que debía enfrentar la competencia y estaba afectado por la caída de sus precios internacionales[10].

[8] *Cámara de Diputados*, 12 de julio de 1864, sesión 18 ordinaria, p. 268.
[9] Ibid., p. 266.
[10] *Cámara de Diputados*, 23 de agosto de 1862, sesión 23 ordinaria, p. 248.

Haciéndose eco de los sectores que defendían la protección de la actividad minera, sostenía que el perjuicio que ocasionaba el derecho de exportación sobre sus productos no sólo abatía dicha actividad, sino que también tenía repercusiones en la agricultura y el comercio. Ello porque el sector minero era uno de los principales mercados de la primera, y el retorno, con la segunda, pagaba la mayor parte de las mercaderías extranjeras que satisfacían el consumo interno.

Frente a los que objetaban la liberación de derechos de exportación a la minería, ya que en ese caso debería liberarse a la agricultura del impuesto que pagaba, la Comisión argumentaba que esos dos sectores económicos se encontraban en situación diversa: mientras el segundo podía variar su producción según las exigencias de la demanda, en la minería, si la disminución de precios no dejaba lugar a lucro, no quedaba más opción que la paralización del trabajo.

Consciente de la pérdida inmediata de recursos que significaba la liberación de derechos a las exportaciones minerales, la Comisión anteponía el objetivo proteccionista al interés fiscal, a la inversa del gobierno. Para ella, la disminución de las rentas del erario era "...cuestión subalterna comparada con la protección que ella merece (la industrial minera)..."[11].

Como excepción, y mientras el erario estuviera en dificultades, sugería mantener el derecho a la exportación de la plata, ya que no obstaculizaba seriamente su producción; pero defendía como objetivo final la liberación de derechos a la exportación de todos los productos del país.

Así como favorecía la libre exportación con el objeto de fomentar la producción nacional, también propugnaba la libre introducción de materias primas, útiles de labranza, herramientas y máquinas con el mismo fin.

Pero su proteccionismo llegaba hasta aquí. La Comisión se mostraba partidaria del derecho común de 25% a las mercaderías a su internación, y en desacuerdo con proteger industrias con derechos diferenciales más elevados como sucedía en la Ordenanza de 1851. A este respecto, señalaba que "...la Comisión no ha tenido principalmente en mira la adopción del sistema proteccionista de que con tanta justicia huyen todas las legislaciones mercantiles del día..."[12].

Más aún, no mostraba el menor recelo frente a un aumento de importaciones, como revela el siguiente párrafo:

> "Facilitadas las exportaciones mediante las franquicias propuestas (liberación de derechos), seguirá una escala ascedente, y la internación, que recibirá entonces un aumento natural, vendrá a compensar con exceso por los derechos que la gravan, la falta que de-

[11] Ibid., p. 247.
[12] Ibid., p. 248.

> jan los de extracción". De ello, concluía, vendría un aumento de los recursos del erario y un mejoramiento del bienestar particular[13].

De los antecedentes expuestos se podría deducir que la Comisión orientaba su proteccionismo principalmente a sectores de producción básica, en desmedro, quizás, de una protección industrial.

El Mercurio de Valparaíso compartía con la Comisión los principios de liberación de impuesto a la exportación de productos del país y a la introducción de materias básicas para la producción nacional. Sin embargo, su proteccionismo tenía un carácter más restrictivo extendiéndose a la importación de productos que pudieran tener sucedáneos nacionales. En este sentido, era partidario de un *status quo* de las tarifas aduaneras de 1851, las que establecían derechos protectores del 30%[14].

El Mercurio, sin ser ideológicamente partidario del proteccionismo económico, consideraba que los modernos principios liberales eran aún impracticables, dada la situación productiva del país en la época.

Por este motivo, criticaba a su rival de Santiago, *El Ferrocarril,* que

> "...nos imagina tan adelantados como en Europa, y clama contra la protección aconsejándonos la competencia para proporcionarnos, sin duda, una evidente derrota"[15].

Antecedentes históricos y contemporáneos reafirmaban su pragmatismo en relación a la oportunidad para una mayor liberalización aduanera:

> "La protección en sus primeros años dio alas y robusteció a las industrias de Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Cuando han venido a abrir sus puertas y mercados a la competencia, ha sido cuando ya sus industrias estaban formadas y fuertes, y que lejos de temer de la lucha y la competencia, estaban por el contrario seguras de vencer e imponer la ley. Para ellos, llegados a ese estado, la competencia era el triunfo y la prosperidad. Esto es lo que hay en el fondo de la cuestión"[16].

Para este diario, según se señaló, el escaso desarrollo económico era el motivo que hacía impracticable aún los principios basados en la libre competencia. Consideraciones sociales y económicas lo hacían estimar indispensable el desarrollo industrial del país. Entre las primeras se destacaba

[13] Ibid., p. 247.
[14] *El Mercurio,* 31 de marzo de 1862.
[15] *El Mercurio,* 15 de septiembre de 1862.
[16] *El Mercurio,* 27 de marzo de 1862.

la necesidad de crear fuentes de trabajo, compatibles con el crecimiento de la población, que dieran ocupación a las clases más pobres[17].

Desde el punto de vista económico, mostraba preocupación por la marcada dependencia externa en el suministro de artículos de consumo y la escasa diversificación de la producción nacional. En relación con esto, criticaba la estrecha base productiva del país, basada principalmente en la minería (plata y cobre) y agricultura (trigos y harina). Esa situación colocaba a la economía nacional en una posición vulnerable frente a la competencia y a la pérdida de mercados, como estaba ocurriendo efectivamente con esos productos, que servían de retorno casi exclusivo a la importación de artefactos extranjeros[18]. Vinculado a ella estaba, además, el hecho de hallarse Chile apartado de los centros industriales, factor que incidía en la cuantía y precio de los artículos importados. Por último, la vulnerabilidad se acentuaba al verse gravemente arriesgado el abastecimiento en la eventualidad de un conflicto bélico[19].

En resumen, *El Mercurio*, órgano del comercio de Valparaíso, aún reconociendo el valor de los nuevos principios liberales, enfrentaba el problema económico con un actitud pragmática que lo hacía sostener que "...no era lícito sacrificar a los principios de la ciencia el porvenir de los pueblos..."[20].

Sin embargo, esta defensa del proteccionismo persistió sólo hasta fines de 1862. Desde principios del año siguiente, cuando Isidoro Errázuriz asumió la dirección del diario, el tema no volvió a ser tratado. No obstante, hacia 1865, una comisión del comercio de Valparaíso presentó un contraproyecto de reforma de la Ordenanza de Aduanas que aún mantenía los derechos protectores del 30%.

Los partidarios de la uniformación arancelaria levantaron su voz en la Cámara el año 1864, defendiendo las atribuciones de ella y negando su apoyo al proyecto de autorización al Ejecutivo, antes mencionado.

Aunque los planteamientos de los dos representantes más definidos de esta tendencia ante el Congreso no eran exactamente iguales, sus efectos prácticos y sus principios era los mismos: se dejaba sin protección a la producción nacional en aras de una mayor equidad en el reparto del gravamen aduanero.

El diputado Bernardo José de Toro propugnaba un derecho único a todas las importaciones, incluyendo las materias primas y maquinarias. Dentro de su concepción de igualdad de gravámenes, tampoco encontraba razón que justificase la libertad de derechos a las exportaciones. De esta manera explicaba su posición frente a los derechos del cobre:

[17] *El Mercurio*, 31 de marzo de 1862.
[18] *El Mercurio*, 27 de junio de 1862.
[19] *El Mercurio*, 31 de marzo de 1862.
[20] *El Mercurio*, 15 de septiembre de 1862.

> "No veo razón alguna para que se declare libre de derechos al cobre. Se me dirá que hay minas que no pueden ganar sino tanto cuanto vale el derecho. Yo tengo para mí que toda industria parásita que no puede vivir sino afirmada al privilegio, debe morir"[21].

La situación extrema la postulaba el diputado Manuel Antonio Matta, quien lisa y llanamente abogaba por la abolición de las aduanas. A su juicio, era un "verdadero retroceso" la reducción de la nomenclatura de artículos libres de derechos propuesta por el gobierno. Igual juicio tenía respecto a los derechos de exportación[22].

Principios coincidentes con los que Matta defendió ante la Cámara, fueron expuestos y defendidos en forma extensa y coherente por el diario santiaguino *El Ferrocarril.* A través de sus editoriales exponía la clave de su argumento que conciliaba el crecimiento de las rentas del erario con la libertad económica y el progreso y bienestar de la sociedad; su divisa era: "No explotar al contribuyente, enriquecerle para enriquecer al Estado..."[23].

Igual que el diputado Matta, *El Ferrocarril* era partidario de la supresión de las aduanas para facilitar el intercambio de bienes y, con ello, alcanzar la prosperidad colectiva. Consideraba este impuesto como un mal necesario, aunque transitorio, y que, como tal, debía ser sometido a modificaciones que lo hicieran "...lo más llevadero posible al movimiento libre, armónico y lógico de la riqueza pública"[24]. Por este motivo, proponía que a corto plazo fueran derogados los derechos de exportación sobre la totalidad de los productos nacionales, fuera libre la introducción de materias primas y maquinarias y disminuyera gradualmente el derecho general de importación.

Los principios liberales que inspiraban a *El Ferrocarril* lo hacían defender la supresión del derecho de exportación sobre los cobres, ya que ellos obstaculizaban la competencia del producto nacional con sus similares extranjeros. Esto se producía ya que los últimos, al no estar sujetos al mencionado gravamen, podían ofrecer un precio más ventajoso para el consumidor, por quien serían premiados en su elección. Es decir, la supresión del derecho de exportación sobre los minerales nacionales, al reducir su precio, los colocaría en una situación de real y justa competitividad en el mercado internacional.

A su vez, en forma simultánea al beneficio que esa medida significaría para la producción nacional, el erario vería crecer sus rentas debido al aumento general de la riqueza y del consumo de la sociedad. Para *El Ferroca-*

[21] *Cámara de Diputados,* 12 de julio de 1864, sesión 18 ordinaria, p. 267.
[22] Ibid., p. 280.
[23] *El Ferrocarril,* 13 de enero de 1864.
[24] *El Ferrocarril,* 24 de junio de 1864.

rril no había duda en la elección entre la salvación de la industria del cobre, que pasaba por graves dificultades, y la pérdida momentánea de una entrada fiscal:

> "Esto es claro –sostenía–. La ruina de esa industria la viene a arrebatar (al erario) de un modo distinto aquello de que no quiere desprenderse y se lo arrebata sin vuelta. Su salvación se la reintegra por otros caminos poco después..."[25].

Similares argumentos lo hacían combatir los altos derechos protectores: la riqueza de la sociedad, manifestada en su consumo, a juicio de este diario, estaba directamente relacionada con la riqueza del erario. En este sentido, los altos derechos aduaneros significaban marginar a una parte de la sociedad del consumo de los artículos que se quiere proteger, mientras que, reduciendo esos derechos, el consumo aumentaría y, con ello, la renta del erario[26].

Por otro lado, combatía el principio mismo de la protección ya que entorpecía el desarrollo de la competencia, considerado único mecanismo de estímulo y progreso de la economía. Por un lado, el resultado del proteccionismo era el estancamiento de la industria protegida que no se esforzaba por mejorar su producción al tener asegurada la demanda y, por otro, aquellas industrias consumían capitales y trabajo que deberían ser empleados en forma más productiva. Pero con el proteccionismo no sólo el productor se veía perjudicado, sino también, evidentemente, el consumidor:

> "Perjuicio en calidad y perjuicio en el precio. Este doble perjuicio lo están probando el argumento en que se apoyan los que demandan derechos protectores, cuando dicen, que no pueden entrar en competencia con la obra extranjera"[27].

Finalmente, consideraciones sociales hacían condenables los derechos protectores por ser un impuesto al consumo y, por tanto, desigual en su gravitación: cada persona paga en relación con lo que consume y no en relación con los bienes que posee, viéndose, por consiguiente, más gravados quienes menos poseen[28].

Para *El Ferrocarril*, el único mecanismo de "protección" para la producción nacional consistía en la liberación de derechos a la importación de sus

[25] *El Ferrocarril*, 15 de agosto de 1862.
[26] *El Ferrocarril*, 24 de septiembre de 1862.
[27] *El Ferrocarril*, 19 de marzo de 1862.
[28] *El Ferrocarril*, 24 de junio de 1862.

insumos, a fin de disminuir los costos de producción y, con ello, facilitar su competitividad con los productos importados[29].

LA NUEVA ORDENANZA DE ADUANAS: SUS REFORMAS Y SUS PRINCIPIOS

Finalmente, y luego de un largo debate, el Ejecutivo fue autorizado para realizar la reforma. Procedió a hacerlo de acuerdo con los principios que había enunciado el ministro Reyes ante la Cámara, esto es, cobro de derechos a la exportación de la plata y el cobre, reducción de la nomenclatura de artículos sujetos a libre internación, y supresión de los derechos protectores del 30% que fijaba la ordenanza de 1851. Es preciso destacar que el hecho de haber sido aprobada esa autorización, en ambas cámaras, demuestra que se había creado cierto ambiente favorable a esas ideas, al menos entre los parlamentarios...

Al proceder a la reforma, el objetivo inmediato del gobierno era incrementar las rentas fiscales con el fin de retornar al equilibrio de entradas y gastos, y así evitar los déficits que lo obligaban a recurrir a préstamos externos e internos[30]. La reforma de la Ordenanza de Aduanas era parte de un plan mayor de revisión del sistema tributario, que incluía, además, modificaciones a la contribución de patentes y papel sellado. El ministro de Hacienda, Alejandro Reyes, impulsor directo de la nueva Ordenanza, se explicaba a este respecto en forma clara y concluyente:

> "Siendo innegable esta falta de equilibrio existía en nuestros presupuestos, ha habido que apelar forzosamente al arbitrio de aumentar los impuestos y crear otros nuevos, no habiendo la legislatura encontrado por conveniente disminuir, sino aumentar los gastos"[31].

Para el Ministro, las aduanas eran la principal fuente de recursos del fisco, y, por consiguiente, el arancel aduanero no debía responder a los intereses de la economía interna, a través de una mayor o menor protección, sino que debía ser fijado de acuerdo con las necesidades fiscales. El límite de la contribución aduanera, y de todo impuesto, debía ser el no arrebatar parte considerable de las ganancias de la actividad económica que gravaba "...so pena de agotar las fuentes de la riqueza"[32].

Por esta misma visión de unas aduanas desvinculadas de la producción

[29] *El Ferrocarril*, 18 de julio de 1864.
[30] *Memoria del Ministerio de Hacienda*, 1865, p. 37.
[31] Ibid., p. 52.
[32] Ibid., p. 39.

interna, en cuanto orientadora de ella, Reyes consideraba que su impuesto debía pesar más o menos proporcionalmente sobre todos los artículos. El impuesto aduanero debía recaer equitativamente sobre todos los contribuyentes, ya que todos ellos gozaban de los beneficios que les otorga la sociedad gracias a esos fondos.

En relación con los derechos de exportación, la Ordenanza de Aduanas de 1864 conservó la excención de derechos que su predecesora otorgaba a los productos y manufacturas nacionales. Sin embargo, establecía dos excepciones: la plata y el cobre.

La Ordenanza de 1851 establecía una liberación gradual a la exportación de esos minerales: para la plata fijaba un derecho de 5% que se reduciría anualmente en una unidad porcentual hasta quedar completamente exenta a partir del 22 de octubre de 1856; para el cobre, fijaba un derecho de 4% que se reduciría los dos años siguientes en la mitad, debiendo quedar exento el 22 de octubre de 1853[34]. Sin embargo, un año después de promulgada dicha Ordenanza, razones fiscales determinaron promulgar una ley que gravaba permanentemente ambos minerales con un 5% a su exportación[35].

Este derecho, que fue conservado por el gobierno en el proyecto de1861, dejó ver un cambio en un sentido protector. Cuando en el año 1862 se estableció la liberación de derechos a la exportación de los cobres fundidos con combustible nacional, y se estaba creando ambiente para extender esa liberación a todos los cobres, el gobierno tuvo que abandonar su posición inicial y proponer la gradual liberación de derechos de exportación a condición de que se restringiera la nomenclatura de artículos libres de derechos a su internación[36]. Estaba claro que la situación del erario orientaba su conducta.

Esta liberación que, a juicio del gobierno, debía realizarse en forma gradual, estaba en oposición con la defendida por los sectores proteccionistas que exigían que el plazo de liberación fuera a más tardar de un año.

Cuando el debate se prolongó y las necesidades fiscales se tornaron más apremiantes, el gobierno hizo más rígida su actitud. En 1864 ocupó el cargo de ministro de Hacienda Alejandro Reyes, quien pasó a defender como principio la idea de someter a derechos permanentes la exportación de cobre y plata, sosteniendo ante la Cámara:

> "No hay razón alguna para que una industria como el cobre, que produce ingentes sumas, esté exenta de toda contribución y viva a costa de las demás industrias"[37].

[34] Ley de 23 de agosto de 1851, artículos 2 y 3.
[35] Ley de 20 de octubre de 1852.
[36] *Cámara de Diputados*, 23 de agosto de 1862, sesión 23 ordinaria, p. 243.
[37] *Cámara de Diputados*, 14 de julio de 1864, sesión 20 ordinaria, p. 276.

En este sentido, citaba la existencia del impuesto agrícola que ascendía a un 9% sobre su renta[38]. Era la idea del impuesto proporcional la que se abría paso: la industria minera quedaba sin protección.

Como contra argumento frente a los que sostenían que el derecho de exportación perjudicaba la competitividad del cobre chileno, Reyes sostenía que este producto representaba casi las tres cuartas partes de la producción total mundial y que, por este motivo, su mayor o menor precio no dependía del gravamen a que estaba sometido, sino que de su demanda[39].

Pero detrás de la justificación ideológica de esta medida estaba el objetivo práctico: lograr un incremento en las rentas fiscales para evitar un nuevo déficit.

El principio económico y el objetivo fiscal se tradujeron en que en la Ordenanza de 1864 se mantuvo la cualidad gravable de las exportaciones de plata y cobre a que se les sometió en 1852, fijando un 5% a la primera, y un 3% al cobre en barra y rieles. Además, se estableció un derecho específico sobre la exportación de cobre en bruto, calcinado o en ejes, debido a la difícil tasación que presentaban estos minerales[40].

Los derechos de importación no corrieron mejor suerte. Como se vio, en un principio, la restricción del número de artículos libres de derechos de importación estaba motivada por la necesidad de reponer los recursos que se perderían por liberar la exportación de cobre.

Sin embargo, hacia 1864, a pesar de la subsistencia de los derechos de exportación señalados, el gobierno establecía que no aceptaba como principio la liberación de derechos de los productos de primera necesidad para la producción. A este respecto, recalcaba el papel fiscal de la contribución de aduanas "...sin atender a que favorezca o no la industria interior"[41].

La reducción del número de partidas libres de derechos de internación obedeció a un propósito eminentemente fiscal. Se pretendió que con un aumento módico de derechos sobre los artículos antes libres, se produjera un cambio inmediato en las rentas fiscales[42].

Las ciento diez y nueve partidas libres de derechos de internación de la Ordenanza de 1851, fueron reducidas a veintinueve. Entre los productos que perdieron ese privilegio estaban: el acero, las anclas, el alquitrán, el arado, el azogue, el carbón de piedra, los clavos, el fierro sin labrar, género para sacos, hojas de cepillo, sierra y serruchos, hornos de fierro y demás instrumentos para ensaye y zinc en plancha o barra. La internación libre de maquinaria para el fomento de la agricultura, de la minería, de las artes

[38] *Memoria del Ministerio de Hacienda,* 1865, p. 55.
[39] Ibid., p. 54.
[40] Ley de 31 de octubre de 1864, artículo 30.
[41] *Cámara de Diputados,* 14 de julio de 1864, sesión ordinaria, p. 276.
[42] *Memoria del Ministerio de Hacienda,* 1865, p. 38.

y ciencias pasó a estar sujeta a la autorización del presidente de la república. Los artículos mencionados fueron sometidos a un derecho de 15%, mientras que otros fueron incluidos en la nomenclatura de artículos sujetos a derecho común[43].

Los artículos gravados, a juicio del gobierno, podían soportar la nueva carga, la mantención de la libre internación de otros no fue por una cuestión de principio que lo ordenara; todo lo contrario, según el ministro Reyes:

> "Procediendo con estricta conformidad con la lógica de los principios, no debió dejarse ningún artículo libre; pero la Ordenanza transigió con el inconveniente de hacer una reforma brusca".

Y agregaba con dogmatismo:

> "Más tarde, otros mejor inspirados completarán la obra iniciada"[44].

Algunos derechos de internación fueron modificados en otro sentido, aunque no con otra orientación.

La Ordenanza de 1851 había establecido un derecho común de 25%, pero con fines proteccionistas había elevado dicho porcentaje a un 30% para los siguientes artículos: baúles, calzado, carruajes, jergas de lana, muebles, ropa hecha y sombreros. Ya en 1854, el ministro de hacienda, José María Berganza, consideraba injusto que, mediante este "violento estímulo" con que se pretendía favorecer a unos pocos, se perjudicase a la mayoría de los consumidores[45].

La nueva Ordenanza, en una medida que concitaba apoyo general en la Cámara, concluyó por asimilar los mencionados productos al derecho común.

El objetivo fiscal no estaba ausente de esta medida ya que, según el ministro Reyes "...los altos derechos disminuyen el consumo y por consiguiente la renta de aduanas"[46]. No tenía mayores temores frente a una mayor importación de estos productos.

Tras la idea fiscal había un trasfondo ideológico. Reyes condenaba explícitamente el sistema proteccionista y, sin ningún sentimentalismo, sostenía:

> "Si una industria no puede sostenerse con la competencia y necesita para vivir de una protección injusta, esa industria debe desa-

[43] Ley de 31 de octubre de 1864, artículos 24 y 25.
[44] *Memoria del Ministerio de Hacienda,* 1865, p. 38.
[45] *Memoria del Ministerio de Hacienda,* 1854, p. 71.
[46] *Memoria del Ministerio de Hacienda,* 1865, p. 47.

> parecer, porque carece de la condición elemental para su existencia... La industria que no puede vivir sin protección es perjudicial e inútil: perjudicial porque distrae el capital y las fuerzas sociales que la fomentan, capital que debiera emplearse en otras industrias que ofrecen sin la protección ganancias positivas; inútil porque nada gana el país con que el dinero pase de un bolsillo a otro, con que la ganancia del productor salga del bolsillo del consumidor"[47].

Esta cita, aunque extensa, refleja claramente el pensamiento económico que animaba la reforma, es decir, la supresión de privilegios tributarios, lo que tenía como consecuencia dejar sin protección a la industria y producción nacional.

RESULTADOS DE LA NUEVA ORDENANZA

La nueva Ordenanza fue promulgada el 31 de octubre de 1864 y, en su parte arancelaria, debía empezar a regir el 1º de mayo del año siguiente.

Inmediatamente después de que se conoció su contenido, las críticas arreciaron. La prensa se convirtió en portavoz de esas críticas que venían desde los sectores que se sentían, de una u otra forma, perjudicados: agricultura, minería, industria, comercio y trabajadores en general. El comercio de Valparaíso realizó un *meeting*, y acordó elevar al presidente de la república un contraproyecto de reforma. Este, que fue presentado por una comisión de connotados representantes del comercio porteño, sin embargo, no concitó mayor apoyo que la Ordenanza recientemente promulgada[48].

Un nuevo fracaso reformista se registró en la Cámara cuando los diputados Manuel Antonio Matta y Jovino Novoa presentaron, respectivamente, un proyecto de suspensión de las disposiciones relativas a los artículos libres de derechos de internación, y otro tendiente a reconsiderar la nueva ley. Sin embargo, la mayoría acordó pasar a la orden del día[49].

A pesar de todo, la Ordenanza comenzó a regir en la fecha correspondiente. Ya en los primeros meses de su vigencia el ministro Reyes se complacía en comprobar los efectos positivos de la reforma en la renta aduanera. Sin embargo, cinco meses después, el gobierno suspendió el imperio de ella durante el tiempo que estuvieran bloqueados los puertos nacionales por la escuadra española. En este período, las importaciones y exportaciones estarían exentas de derecho tributario, con el fin de estimular el comercio[50].

[47] Ibid., pp. 47-48.
[48] *El Ferrocarril*, 15 de abril de 1865.
[49] *Cámara de Diputados*, 7 de diciembre de 1864, sesión 17, pp. 134-135.
[50] Ley de 27 de septiembre de 1865.

Aprovechando esta liberación, los comerciantes se apresuraron a internar artículos gravados normalmente, por lo que el mercado se encontró abastecido por un buen tiempo después de retornar a su vigencia la Ordenanza[51]. Por este motivo, según el Ministro de Hacienda, recién en 1867 la reforma comenzó a producir sus efectos, y, por cierto, ese año se produjo un importante aumento de la renta aduanera. Ella siguió creciendo en los años siguientes, salvo en 1871, debido a la disminución del comercio internacional por la guerra franco-prusiana.

No obstante, apenas comenzó a producir sus efectos, la Ordenanza empezó a ser modificada. A partir del año 1867, diversos decretos ampliaban la nomenclatura de artículos libres de derechos a su internación, haciendo uso, el gobierno, de la facultad de liberar a las maquinarias que se destinaran al fomento de la agricultura, la minería, artes y ciencias[52].

El objetivo proteccionista reaparecía en la política aduanera. El año 1869, el ministro Manuel Concha y Toro proponía desgravar los productos que habían pasado a ser materias primas "...puesto que el derecho no hace más que aumentar el costo de producción de los objetos a que se destinan"[53]. Consideraba que las aduanas, además de constituir un recurso fiscal, tenían gran influencia en el desarrollo de la producción según fuese la cuantía de sus derechos, la naturaleza de los artículos gravados y la forma en que se recaudasen[54]. Además, la más holgada situación fiscal permitiría desgravar muchos artículos en beneficio de la producción nacional[55].

Este resurgir de las tendencias proteccionistas en el gobierno, lo determinó a liberar de derechos algunos bienes de capital. Entre ellos tenemos: aparatos para la crianza del gusano de seda, máquinas para la fabricación de fósforos, para el beneficio del cáñamo o lino, para rayar papel, para hacer ladrillos, para sembrar, para arar, para triturar semillas oleaginosas, para fabricar lingotes y máquinas a vapor destinadas a alimentar calderos de otras máquinas[56].

Finalmente, el año 1872 una nueva Ordenanza incluyó mayor cantidad de productos en la lista de exentos de tributos[57].

En cuanto a los derechos de exportación, ellos no sufrieron variaciones significativas hasta 1872. Se continuó considerando que la supresión de tales derechos significaba una merma considerable para el erario[58]. Sin em-

[51] *Memoria del Ministerio de Hacienda,* 1867, p. 24.
[52] *Memoria del Ministerio de Hacienda,* 1868, pp. 26-27.
[53] *Memoria del Ministerio de Hacienda,* 1869, p. 36.
[54] *Memoria del Ministerio de Hacienda,* 1870, p. 24.
[55] Ibid., p. 25.
[56] *Memoria del Ministerio de Hacienda,* 1871, pp. 27-29.
[57] Sergio Villalobos R. y Rafael Sagredo, *El proteccionismo económico en Chile. Siglo XIX,* Stgo., Colección sociedad, tiempo y cultura, Instituto Blas Cañas, 1987, p. 179.
[58] *Memoria del Ministerio de Hacienda,* 1870, p. 28.

bargo, se estaba creando opinión, en el gobierno, de suprimir los derechos específicos que gravaban el cobre, para retornar el impuesto *ad valorem*, considerado más justo, idea que se concretó en la nueva Ordenanza de 1872[59].

CONCLUSION

Hacia 1864 el gobierno del presidente José Joaquín Pérez enfrentaba una difícil situación fiscal. Ella era producto de la disminución de las rentas del erario debido a la crisis económica que se remontaba a 1858-59, al crecimiento de los gastos fiscales y al consiguiente déficit.

Frente a esta situación, se recurrió a la reforma de la Ordenanza de Aduanas, principal ramo rentístico de la época. O sea, la causa directa de la reforma de la Ordenanza de 1851 fueron los apremios de la hacienda pública.

Pero hay también lo que podríamos llamar una causa indirecta de este hecho, es decir, la forma en que se concibió dicha reforma.

Aquí es donde surgieron las divergencias entre las distintas posiciones. Un sector, al que podríamos calificar de más proteccionista, daba prioridad al desarrollo de la producción frente a los requerimientos del erario, y, en este sentido, defendía la idea de liberar de derechos la exportación de todos los productos nacionales, y también dejar exenta de ellos la importación de productos básicos para el fomento de la producción nacional. Extremaba esta posición *El Mercurio* de Valparaíso, que abogaba por la protección a través de altos derechos aduaneros a los bienes de consumo. El otro sector, que no era proteccionista, con una argumentación ideológica defendía la uniformidad arancelaria o la supresión de las aduanas, terminando, de esta forma, con los privilegios.

En este sentido, el criterio aplicado por el gobierno en la reforma se acerca más a este último planteamiento, es decir, la supresión de privilegios arancelarios, y, por consiguiente, el abandono del proteccionismo imperante en la Ordenanza de 1851.

En la nueva Ordenanza, las aduanas abandonaban su papel protector de la producción nacional y enfatizaban su función rentística. Para el ministro Reyes, impulsor de la reforma, las aduanas eran una fuente de recursos fiscales, y sólo eso.

Este carácter de la nueva Ordenanza se manifestó en tres aspectos: mantención permanente de los derechos de exportación del cobre y la plata, reducción de la nomenclatura de artículos libres de derechos a su internación, y supresión de los derechos protectores del 30%. Es importante

[59] Ibid., p. 17.

destacar que era general la opinión contra las dos primeras medidas. Respecto a los derechos protectores, al menos en la Cámara, había consenso en torno a la supresión de ellos, y de las fuentes consultadas, sólo *El Mercurio* de Valparaíso abogó por su mantención, aunque, como se señaló, sólo hasta fines de 1862.

Como conclusión, podemos decir que la Ordenanza de Aduanas de 1864 tenía un doble carácter: fuente de recursos para el erario, y, por la forma en que estaba concebida para lograr ese fin, dejaba sin protección a la producción nacional.

Durante su vigencia, esta última característica, la más atacada durante el debate, se fue mitigando. Esto se realizó por la vía de volver a aumentar el número de productos sujetos a libre internación para reducir los costos de la producción nacional y, por lo tanto, fomentarla. Sin embargo, por razones rentísticas, los derechos de exportación no compartieron esa suerte.

Durante la corta vigencia de la Ordenanza de Aduanas de 1864, los principios protectores renacieron en el gobierno, ese mismo gobierno que había atacado tales principios cuando realizó la reforma.

APENDICE

	Entradas ordinarias en pesos	Entradas de aduanas en pesos	Entradas de aduanas en el ingreso general (Porcentaje)
1864	6.574.918	4.047.787	61,56
1865	7.301.043	3.764.747	51,56
1866	6.197.111	3.053.416	49,27
1867	9.756.838	5.678.223	58,19
1868	10.694.974	6.036.659	56,44
1869	11.484.806	6.425.932	55,95
1870	11.537.781	6.438.182	55,80
1871	11.681.032	5.934.905	50,87
1872	13.592.410	7.373.768	54,24

Fuente: *Memoria del Ministerio de Hacienda*, 1871, p6. Años 1871 y 1872 en memorias correspondientes.