

2 0 0 A Ñ O S

DEL

MINISTERIO

DE

HACIENDA

DE LA REPÚBLICA DE CHILE

PATRICIO BERNEDO

PABLO CAMUS

RICARDO COUYOUMDJIAN



1814

2014





200 AÑOS DEL  
MINISTERIO DE  
HACIENDA DE LA  
REPÚBLICA DE CHILE

PATRICIO BERNEDO · PABLO CAMUS · RICARDO COUYOUMDJIAN

1814  2014

# PRÓLOGO

Conocer la historia de nuestras instituciones es esencial para comprender las complejidades y desafíos que envuelve el funcionamiento de un Estado eficiente y moderno. Por eso, aproximarse a entender el financiamiento del aparato público en los últimos dos siglos, en función de aquellos sucesos que marcaron el devenir de nuestra nación, así como las consecuencias para el fisco del proceso de instauración de una economía monetaria, no es sólo parte de un relato apasionante, sino también de uno vital para mirar el futuro.

El cambio que ha tenido en el tiempo la administración de la Hacienda Pública desde la organización de la República hasta el Ministerio que tenemos hoy; la influencia de los diversos gobiernos en la economía por medio del gasto público y los impuestos; cómo ha enfrentado el Estado de Chile los grandes acontecimientos nacionales e internacionales, y la responsabilidad de lograr ambientes propicios para el crecimiento económico y el desarrollo social de la nación son temas que cruzan la labor de esta Secretaría de Estado.

Desde la evolución de los ingresos fiscales en los tiempos del estanco, siguiendo con la época dorada del salitre y el debate entre “oreros” y “papeleros”; cómo nacieron los impuestos a la renta y al comercio exterior, además del surgimiento de la explotación de la industria del cobre y todos sus impactos fiscales; hasta la creación de tributos modernos como el impuesto al valor agregado y tratamientos como el FUT, amén de los personajes que encabezaron este ministerio, y las influencias de misiones extranjeras (como las de Kemmerer y Klein-Saks) son parte de este relato.

También lo son las más recientes reformas tributarias y las que crearon y modernizaron el mercado de capitales, los tratados de libre comercio, el ingreso a la Organización de Cooperación y Desarrollo (OCDE), el empoderamiento de Chile en la Alianza del Pacífico, las últimas colocaciones de bonos

soberanos, y la creación de un Consejo de Estabilidad Financiera y de un Consejo Fiscal Asesor, entre otros aspectos. Por cierto no dejan de analizarse hitos recientes para las finanzas del Estado como lo fue el nacimiento de la regla de balance estructural que permite guiar la política fiscal en base a parámetros de mediano plazo y sus posteriores mejorías.

Sin embargo, más allá de una mera enumeración y descripción de acontecimientos, esta obra da un contexto que permite entender, por ejemplo, las consecuencias que tuvieron sucesos como el rechazo de un erario fiscal en el siglo XIX, que desencadenó en la guerra civil de 1891; ello llevó a que las Constituciones posteriores se aseguraran de que esto jamás pudiera repetirse. Por otra parte, aborda el rol más político de ciertos ministros de Hacienda y las características que hicieron de algunos de ellos personajes pintorescos o legendarios.

En esta saga de las finanzas públicas es interesante constatar cómo el precio del cobre —nuestra principal materia prima de exportación desde la década de 1920— desata las presiones por más gasto fiscal en épocas electorales; o de qué forma el gasto, ahorro e inversión del gobierno tienen importantes efectos sobre las principales variables macroeconómicas tales como el ahorro y la inversión nacional, y —por tanto— sobre el ahorro externo. No en vano, para algunos historiadores los excesos fiscales resultaron decisivos en hitos como la decadencia del Imperio Romano y la Revolución Francesa de 1789, mientras otros asignan a los problemas de sus cuentas públicas un rol significativo en la declinación de España luego de Carlos V.

Todo lo anterior ha sido investigado y narrado por destacados historiadores, quienes en un estilo ágil y ameno nos presentan en las páginas siguientes la historia de este Ministerio de Hacienda, tan íntimamente ligada a los sucesos del devenir de nuestra República.

Tengo el honor de ser titular de esta cartera desde marzo de 2010, como parte del Gobierno que encabeza el Presidente Sebastián Piñera. Y el fin de nuestra administración coincide con los 200 años de este Ministerio. Más allá de la evaluación que hacen los autores sobre la labor que hemos desempeñado, querría compartir un breve balance del país que entregaremos. Este panorama es muy diferente al que encontramos en marzo de 2010, tras un 2009 marcado por una fuerte recesión, la pérdida de 50 mil empleos y a pocas semanas de uno de los peores terremotos y maremotos de la historia mundial. Pero los inmensos desafíos no mermaron nuestros esfuerzos; muy por el contrario. Gracias al esfuerzo de todos los chilenos, cumplimos con nuestras metas macroeconómicas y el fortalecimiento de las finanzas públicas. Dimos, además, pasos importantes en la modernización del Estado.

Sin duda, todavía restan grandes tareas como derrotar la pobreza, reducir con las desigualdades y convertir a Chile en un país desarrollado antes de que termine esta década. Alcanzar estos objetivos depende de nosotros. Ese ideal —que brindará más y mejores oportunidades para todos los chilenos— está quizás más cercano que nunca antes en la historia nacional. Pese a la recesión europea, el débil crecimiento de Estados Unidos y la desaceleración del mundo emergente, mostramos hoy una trilogía de resultados bastante única en el mundo de estos años: desempleo a la baja, con las menores tasas de desempleo en 3 décadas, crecimiento económico sostenido e inflación controlada, incluso inferior a la meta del Banco Central.

Gracias al crecimiento económico, y a una política tributaria que ha optimizado las tasas de impuesto por medio de rebajar el impuesto de timbres y estampillas, elevar el impuesto al tabaco y algo el de la renta corporativa, y a una administración tributaria que ha logrado reducir la evasión y que modernizó las normas sobre precios de transferencia, entre otras medidas, hemos accedido a importantes recursos adicionales. Ellos nos han permitido avanzar en apoyar a los más desposeídos, quienes han recibido una serie de beneficios, como la eliminación del 7% de cotización de salud para los jubilados de menores ingresos, la extensión del posnatal a 6 meses, el subsidio al empleo de las

mujeres más vulnerables, el bono bodas de oro, y la introducción del Ingreso Ético Familiar, entre otros beneficios creados en este gobierno y financiados con recursos públicos. Todo ello en un ambiente macroeconómico estable y sano que ha sido reconocido tanto por los organismos internacionales de mayor prestigio, como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), como por las principales clasificadoras de riesgo del mundo y la comunidad financiera internacional.

Por este edificio de Teatinos 120 pasan prácticamente todos los proyectos de ley, políticas públicas y decisiones que requieren recursos o crean facultades para los organismos públicos. Por ello, el Ministerio de Hacienda tiene una posición vital dentro del gobierno, especialmente en su relación con los demás ministerios, y su titular ha integrado el comité político de ministros desde hace décadas. Esta responsabilidad me ha impulsado a poner un especial interés en buscar el diálogo, el consenso y la unidad e intentar acuerdos con los distintos poderes del Estado y todos los sectores políticos y sociales. Soy un firme convencido de que debemos valorar lo logrado como país y no escatimar esfuerzos en la búsqueda de la unidad para seguir avanzando. Y con ese objetivo en mente, la misión de resguardar la institucionalidad de un país —como lo demuestra la historia— es un factor clave para avanzar en nuevos consensos que vayan más allá de las legítimas diferencias entre quienes habitamos esta querida tierra al sur del mundo.

Felipe Larraín Bascuñán

Ministro de Hacienda

Enero 2014

# ÍNDICE

Introducción	10
<b>Capítulo I: 1814 - 1880 El Ministerio de Hacienda y la organización de la República</b>	<b>13</b>
1 La administración de la Hacienda Pública en la capitanía general de Chile	14
2 Los orígenes de la organización de la Hacienda Pública republicana	21
3 La deuda externa hasta 1880	24
4 El estanco del tabaco como fuente de ingresos y sistema de tesorerías	28
5 El ministro Manuel Rengifo, “organizador de la Hacienda Pública de Chile”	33
6 Jean Gustave Courcelle Seneuil y la Hacienda Pública chilena	42
7 La organización del Ministerio de Hacienda, y la planta de funcionarios	48
8 La política económica y el Ministerio de Hacienda desde mediados de siglo hasta la Guerra del Pacífico	52
<b>Capítulo II: 1880 - 1925 El Ministerio de Hacienda durante el período Parlamentario</b>	<b>59</b>
1 El nuevo orden político	61
2 Los ingresos fiscales y el salitre hasta 1913	64
3 El gasto público hasta 1913 y la necesidad de nuevos impuestos	70
4 La reorganización de los ministerios de 1887 y la estructura de la Secretaría de Hacienda	75
5 La política monetaria, entre patrón oro y papel moneda	77
6 El aumento de la deuda externa	80
7 Cambios en las políticas de hacienda durante los gobiernos de Juan Luis Sanfuentes y Arturo Alessandri	84

<b>Capítulo III: 1925 - 1973 El Ministerio de Hacienda desde la reforma del Estado hasta la Unidad Popular</b>	<b>97</b>
1 La misión Kemmerer, el gobierno de Ibáñez y el Ministerio de Hacienda	98
2 La crisis de 1929, el Ministerio de Hacienda encabezado por Gustavo Ross	106
3 El Ministerio de Hacienda y el desarrollo del Estado	113
4 El Ministerio de Hacienda a mediados del siglo XX. La inflación y el manejo de la política fiscal	116
5 Los intentos de estabilización. La misión Klein & Saks y el Presidente Jorge Alessandri	126
6 El gobierno de la Democracia Cristiana y el Ministerio de Hacienda	132
7 El Ministerio de Hacienda y la Unidad Popular	138
<b>Capítulo IV: 1973 - 2014 El Ministerio de Hacienda en los Últimos 40 Años</b>	<b>147</b>
1 El Gobierno Militar y el nuevo modelo económico para Chile	148
2 El Gobierno Militar y el Ministerio de Hacienda hasta la crisis de 1982	155
3 La crisis económica de 1982 y el Ministerio de Hacienda	161
4 El Ministerio de Hacienda y la consolidación de la economía social de mercado, 1985-1989	166
5 La Concertación de Partidos por la Democracia y el Ministerio de Hacienda	174
6 La Coalición por el Cambio y el Ministerio de Hacienda	184
Palabras finales	191
Ministros de Hacienda 1814 - 2014	194
Notas al pie: Capítulo I	200
Notas al pie: Capítulo II	206
Notas al pie: Capítulo III	212
Notas al pie: Capítulo IV	218
Nota sobre monedas	224
Glosario	225
Bibliografía	226

# INTRODUCCIÓN

Al cumplirse 200 años del Ministerio de Hacienda, este libro tiene como objetivo entregar una visión panorámica del devenir histórico de esta trascendente cartera ministerial en el contexto de la evolución del país durante dos siglos de vida republicana. Aun cuando cuenta con antecedentes concretos desde los inicios del asentamiento español en Chile, formalmente se inició en 1814 con la designación de un secretario de gobierno a cargo de la cartera de Hacienda. Su historia ha estado estrechamente vinculada a uno de los pilares básicos del funcionamiento de toda sociedad, como es el de los ingresos y gastos fiscales y las políticas económicas del Estado, sin perjuicio de la influencia que han tenido algunos personeros que ejercieron el cargo de ministro de Hacienda.

Vinculados íntimamente con los más diversos momentos y períodos históricos de nuestro país, tanto el ministerio como el ministro respectivo han desempeñado un papel fundamental en lo que Chile es en la actualidad —y en lo que será a futuro—, tanto en sus luces como en sus sombras.

¿Cómo se fue organizando institucionalmente este ministerio? ¿Qué ámbitos de atribuciones fue asumiendo o cediendo? ¿Quiénes fueron los ministros más trascendentes? ¿Cuáles fueron las principales políticas económicas que fueron aplicando y los impactos que generaron en el corto y largo plazo? ¿Cuáles fueron los contextos económicos, políticos y sociales, internos y externos, que debieron enfrentar para implementar determinadas medidas?

Estas son algunas de las principales preguntas que se han intentado responder a lo largo de esta investigación, sobre la base de consultar un importante acervo de fuentes primarias, en particular los mensajes presidenciales, las memorias de Hacienda, las cuentas fiscales y las series de estadísticas económicas, disponibles en la Biblioteca Nacional, la Biblioteca del Congreso Nacional, la biblioteca del Ministerio de Hacienda, el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, sea en forma directa o a través de sus respectivas páginas web. A ello se suma a una amplia bibliografía secundaria, antigua y reciente.

Esta obra está estructurada en cuatro partes o capítulos mayores, que cubren desde 1814 hasta la víspera de 2014, que buscan dar cuenta de una cierta unidad que vincula al Ministerio de Hacienda y a sus más destacados ministros con el desarrollo del país. La primera parte corresponde a la época de la organización de la República (1814-1880) y la organización de la economía sobre la base de las exportaciones principalmente mineras; la segunda coincide con el denominado período parlamentario (1880-1925) y la época de la bonanza salitrera; la siguiente abarca la etapa del crecimiento del Estado y del aumento de su injerencia en la vida económica del país, que se extiende hasta la Unidad Popular (1925-1973), y la final cubre los últimos 40 años que significaron la adopción y posterior profundización de un nuevo modelo económico en el país (1973-2013).

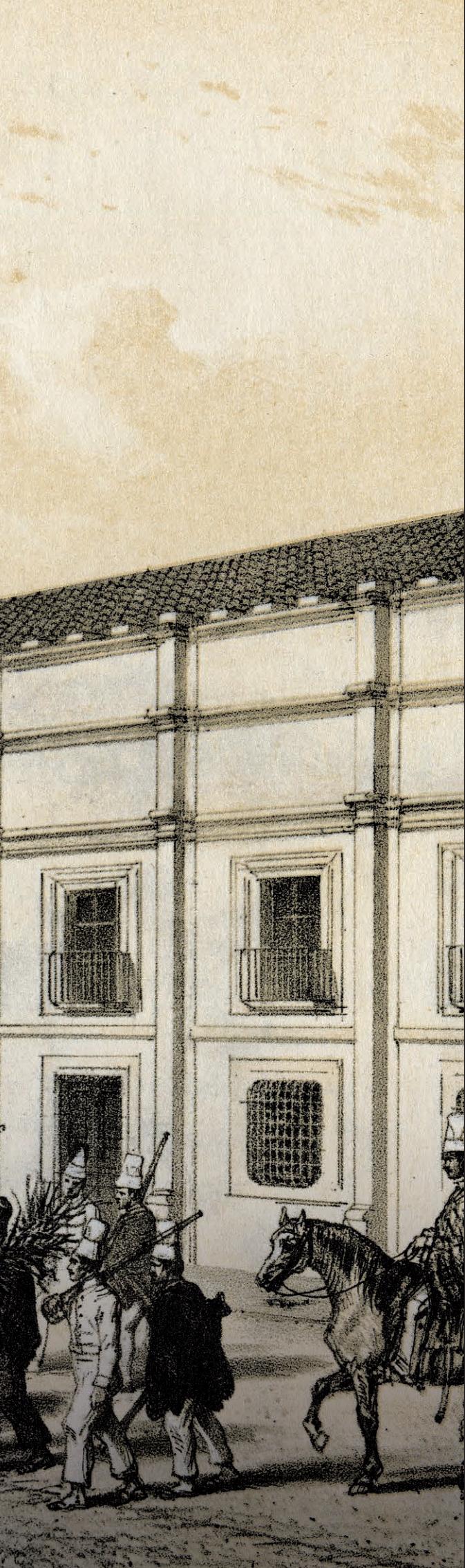
La realización de este libro en un plazo relativamente breve no habría sido posible sin la ayuda de diversas personas que desde posiciones distintas y en diversos momentos nos ayudaron en el desarrollo de la investigación y la redacción de este libro.

En primer lugar agradecer a Mauricio Arias y Javier Recabarren, del Instituto de Historia de la UC, por la invaluable ayuda proporcionada en la recopilación de datos y elaboración de textos preliminares; de manera muy especial también agradecer al equipo del Ministerio de Hacienda, especialmente a Ramón Delpiano por sus pertinentes comentarios y aclaraciones técnicas; a Lucy Bennett por sus acuciosas sugerencias editoriales y paciente coordinación de reuniones de trabajo, y a Juan Bravo por su inestimable ayuda en la elaboración de gráficos y tablas. Finalmente, agradecer al ministro Felipe Larraín por su entusiasmo, confianza y valiosos aportes críticos.

Los Autores



Casa de Moneda de Santiago.



CAPÍTULO I

1814  
1880

EL MINISTERIO DE HACIENDA  
Y LA ORGANIZACIÓN DE LA  
REPÚBLICA





Fundación de Santiago.  
Obra de Pedro Lira, 1888.

### 1 · La administración de la Hacienda Pública en la capitanía general de Chile

Todo Estado requiere de los medios materiales para llevar a cabo sus funciones. En una economía monetaria, ello implica la creación de una institución a cargo de percibir los ingresos, realizar los pagos y llevar las cuentas correspondientes.

Desde los inicios de la colonización española en América, la Corona se preocupó de asegurar que los recursos provenientes del Nuevo Mundo fueran oportunamente percibidos y enviados a la Península para financiar las campañas militares y demás gastos en que estaba comprometido el monarca. La Real Hacienda, como lo indica su nombre, dependía directamente del Rey, sin que, por entonces, se hiciera distinción entre lo que pertenece al monarca y lo que pertenece al Estado.

La administración superior de la Hacienda estaba en manos de los organismos máximos de gobierno: el Consejo de Indias en España y los virreyes y gobernadores en sus respectivos distritos americanos. Sin embargo, era el monarca mismo, como señor de las tierras descubiertas, quien fijaba las condiciones para su explotación, las franquicias otorgadas a los colonizadores y la parte que le correspondía a la Corona<sup>1</sup>.

El manejo de los dineros en cada gobernación estaba a cargo de oficiales reales que, en principio, eran nombrados por el Rey y dependían directamente de éste, si bien podían ser nombrados provisionalmente por las autoridades superiores locales debidamente autorizadas. Las cajas reales de cada provincia eran independientes entre sí, más allá de las subordinaciones políticas, y estaban sujetas a los mecanismos de control establecidos para vigilar a los funcionarios de la monarquía<sup>2</sup>.

Los oficiales de la Real Hacienda eran el tesorero, el contador, el factor y el veedor, siendo frecuente que estos dos últimos cargos fueran servidos por una misma persona. El tesorero era el “custodio de los tesoros del príncipe”, correspondiéndole el cobro de las rentas y multas a beneficio de la Corona y efectuar los pagos debidamente autorizados. El contador tenía a su cargo el cálculo de lo que entraba y salía de la Caja y era el que ordenaba los pagos contra la misma. El factor era el oficial a cargo de los “géneros y cosas en que es aprovechado el fisco” y la venta de las mismas, como también el encargado de guardar las armas y municiones. Por último, el veedor tenía funciones de vigilancia, especialmente en lo referido a la fundición de metales preciosos para el cobro de los derechos correspondientes. Por la interrelación de los oficios, estos funcionarios eran solidariamente responsables de sus actos.

Dado que la Corona devengaba los tributos desde el inicio mismo de la ocupación española de los nuevos territorios, era deber de los conquistadores nombrar provisoriamente a los oficiales reales. Fue así como, poco después de la fundación de Santiago en 1541, Pedro de Valdivia designó como tesorero a Jerónimo de Alderete, como contador a Francisco de Arteaga, como veedor a Juan Fernández de Alderete y como factor a Francisco de Aguirre. Estos destacados vecinos fueron los primeros funcionarios de hacienda en Chile. En los años siguientes se establecieron cajas reales en Concepción y Osorno, pero ellas fueron de corta vida. Más tarde, a principios del siglo XVIII, reaparece la Caja Real de Concepción y en la segunda mitad de la centuria se crean otras en Valdivia y Chiloé<sup>3</sup>.

Los oficiales reales debían mostrar especial fidelidad, diligencia, desvelo e inteligencia en el desempeño de sus cargos. No podían ser comerciantes, arrendadores de impuesto ni deudores del fisco; tampoco podían tener minas ni ser encomenderos en su jurisdicción. Se requería haber estudiado en seminarios o escuelas, ser personas de buena reputación y carecer de toda codicia. Estas exigencias impidieron que su provisión se hiciera mediante ventas, como sucedió con otros oficios.

Una vez designado, el oficial real debía rendir fianza suficiente ante los oficiales de Sevilla; debía hacer un inventario jurado de sus bienes y prestar juramento de desempeñar el cargo con diligencia y buena fe y guardar el debido secreto en sus actuaciones.

La sede de los oficiales reales era la ciudad de Santiago, la indiscutida capital del reino desde comienzos del siglo XVII. Aquí estaba la caja real, de gran tamaño, de buena y gruesa madera con barras de hierro con buenas cerraduras y tres llaves, cada una en poder de uno de los oficiales reales. De ahí que para abrir la caja era precisa la concurrencia simultánea de los tres funcionarios. Las mismas precauciones se aplicaban respecto de la contabilidad: los dineros ingresados o retirados de la caja se anotaban en un libro borrador, del cual derivaban tres “libros de cargo y data”, uno para cada oficial. En el cargo se anotaban los ingresos y cobros y en la data, las salidas y pagos; la diferencia de uno y otro rubro debía dar la suma en caja. Los nombres de “cargo” y “data” para las columnas de entrada y salida de dinero en la contabilidad se mantuvieron en los inicios de la República por lo menos hasta la década de 1830.



Jerónimo de Alderete, según ilustración idealizada de la obra de Alonso de Ovalle. Por Francisco Cavallo, 1646.



Plano de la Real Audiencia y sus Cajas Reales.

Archivo fotográfico de la Dirección de Arquitectura del MOP.

Desde la creación de la Real Audiencia de Santiago, en 1609, los oidores o jueces de la misma tenían la responsabilidad de inspeccionar las cajas reales y las cuentas llevadas por los funcionarios, una tarea a la que se sumó posteriormente un nuevo funcionario, el Contador entre Partes. Pese a las ya mencionadas precauciones, hay testimonios que la contabilidad era llevada en forma deficiente<sup>4</sup>.

Entre las muchas reformas implementadas por los monarcas borbónicos para mejorar la administración americana estuvieron aquellas destinadas a mejorar la recaudación fiscal. Una de ellas fue la creación de una Contaduría Mayor de Cuentas para Chile, destinada a mejorar el control financiero del reino y disminuir el influjo de la Real Audiencia en materias de dinero. El primer contador mayor fue Silvestre García, nombrado en 1767, quien logró ordenar la contabilidad antes de su fallecimiento, en 1774. Fue seguido por Gregorio González Blanco, que encontró fuertes resistencias a su gestión, y por José Tomás Echevers, nombrado en 1776.

Por entonces, las oficinas de las Cajas Reales estaban en el costado norte de la Plaza de Armas, junto con las de la Real Audiencia, vecinas al Palacio de Gobierno, según aparecen en un plano del ingeniero Leandro Badaran de 1780<sup>5</sup>. Sin embargo, una visita o inspección a la Real Hacienda de Chile en tiempos de Echevers daba cuenta que la oficina funcionaba en la casa del propio contador y que, como resultado de lo anterior, el horario de su funcionamiento era irregular<sup>6</sup>.

Los asuntos de gobierno que involucraban gastos fiscales se veían en la Junta de Real Hacienda y que estaba integrada por los oidores, los oficiales reales, el fiscal y un escribano<sup>7</sup>.



Edificio de la Real Audiencia y sus Cajas Reales.

Los principales rubros de ingresos ordinarios de la Corona eran: el almojarifazgo, que corresponde a los derechos sobre la importación y exportación de mercaderías, las alcabalas que gravaban las compraventas y permutas de bienes muebles e inmuebles; el quinto sobre la producción de metales preciosos, es decir el 20% del oro y de la plata extraída de la tierra y el tributo exigido a los indígenas sometidos como reconocimiento del vasallaje, un rubro que fue perdiendo importancia con la decadencia de los pueblos de indios y el aumento del mestizaje. Del siglo XVII era el impuesto llamado Unión de Armas para financiar gastos militares. De origen eclesiástico eran el diezmo que gravaba la producción agrícola y cuya percepción el papado había delegado a la Corona española a cambio de que se encargara de la evangelización de los indígenas, y la bula de la santa cruzada, que ofrecía determinadas indulgencias a cambio de una suma de dinero destinada originalmente a la lucha contra los musulmanes. A los anteriores habría que agregar el producto de los estancos, o monopolios fiscales, que en el caso de Chile correspondían a la venta de naipes y papel sellado y más tarde al expendio de tabaco, cuya implementación en Chile en 1753 suscitó algún alboroto. De carácter ocasional eran la media anata que gravaba la mitad de la renta del primer año de los oficios civiles, y la mesada eclesiástica, un gravamen



José Miguel Carrera.

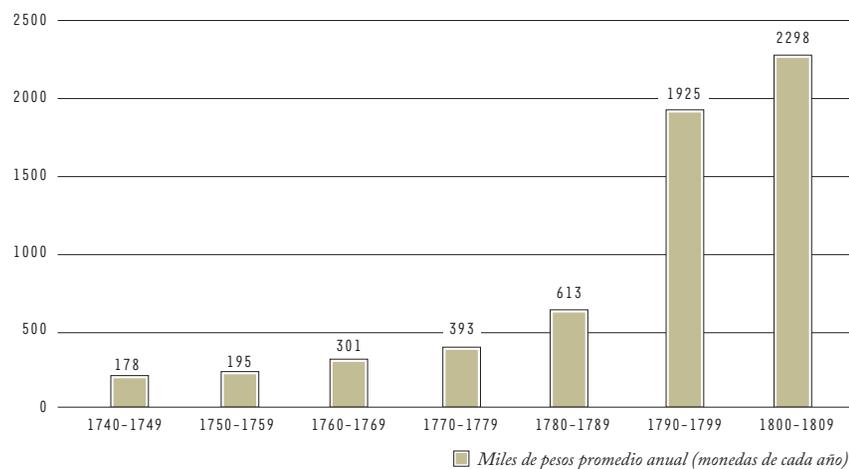
equivalente al doceavo de las rentas eclesiásticas del primer año. En casos de emergencia la Corona también acudía a los “donativos gratuitos”, cobrados a prorrata, y préstamos forzados, obteniendo estos últimos de los dineros remitidos por los particulares a la Península<sup>8</sup>.

Los impuestos más fáciles de recolectar eran cobrados directamente por la Corona, mientras que la recaudación de otros, como el diezmo y las alcabalas, era entregada a particulares mediando un remate al mejor postor. Una de las medidas hacendísticas adoptadas por la monarquía borbónica para el reino de Chile fue suprimir el arrendamiento del cobro de las alcabalas, almojarifazgos y unión de armas y traspasarlos a los oficiales reales, una medida aplicada primero en la jurisdicción del obispado de Santiago y luego en el resto del territorio<sup>9</sup>. Las quejas generadas por esta medida podrían explicarse no solamente por vulnerar los intereses de quienes contrataban el cobro de los impuestos sino también por la mayor eficacia en la recaudación.

El resultado de estas reformas fue un marcado crecimiento en los ingresos, como se aprecia en las siguientes cifras para las Cajas Reales de Santiago entre 1740 y 1809:

### Gráfico 1.1

Ingresos de las Cajas Reales de Santiago, promedio anual por decenios 1740-1809<sup>10</sup>.



Bernardo O'Higgins, 1823.

La creación de una secretaría de Hacienda en el Gobierno de Chile se produjo en circunstancias excepcionales. El gobierno autónomo surgido a raíz de la primera Junta de Gobierno organizada el 18 de septiembre de 1810, había proclamado su lealtad al rey Fernando VII. Sin embargo, a raíz de los sucesivos cambios de gobierno, se acentuaron las tendencias independentistas, especialmente después de que José Miguel Carrera se hiciera del poder. Ante el giro que tomaban los acontecimientos en Chile, el virrey del Perú decidió enviar una expedición al mando de Antonio Pareja. En vista de esta emergencia, el Congreso decidió nombrar a José Miguel Carrera como general en jefe del Ejército y designar una nueva Junta de Gobierno. Ante los reveses militares y la llegada de una nueva expedición desde el Perú, la Junta de Gobierno depuso a Carrera reemplazándolo en el mando por Bernardo O'Higgins. La suerte de las armas seguía adversa y luego de la captura de Talca por las fuerzas realistas, se resolvió reemplazar a la junta por un Director Supremo con plenos poderes<sup>11</sup>.

El 14 de marzo de 1814 fue elegido para desempeñar este cargo Francisco de la Lastra. Junto a él asumen tres secretarios quienes, a diferencia de los que habían desempeñado estos cargos en los años anteriores, se encargan de carteras específicas: Juan José Echeverría ocupó la secretaría de Gobierno, que corresponde a Interior, el sargento mayor Andrés Necochea la de Guerra y el abogado José María Villarreal Osorio la de Hacienda. Este último, pues, debe considerarse el primer ministro de Hacienda de la República<sup>12</sup>.

Un mes más tarde, Juan José Echeverría asumía en forma interina la secretaría de Hacienda. Este tampoco duró mucho en el cargo, porque el 23 de julio Francisco de la Lastra fue removido a raíz de un golpe militar de José Miguel Carrera y la designación de una nueva junta presidida por éste. El cambio de gobierno implicó un cambio en las secretarías. Bernardo Vera y Pintado pasó a ocupar las carteras de Gobierno y Hacienda, siendo reemplazado en ambas por el legendario guerrillero Manuel Rodríguez Erdoyza el 10 de agosto<sup>13</sup>.

Poco iba a durar este gobierno debido al avance de las fuerzas realistas comandadas por Mariano Osorio, que habían sido enviadas por el virrey del Perú. Estas fuerzas vencieron al ejército patriota atrincherado en Rancagua y el 9 de octubre, Osorio entró a Santiago para asumir el gobierno.

Poco sabemos de Villarreal hasta esta fecha. Se recibió como abogado en septiembre de 1801. Prestó declaraciones en el juicio contra Ovalle, Rojas y Vera y Pintado, respecto de las cuales alegó posteriormente que ella había sido suplantada cambiándose la foja respectiva del expediente. Confirma sus simpatías patriotas, su asistencia al cabildo abierto del 18 de septiembre de 1810 y su firma del proyecto de reglamento constitucional de 1812. Después del triunfo de Maipú reaparece en la esfera pública como uno de los miembros de la comisión encargada de redactar el Reglamento Constitucional de 1818 que rigió durante la mayor parte del Gobierno de O'Higgins, siendo luego secretario del senado conservador constituido ese mismo año. Terminado el Gobierno de O'Higgins, Villarreal fue elegido diputado suplente a la asamblea provincial de Santiago en 1823. No tuvo posterior figuración en cargos de gobierno y falleció en 1834<sup>14</sup>.

Juan José Echeverría, quien lo sucedió interinamente hasta el golpe de Carrera, era abogado, graduado de la Universidad de San Felipe. Al igual que el anterior, asistió al Cabildo Abierto de 1810. Luego de la derrota de Rancagua en 1814, las autoridades realistas lo desterraron a Juan Fernández<sup>15</sup>.

El gobierno realista reinstaurado después de Rancagua sólo se mantuvo hasta febrero de 1817 cuando una avanzada del Ejército Libertador triunfó en la batalla de Chacabuco. El gobernador Francisco Marcó del Pont huyó a Valparaíso y ahí se embarcó rumbo a Lima, mientras las fuerzas patriotas entraban a la capital el 16 de ese mes. Los esfuerzos del virrey del Perú por recuperar el control de Chile para la corona española tuvieron algún éxito inicial, pero el triunfo de los patriotas en Maipú, en abril de 1818, confirmó la independencia de Chile, proclamada unos meses antes.



Manuel Rodríguez.



Retrato de Hipólito Francisco de Villegas Quevedo. Obra de José Gil Castro.

El nuevo gobierno estaba encabezado por Bernardo O'Higgins en calidad de Director Supremo. Contaba en sus inicios con tan solo dos ministros; el de Gobierno y el de Guerra. El nombramiento del ministro de Hacienda quedó aplazado porque Hipólito Villegas, la persona escogida para el cargo, se encontraba por entonces en Buenos Aires. Por otra parte, al poco tiempo O'Higgins debió partir al sur para hacer frente a las fuerzas realistas, dejando como Director Supremo delegado al coronel Hilarión de la Quintana. Fue éste quien expidió el nombramiento de Villegas como ministro de Hacienda, el 2 de junio de ese año<sup>16</sup>.

Al igual que sus antecesores en el cargo, Villegas había asistido al Cabildo Abierto de 1810, sus simpatías por O'Higgins habían sido causa para que José Miguel Carrera lo desterrara a Mendoza poco antes de la derrota de Rancagua. Desde allí había partido a Buenos Aires, adonde estaba radicado cuando se enteró del propósito de O'Higgins de nombrarlo en la cartera de Hacienda. Partió de la capital argentina en carreta el 12 de marzo para llegar a Santiago a comienzos de mayo. Al parecer, la demora en asumir el cargo obedeció a la existencia de otro candidato para el mismo cargo<sup>17</sup>.

Villegas fue sucedido en la cartera por Anselmo de la Cruz y Bahamonde, miembro de una prominente familia talquina. Tenía por entonces 54 años de edad. Entre sus muchas actividades se había dedicado al comercio, llegando a ser secretario del Tribunal del Consulado, la organización gremial de los mercaderes. En 1810 era regidor del Cabildo de Santiago, y al año siguiente fue electo diputado al primer Congreso Nacional a la vez que era nombrado procurador de la ciudad<sup>18</sup>.

Los funcionarios de la secretaría de Hacienda no eran muchos: Pedro Lurquín fue nombrado oficial primero, dos días después de la designación del ministro Villegas<sup>19</sup>; José María de la Cruz y Juan Ramón Casanova habían sido nombrados oficial cuarto y oficial auxiliar en abril y mayo, respectivamente; Máximo Villegas, Pedro Antonio Botarro y Francisco Toro fueron nombrados en distintas categorías en los meses siguientes, lo que da un total de seis empleados. El 27 de octubre de 1818, Lurquín fue ascendido a oficial mayor, es decir, subsecretario, siendo sucedido en este cargo por Francisco Toro en febrero de 1819<sup>20</sup>. Uno y otro subrogaron a los ministros de Hacienda de O'Higgins.

Lurquín había llegado desde España a Chile en 1795 y aquí terminó por avecindarse. En 1810 era administrador de Temporalidades, es decir, de los bienes de los jesuitas expulsos que habían pasado a la Corona, lo que hace pensar en una cierta competencia en el manejo de dineros. Asistió al cabildo abierto de septiembre de ese año en virtud de su cargo. Al poco tiempo parece haberse comprometido con la causa autonomista, pues fue uno de los firmantes del Reglamento Constitucional de 1812 y al año siguiente es nombrado miembro del estado mayor del ejército patriota en calidad de proveedor general<sup>21</sup>.

## 2 · Los orígenes de la organización de la Hacienda Pública republicana

Las campañas de la independencia impusieron fuertes exigencias sobre las arcas fiscales, lo que llevó al Gobierno de Bernardo O'Higgins a imponer una contribución forzosa a todos los enemigos de la causa patriótica y organizar una Junta de Arbitrios y Economía, encargada de estudiar las necesidades públicas y el modo de financiarlas. En un principio, las dificultades económicas determinaron que su principal función fuese rebajar los gastos y aumentar los ingresos con el objetivo de reducir la deuda pública adquirida para financiar los gastos de la guerra emancipadora. Así, por ejemplo, ante la afligida realidad del erario nacional, la Constitución Provisoria de 1818 estableció como uno de los deberes del ciudadano “ayudar con una porción de sus bienes para los gastos ordinarios del Estado; y en sus necesidades extraordinarias y peligros, debe sacrificar lo más estimable para conservar su existencia y libertad”<sup>22</sup>.

La llegada del abogado José Antonio Rodríguez Aldea al Ministerio de Hacienda, en 1820, coincidió con los preparativos para la Expedición Libertadora al Perú. Su nombramiento no dejaba de ser controvertido, por cuanto había sido fiscal de la Audiencia de Chile durante el período de la reacción absolutista, y sólo había aceptado el cargo a instancias de O'Higgins, que valoraba su capacidad de acción<sup>23</sup>.

El nuevo ministro introdujo una serie de reformas para sostener y mejorar las rentas fiscales ya que, a su juicio, “sin fondos efectivos o crédito que los supla, no hay ejército, ni marina, y sin éstas no hay independencia, no hay libertad, no hay leyes, nada hay”<sup>24</sup>.

Entre las principales medidas adoptadas por Rodríguez Aldea estuvo la reorganización del Tribunal Mayor de Cuentas, que hizo posible ampliar sus facultades fiscalizadoras al remover todas aquellas trabas y estorbos, además de leyes y decretos desparramados sin conexión y “ningún cálculo exacto ni aproximado de los gastos y entradas”<sup>25</sup>.

Actuando con decidido pragmatismo, el ministro de Hacienda, defendió una ley con aranceles de importación elevados, tanto para aumentar los ingresos como con el objetivo de fomentar la producción local. Asimismo, dictó una serie de leyes que otorgaban privilegios especiales al establecimiento de industrias o también para el fomento de diferentes actividades a través del manejo tributario. Por otro lado, rebajó los censos a favor de la Iglesia que pesaban sobre las propiedades, con miras a moderar las cargas de los particulares e impulsó algunas reformas para incrementar el comercio exterior, como la instalación de almacenes francos en Valparaíso, para que las naves extranjeras depositasen sus mercaderías en tránsito y contribuyesen al desarrollo del puerto, una medida que complementaba el traslado de la Aduana principal a Valparaíso, dispuesta por su antecesor. En 1822, promulgó un efímero Reglamento de Aduanas para simplificar los trámites y la administración, para evitar el fraude y el contrabando y para asegurar la recaudación de impuestos<sup>26</sup>.



Grabado del Puerto de Valparaíso, obra de Mauricio Rugendas, hacia 1860.

Pese a los esfuerzos desplegados por O'Higgins y Rodríguez Aldea para equilibrar las entradas y los gastos fiscales, el peso de la guerra y las deudas adquiridas impidieron la solvencia del erario público. Por otra parte, la impopularidad de Rodríguez Aldea había contribuido a la caída de O'Higgins, quien debió renunciar en enero de 1823.

Ramón Freire, que sucedió a O'Higgins como Director Supremo pocos meses más tarde, se enfrentó a una difícil situación financiera que dificultó la designación de un ministro de Hacienda pues no había muchos candidatos a asumir tarea tan ingrata. Finalmente, Pedro Nolasco Mena, luego de negarse señalando "no puedo aventurarme sin temeridad a la administración del ministerio", asumió el cargo bajo la protesta siguiente: "Protesto que, forzado contra mi conciencia a admitir el Ministerio de Hacienda, no soy responsable de derecho por falta de libertad, ni de hecho por la insuficiencia confesada del manejo; renuncio al sueldo que no puedo ganar ni desempeñar; que me dé testimonio de esta protesta y de mi reclamo anterior y se imprima"<sup>27</sup>.

Una de sus primeras medidas fue reemplazar el reglamento de comercio y aduanas de Rodríguez Aldea por otro que rebajó los derechos de aduana con el objetivo de combatir el contrabando, estableciendo un derecho general de un 27% para todas las mercaderías importadas; de un 15% para las manufacturas de seda y de un 5% para la alhajas, metales y piedras preciosas. Las manufacturas extranjeras susceptibles de ser fabricadas en Chile, como los vinos y el calzado, debían pagar un 40% de derechos, declarándose libres de aranceles todos aquellos productos útiles para la guerra, así como máquinas, libros, imprentas, pastas en oro y plata. Asimismo, se estableció que toda exportación que no tuviese un derecho específico debía pagar un 8% y la absoluta libertad para la exportación de manufacturas nacionales. Para agilizar las actividades comerciales abolió el

derecho de cabezón de las chacras, haciendas, tiendas, bodegones, pulperías, tajamares, toneladas y escribanos de registro. Por último suprimió el estanco del tabaco pero no lo reemplazó por otro impuesto, lo que ocasionó serios perjuicios a las entradas fiscales. De este modo, resulta evidente, entonces, su propósito de favorecer los intercambios comerciales como base de la recuperación económica<sup>28</sup>.

No obstante, antes de un año, Pedro Nolasco Mena fue reemplazado por Diego José Benavente, quien desempeñó un rol fundamental en la organización de la hacienda pública nacional. Benavente consideraba que le había tocado administrar una “economía de guerra”, en la cual, a su juicio, “las dificultades financieras insuperables y los presupuestos permanentemente desequilibrados constituyeron la regla general”. A ello se sumaban los saqueos, la inseguridad, la escasez y devastación, los egresos extraordinarios y la pobreza generalizada<sup>29</sup>.

En este contexto, consideraba una ilusión equilibrar las cuentas fiscales disminuyendo los empleos y sueldos. Proponía, en cambio, una serie de medidas como la creación de una contribución directa, el arreglo de las contribuciones indirectas, la unificación de las tesorerías de las diversas oficinas del Estado, el establecimiento de un banco nacional y la enajenación de los fundos municipales, de algunos de los de manos muertas, y todos los de propiedad del Estado que, a su parecer, producían nada o prácticamente nada. Propuso, asimismo, el establecimiento de una Caja de Crédito Público para el reconocimiento y amortización de la deuda interior y para el retiro y pensión de los empleados civiles y militares que dejasen el servicio del Estado<sup>30</sup>.

No obstante, el proceso de organización de la hacienda pública se vio entorpecido por la profunda crisis económica e inestabilidad política en que se hallaba envuelto el país a partir de 1823. Así, al año siguiente, el ministro Benavente informaba al Congreso el completo agotamiento e insolvencia de la hacienda pública. Los gastos habían crecido en forma desmesurada año tras año, ya que había sido necesario “crear ejércitos, escuadras, misiones extranjeras, gobierno soberano, supremas cortes, etc. etc., y todo con las entradas naturales y no más”. No era posible mantener la nación con “rentas fundadas sobre alcabalas y aduanas, siempre eventuales, y que pueden ser nulas por las malas cosechas, por las oscilaciones de la guerra, o por la corrupción de los empleados y empeño de los contratistas”<sup>31</sup>. Asimismo, el ministro acusaba al Congreso de decretar nuevos sueldos y, a la vez, reducir las entradas al abolir algunas gabelas sin restituir las por otros ingresos, lo cual evidentemente precipitaba a la hacienda pública a la bancarrota. Los apuros presupuestarios de la naciente república terminaron por llevar a Benavente a restablecer el estanco del tabaco, una contribución que causaba innumerables resistencias pero que, desde los tiempos coloniales, reportaba ingresos más que significativos a las arcas reales.

Las ideas de Benavente respecto al régimen tributario eran las más novedosas y trascendentes planteadas hasta entonces, en cuanto a la necesidad de crear una contribución directa a la renta en proporción a los recursos individuales, y reorganizar los impuestos existentes<sup>32</sup>.



Diego José Benavente, 1867.

Como era de suponer, Benavente terminó por renunciar a comienzos de 1825, siendo sucedido por no menos de cinco ministros durante lo que quedaba del año, situación que perdura en el año siguiente. Esta rotación se explica, en parte, por la inestabilidad de los gobiernos, pero también por lo indeseable del cargo. La continuidad, en medio de estos trastornos y acefalías la dio el Oficial Mayor del Ministerio, José Raymundo del Río<sup>33</sup>.

En mayo de 1827 asumió como ministro de Hacienda Ventura Blanco Encalada, hermano de Manuel, quien, retomando una propuesta de Benavente, dictó un decreto tendiente a establecer un registro de las deudas del Estado como paso previo a su pago eventual. Esta medida se complementaba con un proyecto de ley sobre crédito público, que creaba una Caja de Amortización, encargada del manejo de los fondos fiscales, y que reorganizaba la contabilidad fiscal, reemplazando el Tribunal Mayor de Cuentas por una Inspección General. La ley respectiva fue aprobada en 1828, cuando Blanco Encalada ya había dejado el ministerio, y no llegó a entrar en funcionamiento por los trastornos políticos de esos años<sup>34</sup>.

### 3 · La deuda externa hasta 1880

La dependencia financiera del exterior ha sido recurrente en la historia nacional. Durante la época hispana, la provincia de Chile había requerido de remesas de dinero y mercaderías desde el virreinato del Perú, a través del Real Situado, para mantener un ejército permanente en la frontera de Arauco y una guarnición en Valdivia.

Como en la mayoría de los nuevos estados de la América española, la deuda externa republicana se inició en los años de la Independencia. En 1818, cuando el Gobierno de O'Higgins nombró a Antonio José de Irisarri para obtener el reconocimiento diplomático de Chile en Europa, se le encargó de gestionar la contratación de un empréstito para financiar las próximas campañas militares. A poco andar, la autorización para tomar un préstamo le fue revocada, pero el representante chileno siguió adelante con sus gestiones y, en mayo de 1822, obtuvo un crédito con la casa Hullet Brothers & Company de Londres por un millón de libras esterlinas, con un interés anual del 6% y 1% de amortización. La colocación se hizo en condiciones muy onerosas: los títulos fueron colocados al 67,5% de su valor nominal, a lo que se agregaron algunos gastos, lo que implicó un producto neto de sólo £664.652. Además, los banqueros retuvieron £15.000 para cancelar la primera amortización. Por su parte, Irisarri se pagó del saldo, suma de \$ 100.000 por concepto de comisión por contratar el empréstito y \$ 90.000 en sueldos adeudados, además de adquirir, por cuenta del Estado, un buque, pertrechos navales y algunas mercaderías para su posterior venta. El contrato suscrito por Irisarri encontró fuerte resistencia en el país y el gobierno estudió la posibilidad de rescindirlo, pero luego de considerar el efecto que ello tendría sobre la reputación de Chile, terminó por aceptarlo<sup>35</sup>.

Peor aún, lo que quedó del empréstito fue malbaratado. Los gobiernos que sucedieron a O'Higgins no supieron qué hacer con el dinero. Se resolvió prestar





Una tertulia en Santiago, 1840.

al Perú la suma de \$1.500.000, en la confianza de que el gobierno de ese país se haría cargo de la proporción correspondiente del servicio del empréstito, cosa que no sucedió: el Perú sólo vino a reconocer esta deuda en 1848. Del saldo, \$100.000 fueron ocupados en pagar sueldos atrasados; \$200.000 se destinaron a comprar oro para ser acuñado en la Casa de Moneda, \$50.000 fueron enviados a Concepción para ser destinados a préstamos personales, otros \$50.000 fueron para financiar una expedición contra Chiloé aún en poder de los realistas, \$110.000 se destinaron a la compra de armamentos, \$500.000 para cubrir el déficit fiscal de 1823, \$100.000 para el estanco del tabaco y \$ 7.500 para pagar a los representantes chilenos en el exterior. Para 1825 sólo quedaban unos \$30 mil del monto original<sup>36</sup>.

Hubo consenso que este primer empréstito fue obtenido en condiciones en extremo gravosas, en un momento en que ya no era necesario y que no existían los recursos para servir la deuda. El ministro de Hacienda, Manuel Rengifo, afirmaba en 1834 que se había negociado “con obligaciones onerosas un empréstito extranjero de 5.000.000 de pesos que llegó a nuestro poder considerablemente disminuido, para ver invertir su mayor parte, por una fatalidad inexplicable, en objetos improductivos y sin provecho alguno para el Estado”<sup>37</sup>.

Los bonos chilenos llegaron a cotizarse a 90% en la bolsa en 1825, antes que las noticias desde Chile deprimieran su precio. La suspensión del pago de la deuda en septiembre del año siguiente se tradujo en un descrédito para nuestro país, compartido con otras naciones del continente que enfrentaron una situación similar.

La situación sólo se normalizó en 1842, cuando el ministro de Hacienda, Manuel Rengifo, y su representante en Londres, Francisco Javier Rosales, lograron un acuerdo con los acreedores extranjeros, luego de intensas negociaciones.

Por entonces, ya se habían acumulado 15 años y medio de dividendos impagos y los intereses de la mora llegaban a £765.540. El saldo del capital adeudado, £934.000, fue renegociado en las mismas condiciones anteriores con la firma Baring Brothers, mientras que los intereses vencidos fueron consolidados en un nuevo empréstito con tasas del 3% de interés anual y 1% de amortización<sup>38</sup>. Rafael Minvielle, alto funcionario de Hacienda que colaboró en el arreglo expresa que el ministro Manuel Rengifo, previsoramente, envió a Londres algunas remesas reservadas para que Francisco Javier Rosales amortizara extraordinariamente algunos bonos, antes de su alza.

El ordenamiento de los compromisos internacionales y la reducción de la deuda externa permitieron al Gobierno de Chile obtener un nuevo empréstito en 1858 con la casa Baring. El capital nominal de emisión fue de £1.554.800. Esta vez las condiciones del préstamo fueron más ventajosas, ya que se pudo colocar al 92% del valor nominal, con favorables tasas de interés y de amortización, y además se obtuvo la posibilidad de rescatar la emisión al valor de mercado de los títulos, en vez de a su valor nominal, como había sido la exigencia para el préstamo anterior.

Los recursos obtenidos estaban destinados a financiar la construcción de ferrocarriles. Sin embargo, debido a los atrasos en el avance de las obras, parte de los fondos fue usada para efectuar préstamos a particulares, a una tasa de interés del 9%, con lo cual el Estado obtenía una diferencia a su favor. Los préstamos se realizaban a tres años plazo, en seis cuotas semestrales. Hacia fines de 1868 se había invertido en la construcción de ferrocarriles el 68% del empréstito, el 14% estaba colocado entre los particulares y el 18% restante fue utilizado por la Tesorería Fiscal<sup>39</sup>.

Durante la administración de José Joaquín Pérez, la deuda externa se incrementó sustancialmente por la contratación de tres empréstitos sucesivos. La guerra con España debió ser financiada con recursos internos, ante la imposibilidad de conseguir un crédito afuera, pero entre 1866 y 1867 se contrataron tres empréstitos sucesivos en Londres, por un total de £3.570.920, uno con la casa Thomson, Bonar y Compañía y los otros con la firma J. S. Morgan & Co. Parte del producto fue usada para devolver el primer préstamo y el saldo fue destinado a la compra de armamento y en la reconstrucción del puerto de Valparaíso tras su bombardeo por la escuadra enemiga.

El acceso a los mercados internacionales del crédito se hizo en condiciones cada vez más favorables a partir de 1870, cuando se incrementó sustancialmente la deuda externa chilena. Entre ese año y 1875 se contrataron otros tres empréstitos por una suma total aproximada de £3.846.00 al 5% de interés y con un mejor precio de colocación, si bien se volvió a la exigencia de que el gobierno debía rescatar los bonos a la par, y no a precio del mercado. Los fondos fueron destinados principalmente a la construcción de ferrocarriles y obras públicas, lo

cual contribuiría al crecimiento económico del país y, en consecuencia, facilitaría el servicio de la deuda externa en el futuro<sup>40</sup>.

La Guerra del Pacífico demandó a la hacienda pública recursos frescos con el objetivo de financiar el conflicto bélico. Como suele suceder en estos casos, los bancos extranjeros no estaban dispuestos a prestar dinero en estas circunstancias, y el gobierno tuvo que recurrir al endeudamiento interno. Por ley del 10 de abril de 1879, el Congreso autorizó una emisión de seis millones de billetes al portador. De este modo, la deuda interna pasó a representar el componente más significativo de los compromisos del sector público.

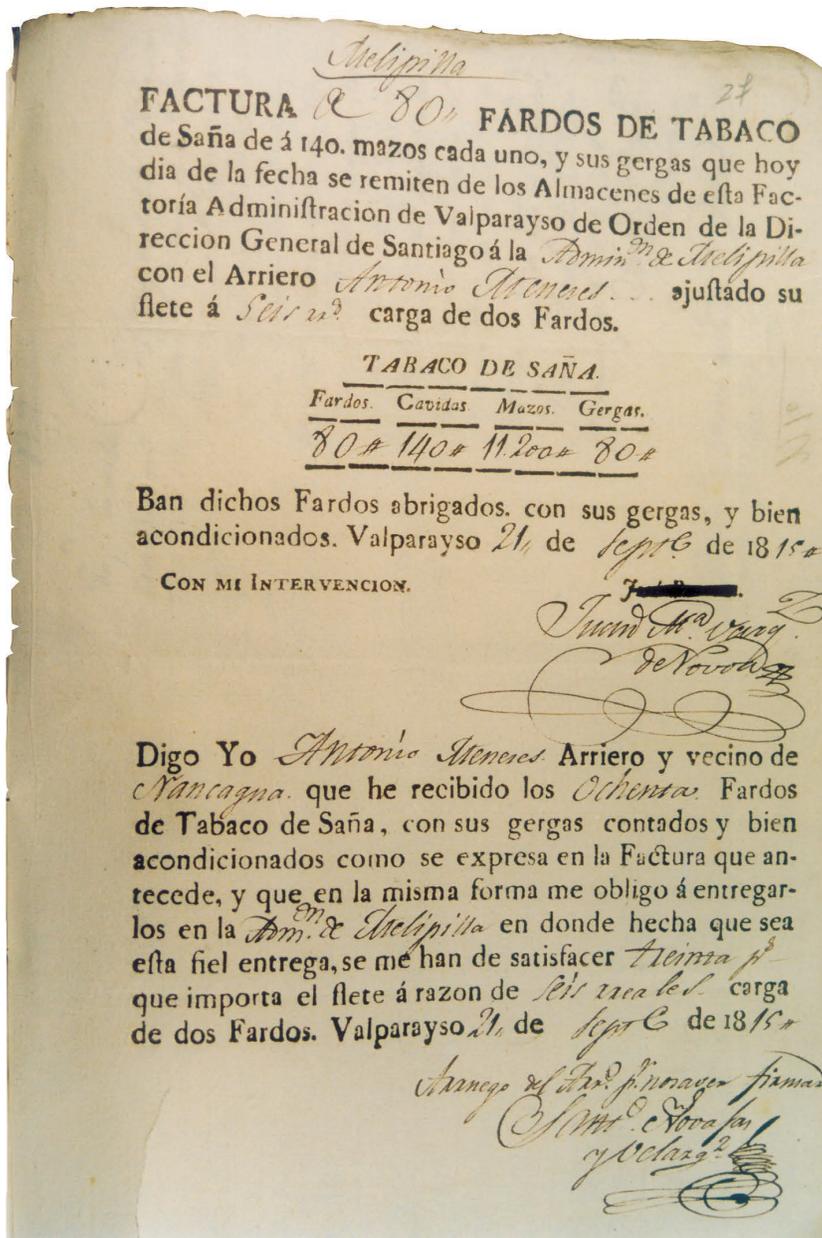
Producto de los apuros de la guerra, el gobierno se vio obligado a suspender el servicio de la deuda externa, por lo que el rescate de bonos sólo se reanudó a partir del segundo semestre de 1884. Sin embargo, el triunfo de Chile en el conflicto y, en particular, los ingresos derivados de la nueva riqueza salitrera, mejoraron sensiblemente la posición del país en los mercados internacionales, y permitió la conversión total de la deuda externa existente en condiciones más favorables. Así, la deuda externa se circunscribió a los préstamos obtenidos en 1885 y 1886, los cuales se usaron para cancelar la deuda anterior, salvo un pequeño saldo del antiguo empréstito de 1842<sup>41</sup>.

#### 4 · El estanco del tabaco como fuente de ingresos y sistema de tesorerías

A pesar de la inestabilidad política y los cuartelazos, durante la década de 1820 se realizaron diversos esfuerzos por organizar la economía y la hacienda pública, la cual había quedado muy mermada a raíz de los gastos emprendidos para financiar las guerras de la independencia y la escuadra libertadora. Una de las medidas de las nuevas autoridades fue restablecer el estanco del tabaco, que si bien era una de las contribuciones más rentables durante el período colonial, era, a la vez, la más resistida por perjudicar un cultivo muy consumido y de fácil producción en Chile. Ya desde 1811 se habían tomado algunas medidas como permitir su cultivo con la condición de que los productores entregaran su cosecha a la “renta del tabaco”. Tres años más tarde se intentó mejorar la recaudación del impuesto aumentando a 8 reales el precio de cada mazo de tabaco. Luego, durante la reconquista, los españoles decidieron volver al régimen previo a 1810, restableciéndose el estanco y prohibiéndose su cultivo.

Después de los triunfos de Chacabuco y Maipú, pese a la resistencia que encontraba el estanco del tabaco y después de muchas vacilaciones, se optó por mantenerlo como un modo de asegurar rentas públicas. En abril de 1817 se volvió al sistema de siembra libre con restricciones a su venta y en noviembre del mismo año un nuevo decreto reconoció a la autoridad el privilegio exclusivo de comprar e internar tabaco. Al mes siguiente se dictó un bando que repuso el estanco en virtud de la “necesidad cierta y sagrada de defendernos de nuestros enemigos”<sup>42</sup>.

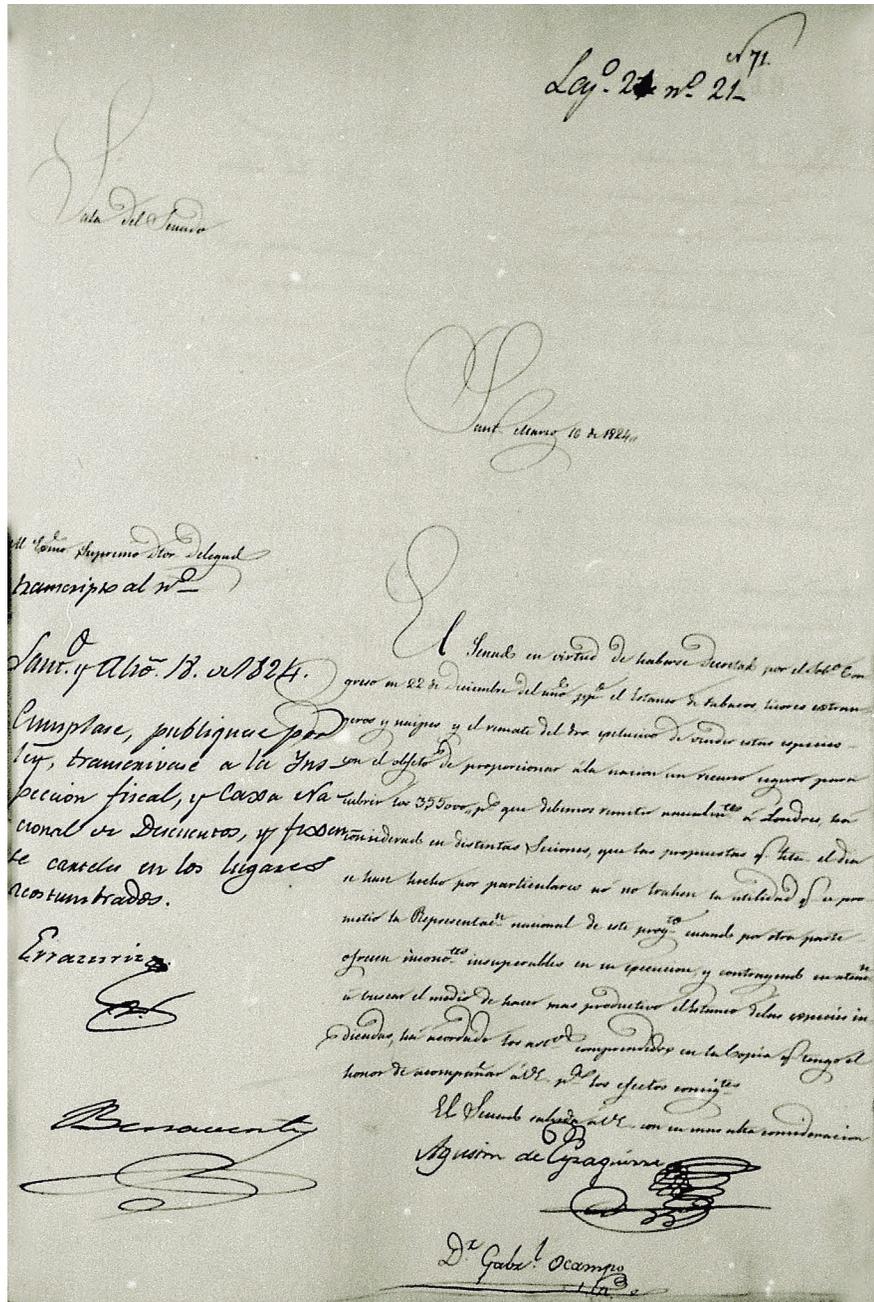
En 1818 se aprobó la supresión de las oficinas del estanco, pero, como bajaron los ingresos aduaneros debido al crecimiento de la producción nacional, el gobierno decidió restablecer nuevamente el estanco en 1820. Los comerciantes que habían



Factura por fardos de tabaco, 1815.

importado tabaco apelaron afligidos ante una posible quiebra. Al año siguiente se suspendió por dos años el estanco, estableciéndose, como único derecho, un impuesto de 40%, que debía pagarse en metálico, y no con vales del Estado que se cotizaban a menor valor. Esta medida alentó la caída de las importaciones, el contrabando y el crecimiento de las plantaciones nacionales por lo que, en julio de 1822, Bernardo O'Higgins y su ministro de Hacienda, Diego José Benavente, debieron reimplantar el estanco y prohibir el cultivo de tabaco en el país con el objetivo último de consolidar y amortizar la deuda pública que se acumulaba a raíz del empréstito tomado en Londres<sup>43</sup>.

Posteriormente se resolvió traspasar la administración del estanco a una empresa privada que se haría cargo de su cobranza y destinar el producto a servir "la deuda externa hasta extinguirla". La ley respectiva fue promulgada el 19 de marzo de 1824.



Decreto de aprobación del contrato de estanco a la compañía Portales, Cea y Cía.

A la licitación consiguiente sólo se presentó la sociedad Portales, Cea y Cía., que, si bien no tenía capital, comenzaría sus operaciones con un préstamo de \$ 500.000, sin intereses, otorgado por el Gobierno de Chile, en tabacos de buena calidad. El contrato estableció en favor de la compañía, por un plazo de diez años, el monopolio de la venta del tabaco, a lo que se agregaba el de los naipes y licores extranjeros y del té. La sociedad se comprometía a pagar a los acreedores londinenses \$355.250 al año. Por su parte, el Estado debía prestar apoyo a los estancieros facilitándoles una guardia para custodiar las bodegas y las oficinas del Estanco<sup>44</sup>.

El descontento por el monopolio otorgado a Portales, Cea y Cía. creció rápidamente. La misma empresa se quejaba de los inconvenientes que tenía para desarrollar adecuadamente el negocio alegando, por ejemplo, que las siembras



Envase de cigarrillos de la época.

de tabacos se realizaban “en los territorios sin el menor respeto y sumisión a las órdenes de gobierno”<sup>45</sup>. Diego Barros Arana declara que este monopolio fiscal era “la más odiada de las contribuciones y la que más se prestaba a ser burlada por fraudes y contrabandos”. En estas circunstancias, los beneficios “a una empresa privilegiada”, no hacían más que desprestigiar el negocio y generar mayores resentimientos y animadversiones. En palabras de Barros Arana, las normas e instrucciones fijadas para “la compra inmediata de todas las especies estancadas que había en el país, para el decomiso de las que no se ofreciesen en venta, para el premio a denunciadores y espías que descubriesen cualquier ocultación, o al que descubriese o quemase alguna sementera de tabaco, justifican abundantemente la condenación pronunciada por la ciencia económica contra la percepción de los impuestos por medio de contratos de esa naturaleza, e hicieron mucho más odioso el monopolio, sobre todo cuando se le vio ponerse en planta por medio de agentes ávidos y altaneros que buscaban su derecho particular en la persecución de contrabandos verdaderos o supuestos, y abusaban del apoyo que tenían que prestarle la fuerza pública. Aunque ese régimen de administración del estanco no duró más que cuatro años, mucho tiempo después se recordaban con horror entre la gente del pueblo, y sobre todo los moradores de los campos, las visitas domiciliarias de los agentes subalternos del Estado, a los cuales era permitido registrar las casas y recorrer todas las heredades”<sup>46</sup>.

Los resultados del estanco no fueron los esperados, las recaudaciones escaseaban y las ganancias se esfumaban. Pese a los esfuerzos por solventar la deuda

externa, los atrasos en los pagos hicieron perder la confianza de las autoridades en Portales y Cea, quienes argumentaban que estaban sobrepasados y sin liquidez, pues nadie, en la práctica, respetaba el monopolio, menos en una situación de inestabilidad política e institucional como la que vivía Chile en aquellos años. Por lo tanto, sin ambigüedades, Portales y Cea plantearon la posibilidad de no cumplir con el contrato de no mediar el mejoramiento de las condiciones de operación como por ejemplo el control del contrabando y de las plantaciones ilegales. Luego de muchas disquisiciones, finalmente, el Congreso Nacional optó por rescindir el contrato de concesión y devolver el estanco a la administración del Estado, el cual, según diversas estimaciones, bordeaba “la mitad del presupuesto de la nación”<sup>47</sup>.

En 1826, una vez disuelto el contrato con Portales y Cea, el monopolio del tabaco volvió a manos del Estado, que debió asumir las pérdidas que había dejado el negocio. Para las autoridades, no fue fácil encontrar a alguien que se hiciese cargo del estanco, como tampoco de la hacienda pública. Surgió, entonces, el nombre de Juan Ignacio Eyzaguirre, quien fue virtualmente obligado a asumir el cargo.

El reglamento de 1826 que restablecía el estanco fiscal dispuso la creación de administraciones subalternas que se crearon en los diferentes partidos y que permitieron con ello originar una red de oficinas base de la administración de la hacienda pública y de la gestión fiscal, debido a su cobertura en todo el territorio nacional. Así, los administradores del estanco, que se iniciaron cobrando este impuesto, terminaron recaudando las alcabalas, las imposiciones y el impuesto agrícola y, al mismo tiempo, vendiendo el papel sellado, las patentes, las estampillas de franqueo y el impuesto de timbre.

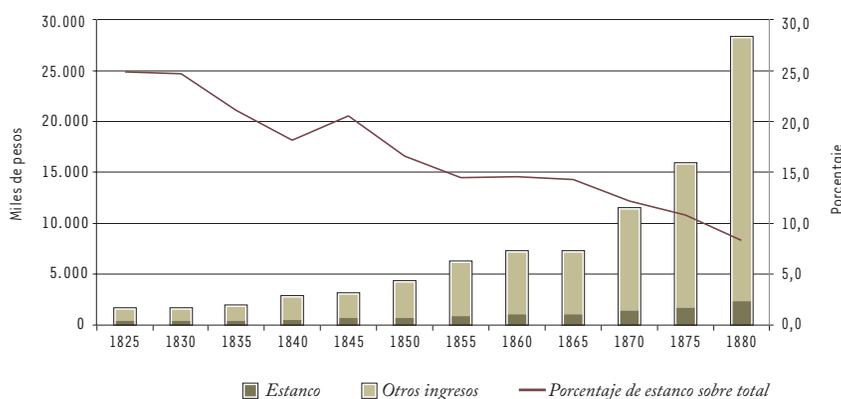
Toda esta organización implicaba que, a mediados de siglo XIX, existiesen 37 administraciones con sus respectivas oficinas en Copiapó, Huasco, Serena, Combarbalá, Illapel, Petorca, Ligua, San Felipe, Andes, Putaendo, Quillota, Almendral, Casablanca, Melipilla, Renca, Tango, Rancagua, Rengo, San Fernando, Santa Cruz, Curicó, Lontué, Talca, Linares, Parral, San Carlos, Chillán, Cauquenes, Quirihue, Concepción, Talcahuano, Coelemu, Puchacai, Rere, Los Ángeles, Lautaro, Valdivia y Chiloé<sup>48</sup>.

Los estancillos, que dependían de los administradores del estanco, también vieron aumentadas sus funciones y se transformaron en la columna micro vertebral de la administración de la hacienda pública nacional. Así, por ejemplo, por decreto del 2 de julio de 1856, debían cobrar las contribuciones agrícolas y en 1861 se les entregó el pago de los sueldos de los preceptores rurales y en 1865 se les ordenó abonar recursos para la instrucción primaria. De este modo, esta red de oficinas, presente en todo el territorio nacional, permitió que los funcionarios del estanco fueran sumando funciones, más allá de las que les eran propias, ampliando sus funciones administrativas y reputándose como funcionarios de la hacienda pública nacional.

El estanco provocó, siempre, continuas odiosidades y rechazos entre los consumidores y más entre los agricultores, representados por la Sociedad Nacional de Agricultura, quienes consideraban que se trataba de “uno de los feos legados

que aún conservamos del gobierno colonial”<sup>49</sup>. En opinión de los agricultores, la producción de tabaco era favorable para el país y la derogación del monopolio permitiría el impulso de industrias concatenadas, además de la disminución de la corrupción y la creación de nuevas fuentes laborales. En un principio, los gobiernos de la época se resistieron a eliminar el estanco que proporcionaba una “entrada considerable” y difícil de cubrir por cualquier otro gravamen.

Sin embargo, y aunque las entradas por concepto del estanco fueron aumentando en forma sostenida, con el tiempo, su importancia relativa fue disminuyendo, como se aprecia en el gráfico 1.2. A partir de 1870 se realizaron diversas acciones, tendientes a abolir el estanco, en un tiempo en que las doctrinas económicas liberales, cada vez más aceptadas, eran contrarias a la existencia de monopolios fiscales y de otras intervenciones en el mercado, consideradas como desfavorables para el desarrollo y el crecimiento económico. Sin embargo, la derogación de este monopolio sólo tuvo lugar cuando las rentas provenientes del salitre permitieron suplir los ingresos que había proporcionado<sup>50</sup>.



**Gráfico 1.2**

Ingresos por concepto del estanco del tabaco e ingresos totales 1825-1880.

En pesos de cada año<sup>51</sup>.

### 5 · El ministro Manuel Rengifo, “organizador de la Hacienda Pública de Chile”

Manuel Rengifo es reconocido por la historiografía nacional como el ministro de Hacienda que colaboró estrechamente con Diego Portales con el objetivo de alcanzar el orden y la estabilidad política y económica, trabajando por establecer un marco institucional y un sistema de cuentas fiscales ordenado y comprensible.

Hijo de Francisco Xavier Rengifo y Ugarte y de Ana Josefa Cárdenas de Izarra, Manuel Alonso nació el 29 de diciembre de 1793. Su padre murió cuando aún no cumplía quince años, y debió hacerse cargo de la manutención de su madre y de sus cuatro hermanos menores. En los inicios de la Independencia abrazó la causa patriota y a raíz del desastre de Rancagua se trasladó a Mendoza y luego a Buenos Aires, donde emprendió diversas actividades comerciales. Tras la victoria de Chacabuco, volvió a Chile donde prosiguió sus actividades comerciales en medio de grandes contratiempos. Emprendió, asimismo, negocios en el Perú,



Diego Portales.



Retrato Manuel Rengifo, ubicado en el Gabinete del Ministerio de Hacienda.  
Obra de Exequiel Plaza G. Marzo 1915.

pero luego de un breve período de prosperidad fue expulsado junto a los demás residentes chilenos. Regresó a Chile a principios de octubre de 1826 en medio de un polarizado, confuso y difícil escenario político y económico.

En este período, las profundas diferencias políticas quedaron expresadas en ácidas polémicas de prensa, de las cuales Rengifo fue un activo participante como colaborador y propietario de *El Hambriento*, pasquín defensor del grupo de los estanqueros liderado por Diego Portales. También colaboró con *La Estrella de Chile* y con *La Aurora*. En las elecciones de Congreso Constituyente en 1828 Rengifo fue elegido diputado por Quinchao, pero no se incorporó a la cámara como tampoco lo hicieron otros dos diputados estanqueros en protesta por los fraudes electorales. Rengifo también intervino en el tratado de Ochagavía que intentó, sin éxito, poner fin al conflicto armado entre pipiols y pelucones, y que se resolvió poco después en la batalla de Lircay, acaecida el 15 de abril de 1830. El 15 de julio de ese año, Manuel Rengifo asumió como ministro de Hacienda, cargo que ejercería hasta 1835. Lo haría por segunda vez entre 1841 y 1845<sup>52</sup>.

En opinión de su biógrafo —su hermano Ramón— al comenzar sus labores, Manuel Rengifo “halló un erario exhausto, empeñado y sin crédito, conoció desde luego la embarazosa posición en que se había colocado y la extensión de los trabajos que tenía que emprender”<sup>53</sup>. Por su parte, Benjamín Vicuña Mackenna observaba que Rengifo se encontraba ante el “tristísimo panorama” de un país desecho, una economía en franca bancarrota”, y agrega, “realmente la obra era ardua; y más que ardua casi imposible. Nuestra hacienda se hallaba en una situación tal, que levantarla a un nivel medianamente favorable era poco menos que dar vida a un cadáver”<sup>54</sup>. De hecho, más de una vez, al parecer, se le cruzó por la mente renunciar a sus funciones, agobiado por las dificultades e incomprensiones que sufría por administrar un país en bancarrota. Para la gente del gobierno habría sido una calamidad. En una carta a Antonio Garfias, Diego Portales exclamaba: “¿cómo se atreve el ministro a proferir ni de broma su salida del ministerio? Qué coj... será Prieto, si no le pone una buena cadena y lo amarra contra la mesa del cuartito en que despacha”<sup>55</sup>.

Como ministro de Hacienda, Manuel Rengifo destacó por su gran capacidad de trabajo. Se ha dicho, además, que su fértil imaginación financiera estaba en constante ebullición, lo que dio motivo a que Portales lo llamara “Don Proyecto”. Sus biógrafos señalan también que era estricto y riguroso en el manejo de los negocios públicos y en economizar gastos. Aplicó estrictamente su celo en la defensa de los intereses fiscales al cobrar una deuda que, a su juicio, Diego Portales tenía con el Estado, “lo cual trajo fricciones entre ambos”, situación que luego se transformó en un franco antagonismo “apenas encubierto por las corteses relaciones que en la superficie ambos mantenían”. Finalmente, luego de duras polémicas periodísticas, cuando Diego Portales volvió al gobierno, Rengifo inmediatamente renunció al Ministerio de Hacienda en forma indeclinable<sup>56</sup>.

Al momento de asumir, y pese a los esfuerzos acometidos por sus antecesores, la realidad heredada por las guerras de la independencia seguía dificultando

profundamente el manejo de las cuentas fiscales, no sólo por la falta de recursos y capitales, sino que, también, por la confusión administrativa y el desorden de las rentas y de la contabilidad. Para Rengifo, las necesidades militares habían causado la devastación de la hacienda pública, pero había sido la inestabilidad política posterior la que impedía la organización de las cuentas fiscales y fomentaba los fraudes y las malas prácticas.

El ministro se inclinó por reducir los gastos fiscales, especialmente los enormes desembolsos que significaba la mantención del ejército. En una carta dirigida a Diego Portales declaraba que era necesario disminuir la tropa de línea hasta dejarla en lo estrictamente necesario para defender la frontera con el objetivo de reducir el gasto público en una suma suficiente como para restablecer el crédito interior y exterior y “fijar el orden, el arreglo y la armonía de todos los ramos de la hacienda nacional”<sup>57</sup>.

Para ordenar las cuentas fiscales, Rengifo consideró como deudas atrasadas las adquiridas antes del primero de julio de 1830, cuando asumió como ministro, y deudas corrientes las que fuesen de fecha posterior. En una medida destinada a hacer caja, las primeras serían cubiertas a través de giros contra la aduana, previa entrega por parte del acreedor a la Tesorería General del doble del valor de su crédito, tras lo cual se le reembolsaría esta suma junto con la deuda original; las segundas, en cambio, se cubrieron con dinero de las oficinas pagadoras. Esta medida permitió dimensionar y regular los pagos de las deudas interiores, contribuyendo con ello a ordenar el estado de la hacienda pública y a restablecer el crédito interno<sup>58</sup>. Según Vicuña Mackenna la deuda total, que se podía calcular en cuatro millones de pesos, fue rebajada por Rengifo a menos de la mitad. Respecto de la política aplicada, el ministro de Hacienda indicaba: “bien sé que este arreglo se ha llamado injusto y arbitrario por algunos hombres que saben invocar los principios para promover el desorden; como si los principios mismos y la sana razón no aconsejasen elegir entre dos males necesarios el que es de menos trascendencia. Perdería el tiempo si me detuviese a formar la apología de una medida cuyo resultado absoluto demuestra el acierto de su adopción. Por efecto de ella pudo establecerse la regularidad en las transacciones y la exactitud en los pagos. Ella puso término a odiosas preferencias, y miró con igualdad al hombre de influjo con el desvalido”<sup>59</sup>.

Diego Barros Arana señala que Rengifo tenía una visión de la economía “práctica y liberal”. Rafael Sagredo ha calificado a Rengifo como un “pragmatista proteccionista”, antes que un liberal. Como prueba de ello, plantea, por ejemplo, que a juicio del ministro los principios de la libertad tomados en un sentido estricto y sin discernir las circunstancias especiales de cada país podían ser perjudiciales para un “plan ordenado de Hacienda”. También observa que habría sido reticente a adoptar el librecambismo pleno por diversos motivos como el temor a la innovación y el respeto a las tradiciones coloniales. De ahí que, en materia tributaria, mantuvo el estanco, a pesar de las críticas que generaba en la opinión pública pues como se ha visto generaba importantes rentas para el erario público, pero también suprimió las alcabalas subastadas y compensó sus



Cosecha de la vid en Viña Macul, Santiago, hacia 1889.

pérdidas a través de un impuesto del 3% sobre los predios rústicos denominado “catastro”. Por otra parte, el 20 de agosto de 1833 logró aprobar, también, una ley de patentes en la que fijaba un procedimiento y clasificaba un ordenamiento del pago de patentes de pueblos, buques, fábricas y establecimientos mercantiles tales como tiendas de menudeo, boticas, fondas, reñideros de gallos, barracas de cueros, buhonerías, pulperías, despachos de vinos, etc.

En este sentido, también, se tomaron medidas para proteger a la marina mercante nacional y, en 1834, el ministro Rengifo aprobó un reglamento de importaciones que en forma pragmática e inspirado en medidas proteccionistas pero a la vez, también liberales, estableció un sistema de tarifas movibles, “reales y efectivas”. Al respecto, Rengifo señalaba que las aduanas no sólo contribuían al tesoro con ingentes sumas, sino que servían de “reguladora de los intereses de la industria, en cuanto fortifica o relaja, por medio de las tarifas de derechos, los resortes a que ésta debe su acción”<sup>60</sup>.

De este modo, si bien el reglamento de aduanas eliminaba todo derecho de importación a los artículos que fomentaran el desarrollo cultural del país, tales como mapas, libros, instrumentos científicos y eximía de impuestos a las maquinarias destinadas al fomento de la agricultura y la minería, al mismo tiempo, estableció una escala diferenciada de derechos de importación para otros productos. Siguiendo las viejas ideas del mercantilismo el derecho más bajo, de un 5%, se fijó para alhajas y objetos de oro y plata labrada. Un 10% debían pagar numerosas materias primas destinadas a la producción como por ejemplo el acero, hierro en lingotes o planchas, hojalatas, plomo, estaño, salitre, ladrillos de reverbero para hornos de fundición, alquitrán, caoba, ébano, carey, diversas



Almacenes Fiscales, imagen de Félix Leblanc, hacia 1880.

sustancias tintóreas, palos para la arboladura de buques, tejidos de crin, etc. Un derecho del 15% recaía en especies que no se fabricaban en el país como abanicos, cofias, pañuelos de cachemira, géneros de seda, olan, batista, puntos de encaje, relojes grandes. Un 30% a mercancías elaboradas en el país como aceite de oliva, carnes saladas, cecinas, fideos, frutas secas, galletas, legumbres, mantequilla, pescado seco, mermeladas, jergas de lana y algodón, frazadas, catres, estufas, faroles, maderas labradas, muebles, rejas de hierro, sillas de montar, estribos y espuelas, cueros, velas, etc. Un 35% se fijó para la importación de baúles, calzados, ponchos, sal, chocolate, hierba mate, velas de sebo, coches y carruajes, espejos grandes. Otros productos como los cigarrillos y el vino tenían impuestos específicos y una consideración especial tenía el trigo y la harina que estaban sometidas a un sistema de derechos en razón inversa al precio que tuviesen las producciones nacionales<sup>61</sup>.

La legislación aduanera fue perfeccionada por el propio Rengifo, durante su segundo período como ministro de Hacienda, a través de la aprobación del “Reglamento de aduanas para el comercio de internación y de tránsito”, de junio de 1842 con el objetivo de simplificar los trámites, remover las trabas embarazosas y atraer a los almacenes de depósito una afluencia de mercadería mayor.

En efecto, una de las medidas más conocidas de Rengifo fue establecer y construir almacenes fiscales y un muelle para la carga y descarga de productos en



Valparaíso con el objetivo de promover el desarrollo de las actividades mercantiles del puerto y transformarlo de este modo en el principal emporio del océano Pacífico sur. Aprovechando su situación geográfica y una legislación apropiada, en los almacenes francos de Valparaíso los comerciantes podían almacenar sus mercaderías a bajo costo, para luego importarla o reexportarla cuando el mercado estuviese más favorable. En la Memoria de Hacienda de 1835 el ministro indicaba que los almacenes francos ya estaban dando resultados, ascendiendo “ya a muchos millones el valor de las mercaderías consignadas en tránsito”. En consecuencia, a su juicio, Valparaíso se estaba convirtiendo “en el principal y más vasto mercado del pacífico, ve abordar a su rada los buques de todas las naciones que vienen a hacer el cambio de las manufacturas de Europa y Asia, por los ricos productos de la parte de América situada en el litoral del mar del sur”<sup>62</sup>.

Vista general del Muelle Fiscal, Valparaíso, hacia 1880.

Otra medida de fomento de la industria fue la de otorgar privilegios exclusivos y exenciones tributarias que permitiesen el desarrollo de ciertas actividades económicas como, por ejemplo, la fabricación de botellas y cristales, y que además permitiesen la competencia con los capitales y la experiencia de los extranjeros.

También se ocupó de los asuntos monetarios. Frente a la inestabilidad política, la disponibilidad de oro de la Casa de Moneda había disminuido drásticamente durante la década de 1820, tanto que en 1829 no hubo amonedación pues la gente prefería guardar el oro sigilosamente en sus arcones y petacas o bien sacarlos del país vía contrabando. Frente a la escasez de oro, Rengifo aumentó su precio de compra por medio de la ley aprobada el 23 de agosto de 1832 que fijó el precio que debía pagar la Casa de Moneda por el oro. Tan eficaz fue la medida que prontamente se cuadruplicó la venta de oro a la Casa de Moneda, lo cual

vigorizó las transacciones monetarias y el conjunto de la economía nacional. Por otra parte, por una ley aprobada el 24 de octubre de 1834 uniformizó el régimen monetario al establecer tres nuevos tipos de monedas: de oro, plata y cobre, esta última, una novedad que llevaba, por un lado, la estrella del escudo de armas de la República con la inscripción: República de Chile, y por el otro, un laurel, con la expresión de valor de la moneda y la leyenda “Economía es Riqueza”<sup>63</sup>.

En suma, para Rengifo el ordenamiento institucional del país tenía un rol fundamental en el fomento de las actividades productivas nacionales. A su juicio, la naciente República requería orden gubernativo, protección de los derechos individuales, enseñanza de las buenas costumbres, fomento de la industria y paz doméstica. Para promover el desarrollo económico, el Estado debía remover los “estorbos” que impedían el crecimiento de las actividades productivas e industriales, el derecho a la propiedad y la reducción de los costos de producción. Al mismo tiempo, debía dar suficiente libertad a los actores económicos para que pudiesen desenvolver sus actividades sin trabas ni entorpecimientos innecesarios. Por otra parte, estimaba necesario aprobar leyes para regular los impuestos, establecer el arreglo de las oficinas de Hacienda e impedir que se desvíen los fondos públicos a otros gastos que no sean los de estricta necesidad en el orden administrativo. Por último, consideraba como primordial mantener un sistema de cuentas fiscales comprensible, ordenado y equilibrado en sus ingresos y gastos.

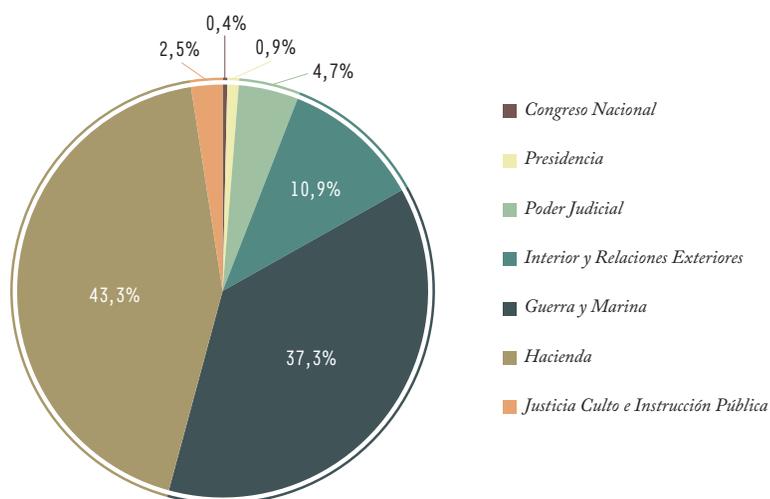
En un homenaje póstumo realizado en 1915 con motivo de los setenta años de su fallecimiento, el entonces ministro de Hacienda, Alberto Edwards, hizo colocar en un sitial de honor del Ministerio de Hacienda un retrato realizado por Exequiel Plaza basado en la representación realizada por Carlos Wood. A la vez, escribió una carta a su hija, ponderando a Manuel Rengifo como “una de las más altas figuras de nuestra historia republicana”, y se preguntaba “¿Cómo podríamos olvidar al gran Ministro que organizó la hacienda pública y fundó el crédito de la República?”<sup>64</sup>.

Finalizaremos con las palabras de Benjamín Vicuña Mackenna quien, pese a que su padre polemizó ácidamente con Rengifo, lo elogió así: “pocas o ninguna figura política de 1830 se presenta delante de la historia revestida de más simpáticos caracteres que la de este hombre de Estado, tan probo como laborioso, creador en cierta manera del régimen que ha asegurado la riqueza pública y el crédito del Estado, esa otra riqueza que antes de él no era conocida, y quien, sin embargo, después de una juventud que perteneció toda al trabajo y al infortunio, murió como hubiera muerto en su juventud, pobre, laborioso y honrado. ¿Qué mayor elogio pudiera hacerse, en verdad, de un asentista, que el que habiendo dispuesto con manos libres de los millones que constituyeron nuestras deudas en el interior y extranjero, conservara aquellas limpias, aun de la sospechas (cosa admirable) de sus émulos?”<sup>65</sup>.

Una opinión sobre el estado de la hacienda pública en 1840, la encontramos en el opúsculo del ex ministro de Hacienda Diego José Benavente, que vio la luz el año siguiente. El autor se muestra preocupado por el continuo aumento de

los gastos: en cada legislatura o en cada período de facultades extraordinarias, se decretaban nuevos empleos, se aumentaban los sueldos, se asignaban pensiones, se transigía con dinero derechos dudosos, se consolidaban deudas, se decretaban “monumentos o establecimientos, cosas todas, si se quiere, de equidad o utilidad, pero que imponen gravámenes efectivos a rentas eventuales, sin inquirir antes el real y verdadero estado de ellas”<sup>66</sup>. Según Benavente, el “ramo del servicio público que más cuesta y en el que se divisan mayores abusos es en el de la guerra. Este absorbe en el estado de paz más del tercio de nuestras rentas, estando el ejército reducido a dos mil hombres, y la escuadra a una fragata y dos goletas”. El problema era “la multitud de generales, jefes y oficiales” que, por su número y costo “podían formar un regimiento” pero que no tenían un destino efectivo, una situación que no se daba en otros departamentos<sup>67</sup>.

El siguiente gráfico, que muestra la distribución de egresos fiscales en 1840, confirma las apreciaciones de Benavente, y si bien el presupuesto del Ministerio de Hacienda era superior a los gastos de defensa hay que tener presente que éste incluía las aduanas y la red de oficinas del estanco repartidas a lo largo del país.



**Gráfico 1.3**

Distribución del gasto fiscal en 1840<sup>68</sup>.

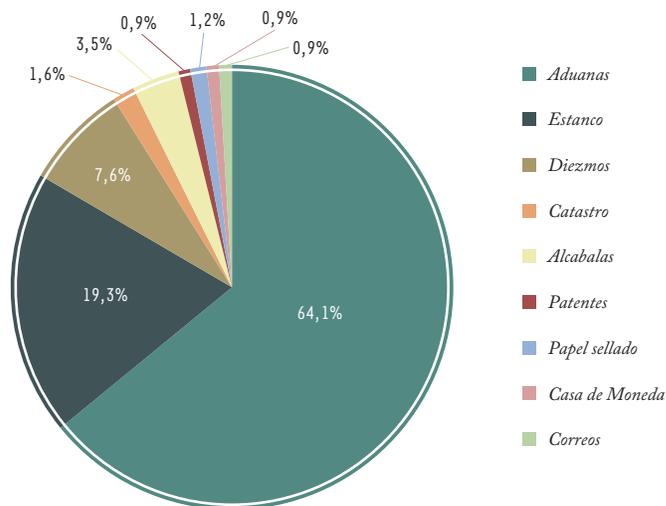
(%).

Respecto de las entradas fiscales, Benavente estimaba que una nación no debía “confiar su subsistencia sobre una única contribución”, aludiendo a las entradas por concepto de aduanas, que constituían la renta principal de la República. Llamaba la atención sobre la fragilidad de esta fuente de entradas, favorecida coyunturalmente por la guerra fratricida de las naciones vecinas, pero estimaba que, con la paz y la libertad de comercio, “se verá a Valparaíso descender de la altura a que lo han elevado esos eventos y cuando llegue a efectuarse la gigantesca empresa de la apertura del istmo de Panamá, vendrá a ser el último puerto de Pacífico el que hoy es el primero”.

**Gráfico 1.4**

Distribución de las entradas fiscales en 1840<sup>69</sup>.

(%).



Como se aprecia en el gráfico anterior, el impuesto a la exportación del cobre y los derechos de internación de mercaderías extranjeras, cobrados a través de las aduanas, representaban casi dos tercios de las entradas del fisco. Si agregamos el producto del estanco, al cual ya se ha hecho referencia, y el diezmo, que estaba siendo sustituido por el catastro, se llega a más del 90% del total de las entradas fiscales.

## 6 · Jean Gustave Courcelle Seneuil y la Hacienda Pública chilena

La siguiente figura de importancia en la organización de las finanzas públicas y, en especial, en la difusión de las doctrinas económicas liberales el economista francés Jean Gustave Courcelle Seneuil (1813-1892). Fue contratado por el Gobierno de Manuel Montt en 1855 para realizar clases de economía política en la Universidad de Chile y como oficial consultor del Ministerio de Hacienda, arribó a nuestro país en junio de 1855.

Durante sus años de formación en París, se había convertido en un reconocido intelectual, miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas de Francia especializado en economía política y resuelto defensor de las doctrinas liberales, escribiendo en periódicos, revistas y enciclopedias<sup>70</sup>.

Diego Barros Arana, que fue alumno suyo, lo recuerda como uno de los profesores más ilustres que tuvo la Universidad de Chile.

“Por la variedad y por la extensión de sus conocimientos, por la solidez de su espíritu, por la claridad magistral en la exposición de las doctrinas científicas, y hasta por la seriedad, la modestia y la bondad de su carácter, don Juan Gustavo Courcelle Seneuil era uno de esos profesores que despiertan en los jóvenes el amor al estudio y que dejan recuerdos gratos e indelebles en el ánimo de los que tuvieron la fortuna de ser sus discípulos”<sup>71</sup>.



Jean Gustave Courcelle Seneuil.

Como profesor y formador de varias generaciones de estudiantes, destacó por sus “explicaciones, hechas sin aparato, en conferencias familiares, dispuestas de la manera más aparente para hacerlas claras y comprensibles, y revestidas de formas sencillas pero atrayentes, estaban perfectamente calculadas para desarrollar en los jóvenes el espíritu de observación, y para desterrar el aprendizaje de memoria a que todavía se les condenaba en una gran parte de sus estudios”<sup>72</sup>.

Para presentar ejemplos en sus clases “utilizaba hábilmente su asombrosa ilustración en historia, en geografía y en tecnología, explicando con frecuencia en la forma más elemental y sumaria los procedimientos industriales, las maravillas operadas por el comercio, y las inmensas dificultades que ha tenido que vencer para abrirse vías de comunicación y para acercar artificialmente todos los países de la tierra... Aquellas explicaciones que abrían horizontes nuevos a la inteligencia y a la razón, suministraban a la vez conocimientos agradables y útiles que los jóvenes no habían podido recibir hasta entonces en ninguna de sus clases”<sup>73</sup>.

Al mismo tiempo, “fuera de la clase, pudo también el señor Courcelle Seneuil ejercer una benéfica influencia en nuestro desenvolvimiento intelectual. La rectitud de su carácter, la suavidad de su trato y de su conversación siempre agradable e instructiva, le atrajeron la amistad de todos o de casi todos los hombres que en nuestro país vivían consagrados al cultivo de las letras o de las ciencias”<sup>74</sup>.

Su estadía en nuestro país se vio interrumpida entre los años 1858 y 1859, cuando fue enviado a Europa por el Gobierno de Chile como secretario y consejero de la misión encargada de contratar un empréstito. Aprovechó su permanencia en París para publicar su Tratado teórico y práctico de economía política, en el que reunió en una “forma concreta y científica las lecciones de su curso”<sup>75</sup>.



El Huáscar recalando en Valparaíso, después de su captura en Angamos, el 8 de octubre de 1879.

De vuelta a Chile, se dedicó con ahínco a sus labores como profesor y consejero del Ministerio de Hacienda, posición que le permitió elaborar una serie de informes y documentos sobre una gran variedad de materias económicas que fueron la base de leyes y de decretos “de indisputable utilidad”. Estos incluyen un informe sobre la ordenanza de aduanas, otro sobre la ley de monedas, sobre la situación de la hacienda pública, sobre la libertad de bancos, y sobre la contabilidad de las oficinas fiscales. Su intervención en estos asuntos se hizo sentir por “reformas que han producido excelentes resultados”.

Abandonó nuestro país en 1863 regresando a Francia, donde continuó su carrera académica publicando nuevos aportes referidos a las ciencias económicas. Se mantuvo siempre en relación con nuestro país ya sea publicando artículos en defensa de Chile, a raíz de la guerra con España y la Guerra del Pacífico, o bien comprando y enviando libros para la Biblioteca Nacional<sup>76</sup>.

Una de sus contribuciones más notables en la organización de la hacienda nacional fueron sus orientaciones para establecer la ley de bancos, sancionada el 23 de julio de 1860. Poco antes, en 1857, el economista francés había publicado un artículo en la Revista de Ciencias y Letras en el que analizaba si los bancos de circulación eran establecimientos útiles y ventajosos al desarrollo de la riqueza de los países en que existían y si sería provechoso establecerlos en Chile. Indicaba que en 1855 se habían desarrollado arduas discusiones que “ocuparon los periódicos del país y la atención de algunas personas a quienes su fortuna, inteligencia o carácter político daban un lugar preeminente en la sociedad”. Con el tiempo las discusiones habían cesado, pero las cuestiones planteadas

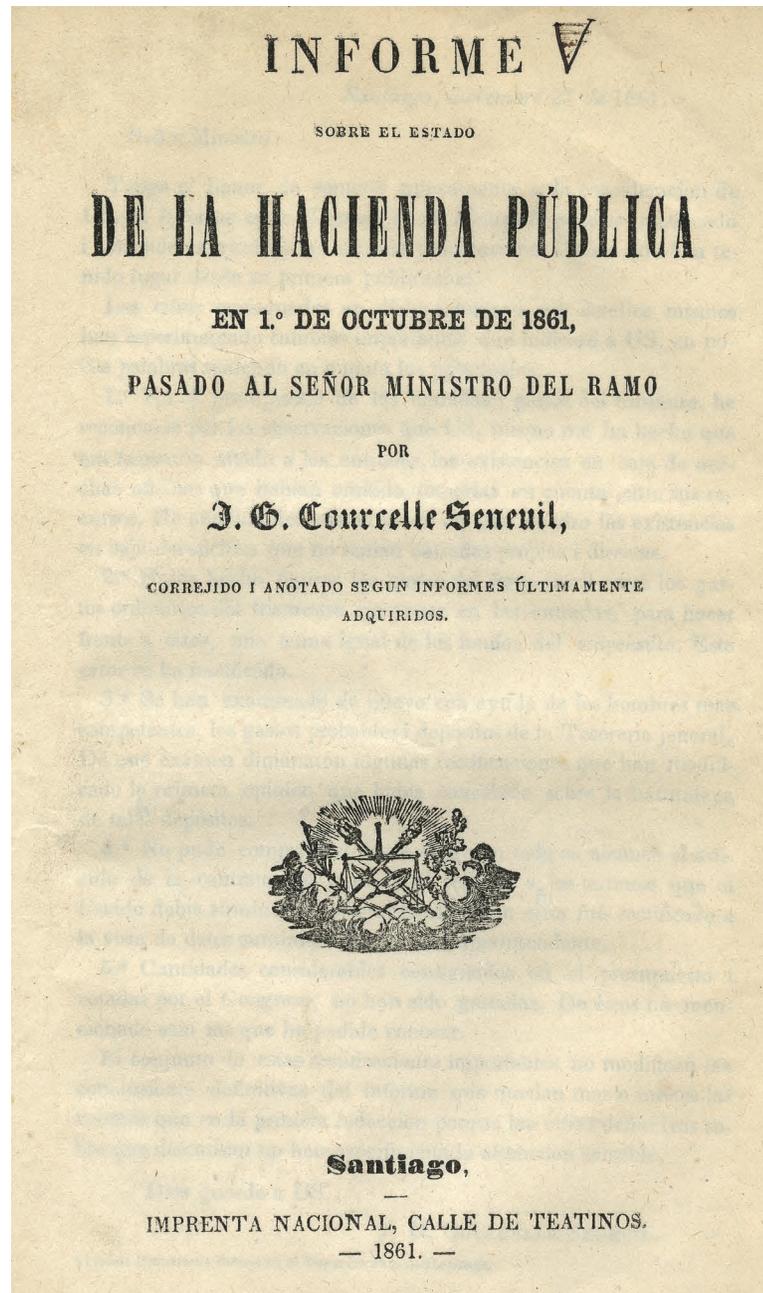
subsistían y “muchos establecimientos particulares, eludiendo en cierto modo las disposiciones prohibitivas de la ley, han emitido billetes a la vista y al portador”. De este modo, planteaba, que las cuestiones discutidas hace años se encontraban “resueltas en la práctica: se ha dado ascenso a la utilidad de los bancos de circulación y a la conveniencia de establecerlos en Chile”<sup>77</sup>.

En opinión de Courcelle Seneuil, “las operaciones de comercio, que arrastran tras sí multitud de entradas y salidas de dinero, y las operaciones de prestar y tomar a préstamo, han tomado en Chile un incremento considerable hasta el punto de poder establecer en él con ventaja casas especiales para hacer los pagos y cobranzas, y para negociar en las operaciones de prestar y tomar a préstamo, en una palabra, establecer bancos”<sup>78</sup>.

En su estudio sobre los bancos consideraba que era posible “imaginar cuatro distintos sistemas de bancos de circulación: uno o muchos bancos establecidos por el gobierno, uno o muchos bancos privilegiados, libertad de bancos bajo condiciones designadas por una ley y libertad completa bajo el imperio del derecho común sin intervención de alguna otra ley”. Para el caso de Chile, el “arte del banquero” era poco conocido y la competencia podía desencadenar “muchas malas operaciones”. Esto podía inclinar la balanza al sistema de privilegios, pero todos sabían “cuánto se arraigan los privilegios y cuán poderosos son los intereses de los privilegiados”. En cambio, la libertad tenía sus inconvenientes pero “posee actividad y da lecciones provechosas. Causa algunos desastres, pero éstos pueden preverse y uno debe esperar que sucedan. Con todo, este régimen a la larga es el mejor y el más normal”. Debía proclamarse eso sí una ley que se “limitase a exigir garantías legítimas, a indicar a la opinión los abusos posibles y a castigarlos”, con el objetivo de que “los ensayos de la libertad fuesen menos peligrosos y temerarios”. En todo caso, si se optaba por la libertad era necesario estar “a la espera de algún desastre y no dar mucha importancia a los clamores de la opinión, que en semejantes casos maldice siempre la libertad y reclama restricciones y privilegios. La libertad cuesta caro algunas veces en los principios, pero se corrige a sí misma y con el tiempo es sin disputas el mejor de los sistemas”<sup>79</sup>.

Otro estudio significativo para el ordenamiento de la hacienda pública nacional y para definir la política comercial del país, fue su “Examen comparativo de la tarifa i legislación aduanera en Chile, con las de Francia, Gran Bretaña i Estados Unidos”. Pese a las dificultades que entrañaba una comparación exacta y equitativa de las leyes de aduanas de los pueblos, afirmaba que “la conclusión que he sacado de este estudio, no es tal vez ni nueva, ni muy útil, ni muy instructiva, pues que de ella no resulta ningún plan ni proyecto de reforma; pero he creído que debía concluir, como lo he hecho, a pesar de las críticas tan vagas, como infundadas de que ha sido objeto la Ordenanza de Aduanas en algunos diarios del país. Creo que cuando una legislación es buena, conviene conservarla, y con mayor razón cuando es excelente”<sup>80</sup>.

A su juicio existían “dos sistemas opuestos, uno que se dice protector, y el otro que se funda sobre la libertad de cambios”. No obstante, Courcelle Seneuil



Informe sobre el Estado de la Hacienda Pública de Chile, 1861.

indicaba que no creía que se debiese tomar, por regla, ninguno de los dos sistemas pues la legislación de aduanas no concierne solamente a la libertad comercial sino que toca además cuestiones de impuestos, relaciones exteriores y defensa militar. En todo caso, la política comercial de Chile “es más liberal; no hay más que tres prohibiciones fundadas evidentemente en motivos de orden público, y el capítulo de las franquicias es casi tan extenso como en Inglaterra; pero estas franquicias se han promulgado aquí con un espíritu muy diferente. En Inglaterra, el legislador ha procurado hacer entrar los alimentos para mantener una población superabundante y las materias primas para una industria gigantesca. En Chile con una población escasa y un territorio fértil, el legislador poco ha pensado en los alimentos y las

materias primeras: por el contrario, ha cuidado de favorecer la entrada de todo lo que podía fomentar la instrucción general y profesional, extender las necesidades industriales de la población y desarrollar el trabajo”. Así, por ejemplo, no se había limitado a las franquicias de materias primas sino que se había libertado al mismo tiempo las herramientas y los materiales que sirven a la construcción de buques. A juicio del destacado economista, “la legislación de aduanas de Chile es superior a la de estos tres países, ya sea bajo el aspecto económico, ya sea bajo el aspecto de las relaciones comerciales y “de la sencillez de los procedimientos”. En suma, Courcelle Seneuil la consideraba “como un monumento que hace honor a la República y a los que la han concebido y realizado. Puede ser bueno mejorar algunos detalles, rebajar algunos derechos o algunos avalúos, pero conservando siempre con cuidado el conjunto del sistema”<sup>81</sup>.

A fines de 1861, Courcelle Seneuil envió al ministro de Hacienda, Manuel Rengifo Vial —hijo de Manuel Rengifo—, su Informe sobre el Estado de la Hacienda Pública. Pese a sus aprensiones por las dificultades que tuvo para entender el funcionamiento de la hacienda pública nacional y para recabar la información necesaria para elaborar su informe, debida a la “carencia de una contabilidad general que abarque todos los destalles de entradas y gastos públicos”<sup>82</sup>. Por ello, a pesar que las cuentas de los empleados de hacienda no carecían de orden y claridad, era muy difícil extraer de ellas un balance completo y exacto. Esto se prolongaba en el tiempo y duraría “mientras todos esos empleados no sean dirigidos de un modo uniforme y comprobados en sus operaciones por la redacción de balances generales y periódicos”<sup>83</sup>. No obstante, a su juicio, había logrado un conjunto bastante exacto de la situación financiera del país.

El trabajo encomendado consistía en determinar las existencias fiscales al primero de octubre de 1861, definir los gastos y entradas probables durante el último trimestre de 1861 y durante 1862, además de indicar los medios más convenientes para hacer frente a las necesidades del erario nacional. A su juicio, no obstante el déficit fiscal que había contabilizado, la situación de la hacienda pública chilena era todavía muy buena y “no autoriza las alarmas que han conmovido la opinión pública. Pocos Estados en el mundo se encuentran en una condición tan satisfactoria, bien que la mayor parte de ellos paguen contribuciones mucho más elevadas que esta república”<sup>84</sup>.

Sin embargo, era necesario realizar algunas reformas para “aumentar el buen orden en el movimiento de los fondos fiscales”. Una de las más importantes era el “establecimiento de una contabilidad general”. El mismo se había visto limitado por este problema pues al emprender su estudio la situación del erario “no estaba determinada ni precisada en ninguna oficina”. Tampoco había encontrado libro alguno que le hubiese permitido “seguir útilmente el movimiento de fondos” por lo que era casi imposible hacer un balance “sobre cuentas aisladas por muy bien llevadas que sean, sin exponerse al peligro casi inevitable de contar dos veces la misma cantidad ya sea en las entradas, ya en los gastos”<sup>85</sup>.

EL  
**ARAUCANO.**

N.º 688      Santiago de Chile, 27 de Octubre de 1843.      2 real.

**CHILE.**

**DEPARTAMENTO DE HACIENDA.**

**MEMORIA**

*Que el Ministro del Despacho en el Departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional de 1843.*

Para dar al Congreso nacional nociones exactas sobre el estado de la Hacienda pública a fines de 1843, nada considero contribuyir tanto como el sencillo análisis de los documentos acompañados a esta exposición, porque suminiestrando su examen una verdadera idea de nuestra actual situación económica, conduce naturalmente a investigar las causas que han influido en el mayor producto de las rentas.

Con sujeción a este plan, el primero entre los documentos que se debe analizar, es la cuenta jeneral de entradas y gastos de la República correspondiente al último año económico. Según ella los ingresos del erario ascendieron a tres millones doscientos treinta y seis mil cuatrocientos setenta y cinco pesos de real, cuya cantidad unida a la de quinientos sesenta y nueve mil quinientos cincuenta y cuatro pesos uno y tres cuartos de real, sobrante de 1842, forman ambas la suma de tres millones ochocientos cinco mil novecientos sesenta y un peso dos reales, como total del fondo disponible con que contó el Gobierno para cubrir las atenciones del servicio público.—El residuo de la columna de esta de la misma cuenta jeneral manifiesta que subieron los desembolsos hechos por el tesoro en 1843, a dos millones cuatrocientos diez mil quinientos cuatro pesos y ocho pesitos, cuatro octavos reales, restando por consiguiente una diferencia a favor de la caja, de un millón trescientos noventa y cinco mil cuatrocientos doce pesos cinco y un octavo reales, que existían repartidos en diversas oficinas del Estado, el 1.º de enero del año corriente.

A este causal, cuya mayor parte consistía en dinero metálico y documentos de crédito activo, hai que añadir ochocientos noventa y cinco mil trescientos noventa y tres pesos medio real, valor a precio de venta, de las especies útiles que formaban el capital del Estanco; y una y otra partida da: la suma de dos millones doscientos noventa mil ochocientos cinco pesos, cinco y cinco octavos reales, por monto de la existencia que se puede llamar interior. Pero como de las rentas hechas con anticipación a Europa para pago de los dividendos de nuestra deuda externa, resultaba a fines de 1843 un saldo en favor de la República, que tambien era sobranse efectivo, es preciso incorporar al fondo de existencia, tomando en cuenta las partidas de que dicho saldo procedía.

La primera de ellas trae su orijen del balance presentado por los Ajustes del empréstito en Londres el 31 de diciembre de 1841, fecha en que eran deudores a la República de treinta y cinco mil doscientas cuarenta libras diez chelines dineros esterlinos. . . . . C 35,410 10

En 1842 se aumentó este fondo con treinta y nueve mil trescientas sesenta y tres libras diez y siete chelines diez peniques, producto de las remesas hechas en los últimos meses de 1841. . . . . 39,363 17 10

Con doscientas ochenta y cinco libras siete chelines noventa y tres peniques, sobrante del canal separado para pago de los dividendos números 38 y 39. . . . . 285 7 9

A la 2.ª col. . . . . 74,889 15 7

De la 1.ª col. . . . . 74,889 15 7

Con mil cuatrocientos diez libras diez y nueve chelines ocho peniques, procedentes del interes devengado por una parte del fondo, mientras permaneció sin aplicación en poder de los Ajustes del empréstito Y últimamente con dos mil cuatrocientas ochenta y nueve libras un chilin tres peniques, valor de dos letras de cambio giradas en 1843 y que se conservaron a figurar en la cuenta del mismo año . . . . . 1,414 19 8

Según el balance de 1842 . . . . . 2,489 1 3

Suma de las partidas anteriores . . . . . C 78,791 16 6

Reunidas las cinco partidas anteriores componen la suma de sesenta y ocho mil setecientos noventa y una libras diez y seis chelines seis peniques, cuya mayor parte se invirtió en la forma siguiente:

Cincoenta y seis mil quinientos ochenta y nueve libras un chilin tres peniques se destinaron a pagar el pago de intereses y comision de los dividendos números 40 y 41. . . . . C 56,589 1 3

Quinientos sesenta y cuatro libras ocho chelines siete peniques, interes y comision correspondientes a los dividendos números 38, 39 y 39, sobre varias obligaciones que solo se presentaron al registro el año de 1842. . . . . 574 8 7

Ciento cincuenta libras diez y seis chelines cinco peniques, monto de diversos gastos concernientes al empréstito. . . . . 105 16 5

Siete mil doscientas cuarenta y cinco libras cinco chelines tres peniques, comision extraordinaria de un medio por ciento, deducida sobre el valor de ochocientos mil setenta y cinco libras de la deuda primitiva y sus respectivos intereses atrasados, que se convirtieron el año último en obligaciones del seis y del tres por ciento, según la nueva contrata. . . . . 7,445 5 3

Y mil cuatrocientas libras giradas a favor del Encargado de Negocios de la República en Francia, para pago del sueldo de un año. . . . . 1,400 0 0

Suma de las partidas anteriores . . . . . C 65,914 11 6

De modo que rebaltando del causal existente en poder de los co-

misionados, sesenta y cinco mil novecientos cuarenta y cinco chelines seis peniques, a que ascienden las cantidades invertidas, quedaron por saldo a nuestro favor el 31 de diciembre de 1843 doce mil ochocientos setenta y siete libras cinco chelines. . . . . 12,877 5

Resta aun que agregar al referido alcance cuarenta y cinco mil quinientos noventa y nueve libras, diez chelines y diez peniques que produjeron varias remesas hechas a Inglaterra durante el mismo año de 1843, en especies metálicas y letras de cambio, pero que al tiempo de cerrar la cuenta estaban navegando y no se comprendieron en ella. . . . . 45,599 10 10

Suma de las partidas anteriores . . . . . C 58,476 15 10

Según la precedente demostración ascendía la existencia anterior a cincuenta y ocho mil cuatrocientas setenta y seis libras quince chelines y diez peniques, que equivalen a doscientos noventa y dos mil trescientos ochenta y tres pesitos y medio reales de nuestra moneda corriente, procediendo despues de averiguado este dato a liquidar la totalidad del fondo sobranse, resulta que consistía en los efectos siguientes:

En especies útiles del estanco a precio de venta. . . . . 895,393 1/8

En billetes de la deuda interior del tres por ciento. . . . . 6,345

En materias de construcción. . . . . 6,113 6

En pagares de suflansa. . . . . 696,159 5/8

En anticipaciones a buena cuenta de sueldos legales. . . . . 19,480 3 1/8

En dinero metálico. . . . . 675,978 3

En dinero esterior existente en Londres a cargo de los Ajustes del empréstito anglo-chileno. . . . . 64,386 1/8

En especies metálicas y letras de cambio navegando para Inglaterra. . . . . 45,599 5 1/8

Suma de las partidas anteriores . . . . . C 2,393,189 5 1/8

Aunque por vire resúmen aparece representada la existencia tomada en conjunto, un fondo de dos millones quinientos ochenta y tres mil ciento ochenta y nueve pesos cinco y un octavo reales, debo exponer que todo él era líquido, perteneciente exclusivamente al fisco, y que el valor asignado a las especies útiles que tenía la Factoría del Estanco, hai que rebatir diez y ocho mil trescientos ochenta y tres pesitos y medio reales de la vuelta. . . . . C 3,803,189 5 1/8

(1) Para hacer el cálculo de los valores actuales en Londres se ha tomado el producto líquido de las remesas despues de retención de los derechos de la póliza emitida en el cambio, y apreciando sola la libra esterlina en cinco pesitos y diez peniques.

El Araucano, 27 de octubre de 1843.

**7 · La organización del Ministerio de Hacienda, y la planta de funcionarios**

La planta de los ministerios fue fijada por una ley de 29 de julio de 1853. En ella se contemplaban cuatro categorías de funcionarios: los oficiales mayores, los jefes de secciones los oficiales de número y los auxiliares. El artículo 7º Nº 4 establecía el siguiente personal para el Ministerio de Hacienda:

“Un oficial mayor, dos jefes de secciones: el primero para lo relativo a la recaudación, administración e inversión de las rentas públicas; el segundo para lo relativo a la agricultura, minería, industria y comercio. Dos oficiales de número para cada sección y otro para la oficina del oficial mayor”<sup>86</sup>.

De acuerdo a este ordenamiento, le competía al Ministerio de Hacienda no sólo el manejo de las entradas y gastos, sino también el fomento de las actividades productivas. Estas últimas funciones siguieron asignadas a esta secretaría de

Estado hasta la reorganización de los ministerios en 1887. Los demás ministerios tenían una planta similar conforme al número de secciones. Con todo, hay que tener presente que esta planta no incluía el personal de las aduanas, de la Casa de Moneda y de la factoría del Estanco.

Además de ser jefes de servicio, los oficiales mayores se distribuían otros trabajos, conforme los asignara el Presidente de la República. Debían actuar como secretarios del Consejo de Estado, tener a su cargo la redacción del periódico oficial, por entonces *El Araucano*, y actuar como maestro de ceremonias en determinadas asambleas<sup>87</sup>.

Los jefes de sección debían “reunir los datos y antecedentes relativos a los negocios que les correspondan y preparar los trabajos que el caso requiera”. Asimismo, debían adquirir un “conocimiento completo de las leyes, reglamentos y decretos referidos a los asuntos comprendidos en su sección, de los establecimientos o trabajos que de ella dependan, y estudiar las mejoras o reformas que exijan, así como las nuevas creaciones que sean necesarias en cualquiera de sus ramos para el servicio público”.

Debían, además, llevar una estadística de todos los ramos de su sección y organizar los datos por semestres, y pasar los datos y cuadros que formen a la oficina respectiva. Como si estas tareas fueran pocas, uno de los jefes de sección debía tomar a su cargo el archivo del ministerio. En cuanto a los oficiales de número, éstos eran los empleados encargados de los despachos de su sección. El funcionario asignado a la oficina del oficial mayor tenía a su cargo la “recepción, sello y distribución de la correspondencia”, es decir era el equivalente de la oficina de partes. Debía dar curso a los decretos y hacer la respectiva anotación, y pasar a los oficiales o funcionarios “los expedientes, notas o solicitudes que sean del caso”<sup>88</sup>.

En lo que se refiere a sueldos, los oficiales mayores tenían una renta de 2.400 pesos anuales; los jefes de sección ganarían 1.500 pesos al año; los oficiales de número, 600 pesos, y los auxiliares, 375 pesos<sup>89</sup>.

Las oficinas del Ministerio de Hacienda funcionaban en el complejo del palacio del gobierno frente a la Plaza de Armas, en el lugar donde habían estado las Cajas Reales. A raíz del traslado de la sede del Gobierno al edificio de la Casa de Moneda durante la presidencia de Manuel Bulnes, en 1846, el ministerio pasó a ocupar una parte de las dependencias de este edificio. Por entonces, dicho inmueble sólo estaba construido por la calle Moneda con frente a una plazuela. Las oficinas del Presidente y de sus secretarios ocupaban “casi todo el primer departamento de este edificio y parte del segundo”. Si el espacio parece pequeño para albergar a todos los ministerios, hay que tener presente que la planta de las secretarías de Estado seguían siendo muy reducidas. Una guía de 1872 informa al respecto:

El Ministerio del Interior y de Relaciones Exteriores está dividido en dos oficinas independientes lo mismo que el de Guerra y Marina, no así el de Justicia Culto e Instrucción Pública que está compuesto de tres secciones reunidas en una sola oficina presidida por un solo jefe.



Palacio de La Moneda, donde en 1846 funcionaba el Ministerio de Hacienda y la Tesorería de Santiago.

La planta del Ministerio del Interior se compone de un ministro, un oficial mayor, tres jefes de sección, siete oficiales de número, un auxiliar, dos telegrafistas y un portero.

La del departamento de Relaciones Exteriores se compone de un ministro, un oficial mayor, un jefe de sección, un traductor, cuatro oficiales de número, dos auxiliares y un portero.

La planta del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, es de un ministro, un oficial mayor, dos jefes de sección, once oficiales y un portero.

La planta de los demás ministerios es poco más o menos la misma<sup>90</sup>.

Todavía más, y fuera de la Presidencia y los ministerios, tenían su sede en el Palacio de Gobierno, la Tesorería General y la Contaduría Mayor<sup>91</sup>.

A raíz del creciente aumento del trabajo de las oficinas de Hacienda, el Congreso Nacional aprobó, con fecha 22 de diciembre de 1875, un proyecto de ley para su reorganización. Se estableció que la administración general de la hacienda pública estaría a cargo de las siguientes oficinas cuyas funciones se especificaban:

1. La Corte de Cuentas, cuya función principal era examinar y fallar en primera y segunda instancia las cuentas que mensualmente deben rendir todas las oficinas y funcionarios que administren fondos fiscales.
2. La Dirección de Contabilidad General, sucesora de la Contaduría Mayor, que debía llevar las cuentas generales de la hacienda pública en vista



de los balances de los libros y cuentas detalladas de las Direcciones del Tesoro, de Impuestos y de Crédito Público, de las Tesorerías, Aduanas y demás oficinas.

Muelle Prat, Valparaíso, hacia 1850.

3. La Dirección del Tesoro y Amonedación, que estaba integrada, a su vez, por dos secciones: la sección del Tesoro, que venía a ser la Tesorería General, y la sección de Amonedación encargada de comprar las pastas de oro y plata para su amonedación y encargarse de la Casa de Moneda.
4. La Dirección de Impuestos y Crédito Público, que también estaba constituida por dos secciones. La de impuestos debía llevar registros de los contribuyentes al impuesto agrícola, patentes y demás impuestos directos que se establecieron; velar por el cobro de estos impuestos, y comprar y distribuir las especies estancadas y el papel sellado a través de la red de tesorerías. Por su parte, la sección de Crédito Público debía llevar la cuenta de la deuda interior y exterior; emitir los bonos u obligaciones del tesoro por los empréstitos interiores que se levanten; amortizar los bonos y pagar los intereses por medio de libramientos girados contra las tesorerías y formar presupuestos de los fondos que periódicamente se necesiten para el pago de las deudas.
5. La Dirección de Aduanas, que entre sus funciones debía llevar cuenta del rendimiento de las aduanas y comunicarla mensualmente a la Dirección de Contabilidad General; formar la tarifa de avalúos y comunicar a las aduanas las leyes y disposiciones cuyo cumplimiento les obligue<sup>92</sup>.

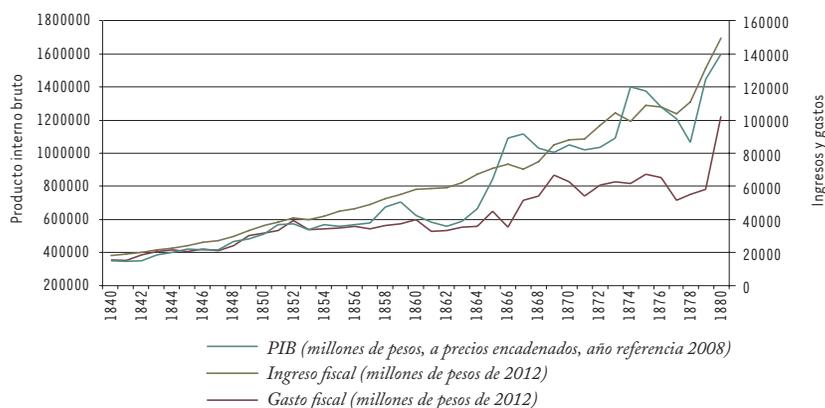
Igualmente importante es el establecimiento de una red de tesorerías provinciales y departamentales, que venían a sustituir la administración del Estanco, las tesorerías de los liceos, del cuerpo de ingenieros civiles, las cajas de los cuerpos del ejército y otras reparticiones que manejaban dinero. A las tesorerías, entre otras funciones, les correspondía administrar los bienes de propiedad del Estado; recaudar las rentas, impuestos y créditos fiscales; expender las especies estancadas, papel sellado, patentes y estampillas; percibir los impuestos de alcabala y agrícola. Desempeñar las funciones de administradores de correos, excepto en Santiago y Valparaíso; pagar todas las cantidades autorizadas por ley, decretos supremos o sentencias de los Tribunales de Justicia; cubrir los presupuestos mensuales de los establecimientos nacionales de instrucción pública; pasar revista de comisario en los primeros días de cada mes a las fuerzas del ejército que existan en su respectivo departamento; cuidar que ingresen a las arcas fiscales las cantidades sobrantes; efectuar los pagos de giros postales y representar judicialmente los intereses fiscales. Esta creación facilitaría la supresión del estanco de la cual ya se ha hablado<sup>93</sup>.

Las tesorerías más importantes eran las de Santiago y Valparaíso; las demás provincias tenían otras con menor dotación y en las provincias de Llanquihue y Chiloé sus funciones quedaban encargadas a las aduanas locales. Lo mismo sucedía con las tesorerías departamentales de Caldera, Coquimbo, Constitución, Coelemu, Talcahuano y Lautaro cuyas funciones quedaban en las aduanas de los puertos locales.

La ley de 1875 fijaba también la planta del ministerio: las cinco oficinas mencionadas tenían una dotación total de 86 personas, de las cuales 21 correspondían a los talleres de la Casa de Moneda. Aun tomando solamente la planta de las cinco direcciones, se aprecia un crecimiento significativo respecto de la situación anterior<sup>94</sup>. La nueva red de tesorerías que sustituía al estanco, contaba con 213 funcionarios. A ellos habría que agregar el personal de las aduanas marítimas y terrestres, de los respectivos resguardos, de la alcaidía de Valparaíso y otros funcionarios, que, según la misma ley alcanzan a 633<sup>95</sup>. Su número relativamente elevado se explica por la importancia de los impuestos aduaneros dentro del total de las entradas del Estado y por la necesidad de impedir el contrabando, tan generalizado en los primeros decenios de la República.

## **8 · La política económica y el Ministerio de Hacienda desde mediados de siglo hasta la Guerra del Pacífico**

Hasta mediados del siglo XIX, el país experimentó un ciclo de prosperidad económica basado fundamentalmente en el crecimiento de las exportaciones y en el prudente manejo del gasto fiscal. Sin embargo, desde fines de la década del 50 se produjo un desequilibrio en las finanzas fiscales, como se muestra en el gráfico siguiente, el que fue saldado en buena parte con préstamos externos e internos.

**Gráfico 1.5**

Ingresos y gastos fiscales y producto interno bruto.

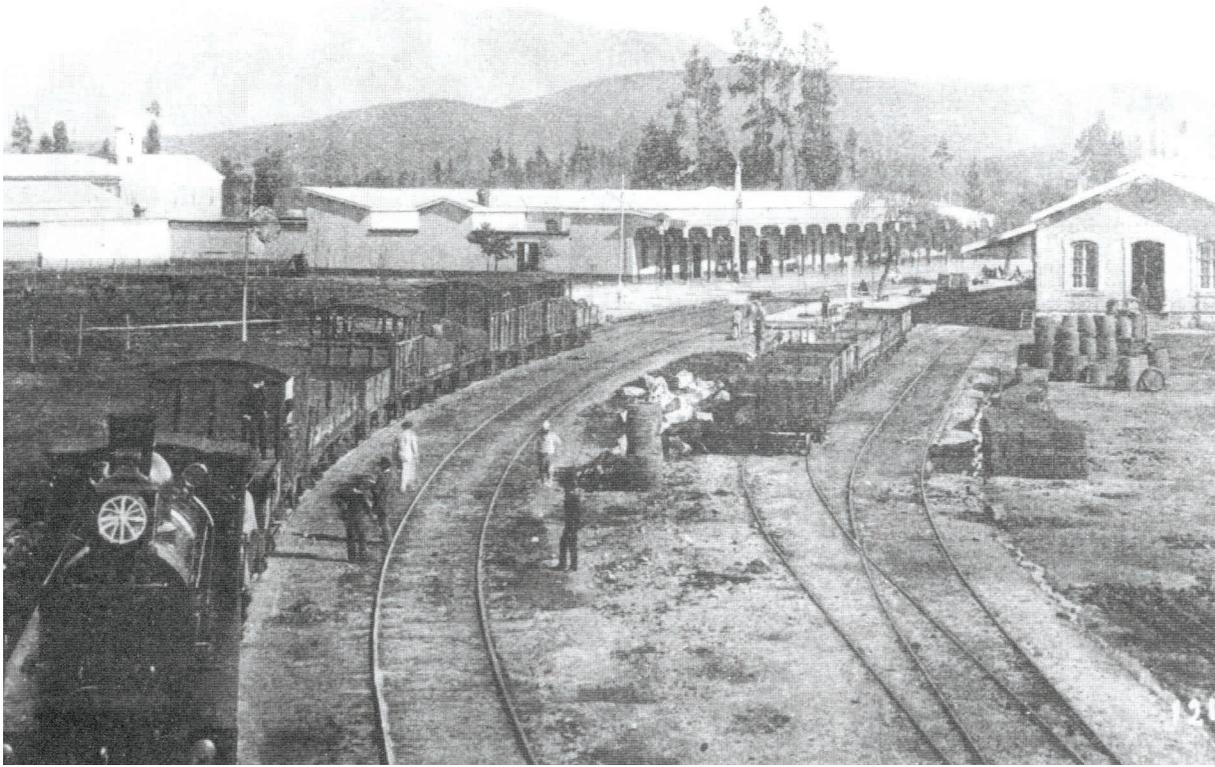
Millones de pesos<sup>96</sup>.

El fuerte aumento de los gastos a mediados de los años 60 se explica por la guerra con España, una situación excepcional, que se revierte sólo en parte y que se reagrava a mediados del decenio siguiente. El mayor desequilibrio fiscal de los 70 coincide con un déficit de la balanza comercial y una caída en el tipo de cambio que llevó a replantear ciertos aspectos de la estrategia de crecimiento y desarrollo económico y de las políticas monetarias y fiscales implementadas hasta entonces.

Hasta ese momento, existieron ciertos consensos acerca de la política económica nacional. En un comienzo ésta fue más bien proteccionista; se favorecieron las manufacturas nacionales con derechos de internación elevados para los productos importados equivalentes, se otorgaron privilegios exclusivos y rebajas en los derechos de internación a las maquinarias para determinadas industrias y se otorgaron ventajas a la marina mercante nacional, aunque los armadores chilenos no lograron sacar pleno provecho de ellas. El arancel aduanero de 1851, establecía un arancel básico de 25% para los productos importados, que se elevaba a 30% para los productos fabricados en el país. También la agricultura recibió alguna protección con un gravamen de 25% sobre el trigo y derechos específicos sobre los vinos y licores<sup>97</sup>.

Con la reforma de la ley de aduanas de 1864 se habría abandonado esta política, adhiriendo el gobierno y las elites a las doctrinas librecambistas. Esta ley, por ejemplo, extendió un derecho general parejo a casi todas las mercaderías de importación, sin las excepciones realizadas por la ley de aduanas de 1835. Así, con la ordenanza de 1864, impulsada por el ministro de Hacienda, Alejandro Reyes, la lista de cien productos exentos de derechos fue reducida a veintinueve y se impuso un impuesto básico de 25%, aunque la maquinaria podía ser importada libre de impuestos mediante una autorización especial<sup>98</sup>. El nuevo arancel más parejo y menos diferenciado habría cimentado la ruta del librecambismo hasta los albores de la Guerra del Pacífico.

El historiador Luis Ortega ha cuestionado la existencia de un sesgo proteccionista antes de 1864, planteando que las tarifas aduaneras diferenciadas fueron más bien un instrumento de recaudación fiscal antes que un modo de proteger la industria nacional. De hecho, precisamente, en ese período los



Estación de Limache, hacia 1890.



Ramón Barros Luco, 1899.

derechos de aduana fueron la mayor fuente de ingresos públicos. En este sentido, indica que es necesario distinguir entre la protección nominal y la protección efectiva, pues esta última considera tanto los impuestos a los productos terminados como aquellos que se aplican a las materias primas e insumos empleados. Inclusive, plantea que los cambios ocurridos en 1864 crearon un margen mayor de protección para la producción local o, por lo menos, mantuvo los niveles anteriores en la medida que desgravó la internación de materias primas e insumos e incrementó la que gravaba la importación de bienes industriales que ya se elaboraban en el país. Por ejemplo, en 1870, la Comisión de Hacienda del Legislativo aprobó la solicitud de Guillermo Délano, propietario de una fábrica textil, de importar libre de derechos lanas y otras materias primas. Al año siguiente Guillermo Matta propuso que el cáñamo utilizado en la fabricación de sacos y equipo marítimo fuese importado libre de derecho. Ramón Barros Luco, ministro de Hacienda de Federico Errázuriz presentó un Código de Aduana que incluía más artículos a la lista de exención tributaria, especialmente materias primas o maquinaria de uso industrial<sup>99</sup>.

La crisis económica de mediados de la década de 1870 reforzó las ideas en torno al fomento de la industria nacional por lo que, al parecer, este proceso, generalmente atribuido al Presidente José Manuel Balmaceda, se habría originado con anterioridad. La crisis había comenzado en la minería pero gradualmente se extendió a toda la economía. A la paralización de las actividades mineras se sumó una crisis agrícola provocada por un año de sequía seguido por años

lluviosos que anegaron los campos y destruyeron las cosechas. La situación se tornó tan crítica que el país se vio obligado a importar trigo. Así, por ejemplo, El Mercurio de Valparaíso declaraba en 1878: “de Atacama a Magallanes no se oye más que un quejido: el del hambre. Y no sólo son los desheredados de la suerte los que se quejan; son los que ayer eran felices con el fruto de su trabajo”<sup>100</sup>. Para muchos analistas de la época el país no podía depender sólo de la exportación de productos agrícolas y minerales por lo que se debía diversificar las exportaciones y establecer el desarrollo de la industria. De hecho, la ley de internación de 1878 declaró libres de derechos de importación a todas las materias primas y bienes terminados que entraban en procesos productivos<sup>101</sup>.

En relación con la política monetaria, hasta 1860 los únicos medios de pago legales que existían en el país eran las monedas de oro y plata, —una pequeña acuñación de moneda divisionaria de cobre no tuvo mayor circulación—, lo cual impedía satisfacer los expansivos requerimientos de la economía nacional y producía una escasez de circulante crónica. La actitud de los gobiernos había sido reticente a la formación de instituciones de crédito. En 1848, la consternación pública producida por la fundación del Banco de Valparaíso terminó con una orden de clausura dictada por la Corte Suprema. La Ley de Bancos de Emisión aprobada en 1860 intentó normalizar la situación del crédito y del circulante en el país permitiendo que cualquier persona capaz de establecer una empresa comercial pudiese fundar y operar bancos que podían emitir billetes redimibles en moneda metálica hasta por un 150% del capital pagado. La nueva legislación impulsó la creación de numerosos bancos y aumentó la cantidad de circulante en la economía nacional. Entre 1860 y 1879 se crearon dieciocho instituciones que operaban con entera libertad y que permitieron una considerable expansión del crédito, que se extendió también al gobierno que debía financiar sus gastos crecientes. Así lo indicaba el ministro de Hacienda Ramón Barros Luco, quien, en 1876, aseveraba que las instituciones de crédito habían “prestado importantes servicios a los intereses fiscales”<sup>102</sup>.

El crecimiento de la economía y de la burocracia, los requerimientos de infraestructura y servicios, especialmente la construcción de ferrocarriles, y la expansión del crédito, incitaron al gobierno a flexibilizar su política de austeridad fiscal. Como vimos más arriba, hasta 1858 hubo un equilibrio entre los ingresos y gastos fiscales con algunos años de excepción, pero desde entonces el déficit y la asignación de recursos extraordinarios pasaron a ser la constante en el modo de financiamiento del sector público. Además de los empréstitos ya mencionados, el endeudamiento interno, con altas tasas de interés, creció al 12,6% anual hasta 1878, llegando a representar el 30% del total de los ingresos fiscales.

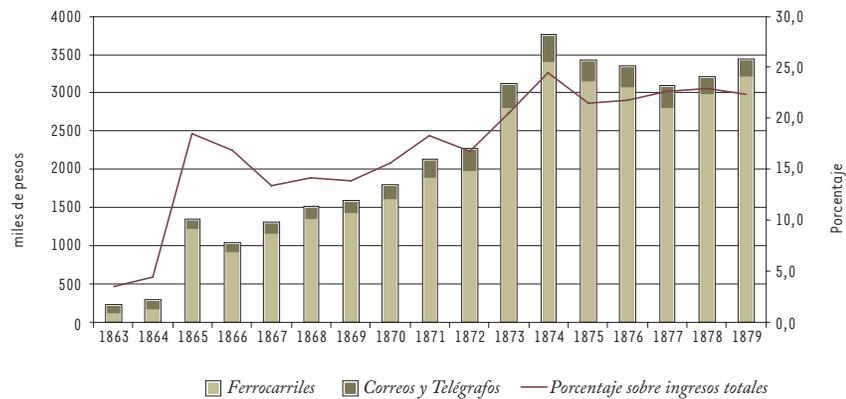
Otra fuente de ingresos fiscales fueron las empresas y servicios del Estado, cuya contabilidad estaba incorporada en las cuentas fiscales. Los ferrocarriles, correos y telégrafos fueron las actividades que tuvieron mayor impacto en las entradas fiscales, especialmente la primera. Por entonces, las operaciones de los ferrocarriles

arrojaban ganancias: en el caso del Ferrocarril de Valparaíso a Santiago, los gastos operacionales alcanzaban a poco más del 58% hasta 1879<sup>103</sup>. El siguiente gráfico muestra la creciente incidencia de estos ingresos sobre el presupuesto total.

### Gráfico 1.6

Ingresos de ferrocarriles, correos y telégrafos sobre total de entradas 1863-1879.

En miles de pesos de cada año<sup>104</sup>.



Julio Zegers.

La caída de los precios del cobre y la plata, las malas cosechas agrícolas habían contribuido a desencadenar una crisis económica a mediados de la década de 1870. La consiguiente declinación de los ingresos aduaneros, sumada al creciente endeudamiento para solventar la hacienda pública, impulsó nuevamente el debate acerca del financiamiento de Estado y de la estructura tributaria nacional, reviviéndose la idea de gravar el patrimonio o los ingresos. En 1876, el Presidente Aníbal Pinto convocó a una sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados para discutir la posibilidad de tasar las donaciones y herencias. A pesar de las resistencias, dos años después la cámara aprobó una iniciativa en este sentido. En 1878, la Comisión de Hacienda presentó infructuosamente a la Cámara Baja seis medidas tributarias tendientes a gravar a las personas. Anonadado, el ministro de Hacienda, Julio Zegers, presentó una nueva moción al parlamento que muchos rechazaron por ineficiente, defectuosa, mal concebida y perjudicial para la economía del país. El ministro Zegers usó los debates para calificar el sistema tributario de Chile como “defectuoso... injusto en sus fundamentos y oneroso en su percepción” porque fijaba un impuesto a quienes trabajaban mientras que los ricos que vivían de sus inversiones, quedaban al margen. Rebajando sustancialmente las tasas de impuesto originales, Zegers logró que la Cámara de Diputados despachara el proyecto a la Cámara de Senadores donde se aprobó una propuesta sustancialmente distinta a la presentada por el ministro, la que finalmente fue ratificada por los diputados<sup>105</sup>.

No obstante, hacia 1878, la construcción de obras de infraestructura favorables al desarrollo económico exportador junto con el aumento del aparato estatal, estaban llevando a un espiral de endeudamiento y a una posible bancarrota.

La interdependencia entre el gobierno y los bancos había quedado en evidencia en 1866 cuando el primero contrató un préstamo con cinco bancos nacionales para financiar los gastos de la guerra. Como parte del acuerdo, el gobierno decretó la in-

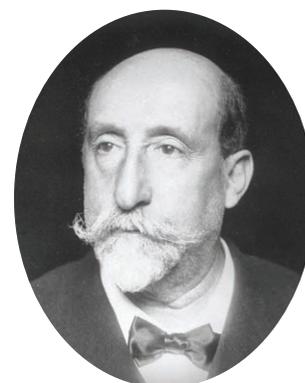
convertibilidad de los billetes emitidos por un plazo de once meses y les otorgó el privilegio exclusivo de que sus billetes fueran recibidos en todas las oficinas fiscales por su valor nominal por un período de 22 años. Los bancos respondieron rápidamente a la demanda y en los 10 años siguientes aumentando en 3,8 veces la cantidad de billetes en circulación, pero no incrementaron sus reservas metálicas en la misma proporción, lo que puso a los bancos en la situación de no poder rescatar sus billetes, llegado el momento<sup>106</sup>.

En la segunda mitad de la década de 1870, la devaluación del peso, la reducción de las reservas metálicas de los bancos y los crecientes déficit fiscales financiados con préstamos bancarios aumentaron la incertidumbre acerca de la solidez del sistema financiero nacional. Durante julio de 1878, un creciente retiro de los depósitos en los bancos adquirió las características de una corrida y dejó al descubierto el precario nivel de sus reservas metálicas.

El ministro de Hacienda, Augusto Matte, evaluó la posibilidad de declarar la inconvertibilidad con el objetivo de evitar el cataclismo financiero. El presidente Pinto describió las negociaciones realizadas desde las 12:30 del día domingo 21 de julio de 1878 hasta las 02:00 del día siguiente entre sus cinco ministros, el influyente Antonio Varas; el gerente del Banco Nacional, José Besa, y el gerente del Banco A. Edwards, Jorge Ross. El día 22, el proyecto fue discutido en el Congreso en una extensa jornada, y al otro día, el Consejo de Estado prestó su acuerdo, antes que abriesen los bancos. Tal como había acaecido en 1866, los billetes bancarios no se podrían redimir en moneda metálica, si bien serían considerados moneda legal para el pago de toda clase de obligaciones.

La declaración de inconvertibilidad generó una fuerte presión sobre el tipo de cambio y reclamos de los depositantes. Muchos vieron en esta medida un robo institucionalizado; los bancos habían aceptado moneda metálica en depósito y ahora ofrecían devolver el dinero a sus clientes en billetes de dudoso valor. Sin embargo, resultaba mucho más importante para el gobierno, haber evitado una corrida generalizada sobre la totalidad de los bancos, con impredecibles consecuencias, aun cuando, al evitar la quiebra de los mismos, había trasgredido los principios liberales de la ley de 1860.

Si bien la medida había tenido un carácter temporal, la inconvertibilidad se hizo permanente. Por otra parte, la resistencia del Congreso de aprobar nuevos impuestos para financiar los gastos fiscales obligaba al gobierno a seguir con la política de endeudamiento público. La crisis puso a prueba la globalidad del sistema económico y del diseño institucional y político del país. Fue, finalmente, el estallido de la guerra con Bolivia y Perú lo que permitió salir de la crisis económica.



Augusto Matte.



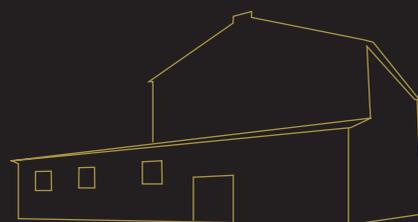
Trabajadores embarcando Salitre.



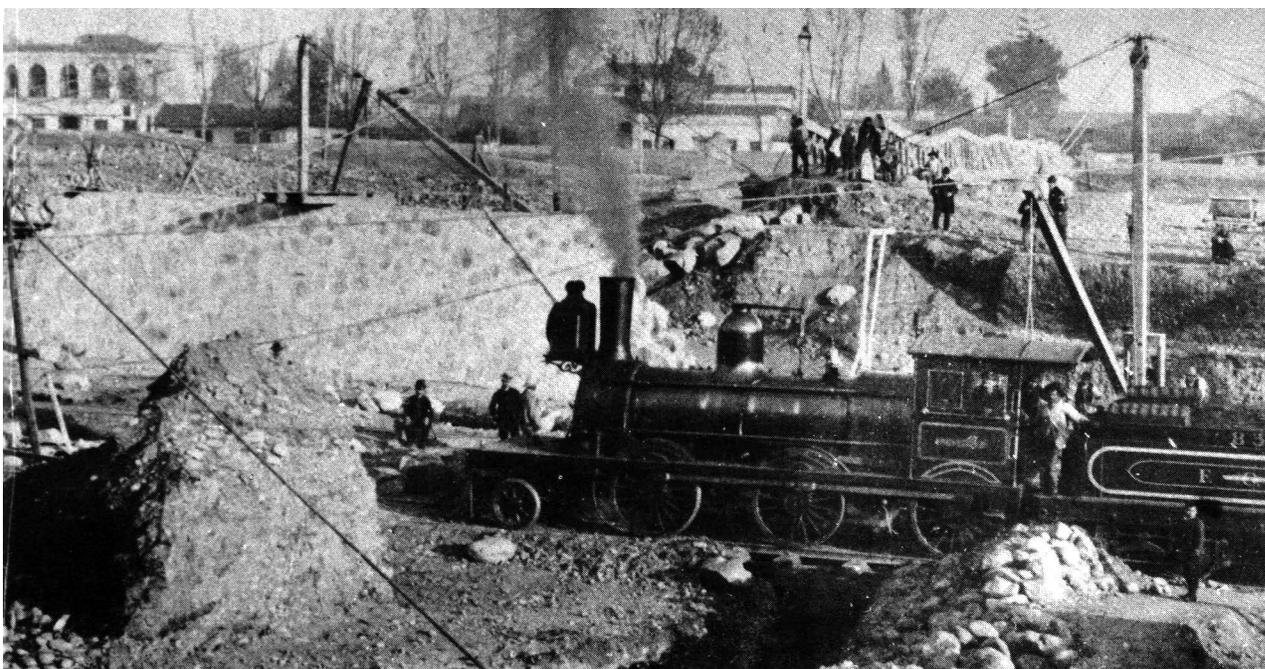
CAPÍTULO II

1 8 8 0  
1 9 2 5

EL MINISTERIO DE HACIENDA  
DURANTE EL PERÍODO  
PARLAMENTARIO







### 1 · El nuevo orden político

La incorporación de las provincias de Tarapacá y Antofagasta al territorio de Chile tras la Guerra del Pacífico permitió al país explotar económicamente zonas con importantes riquezas minerales que serían claves en el desarrollo económico nacional hasta hoy en día. De entre las riquezas obtenidas, el salitre fue, hasta la crisis de 1929, la principal fuente de ingresos del fisco, e incidió en todos los aspectos de la vida nacional, como se analizará en las siguientes páginas.

No podía ser de otro modo, pues el Estado chileno de un momento se convertía en el principal productor de nitratos en el mundo<sup>1</sup>, llenando las arcas fiscales con ingentes recursos provenientes del impuesto a la exportación de esta sustancia que se utilizaba como abono para la agricultura y para la fabricación de explosivos. Este nuevo escenario económico permitió que los gobiernos que llegaron a La Moneda dispusiesen de altos ingresos para continuar con el desarrollo de los servicios públicos y dar empleo a una naciente clase media. Quien por sobre todo representó ese impulso de la iniciativa estatal, fue el Presidente José Manuel Balmaceda (1886-1891)<sup>2</sup>.

Balmaceda, quien había sido crítico del autoritarismo presidencial en su juventud, desde que fue ministro del Interior durante la administración de Santa María, se fue haciendo cada vez más partidario de un ejecutivo fuerte, lo que intentó plasmar durante su propia administración<sup>3</sup>. Con este criterio y con los recursos provenientes del salitre, llevó adelante un vasto programa de obras públicas, mejoras educativas y la modernización militar y naval. Entre las obras del período, se destaca la construcción de nuevas escuelas, la extensión de las líneas de ferrocarriles, nuevos edificios gubernamentales, la canalización del río Mapocho, el dique seco de Talcahuano y el viaducto del Malleco.

Construcción de los tajamares en el río Mapocho a la altura del actual Parque Forestal, 1888.

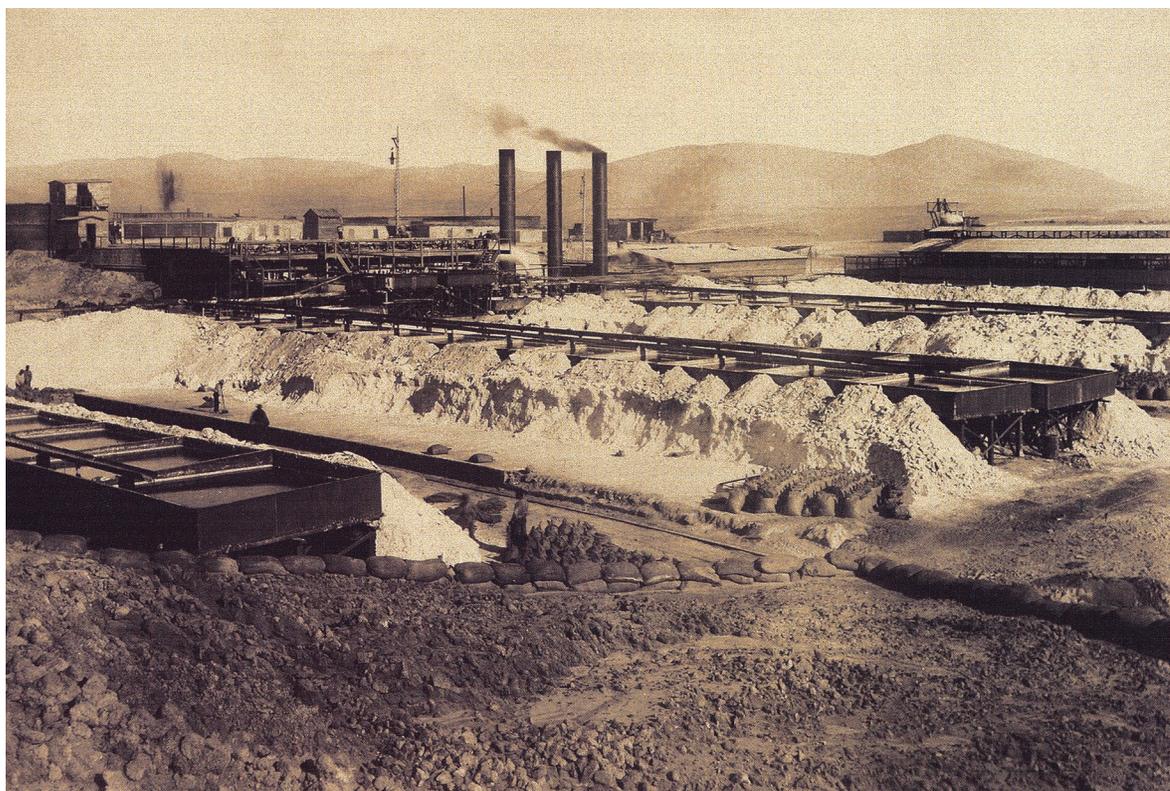


José Manuel Balmaceda (1886-1891).

Esta mayor riqueza del Estado daba al Presidente de la República, como administrador de la misma, un creciente poder de patronazgo, que se contraponía con las tendencias políticas de los decenios anteriores propensos a fortalecer la autonomía del Congreso a expensas del autoritarismo presidencial. Si bien Balmaceda tuvo un amplio apoyo político al momento de acceder al poder, su proyecto de gobernar con independencia del Congreso y maniobrar la sucesión presidencial, devinieron en un creciente y profundo conflicto con los partidos políticos en el Parlamento que constantemente intentaron someter al Presidente y sus gabinetes. En este contexto, es posible entender la constante rotativa ministerial de su gobierno y la imposibilidad de crear un equipo ministerial que otorgara estabilidad ante un Congreso receloso de sus prerrogativas y que sospechaba de sus reales intenciones<sup>4</sup>.

El enfrentamiento entre el Presidente y el Congreso terminó por hacerse irreconciliable y el desenlace fue un enfrentamiento armado, la Guerra Civil de 1891, respecto de la forma como se debía ejercer el poder, que enfrentó a la elite política del país<sup>5</sup>. Este se planteó en la forma de un conflicto constitucional. La resistencia del Presidente de acatar a la mayoría opositora en el Congreso llevó a este cuerpo a negar la aprobación del presupuesto para el año 1891 presentado por el Ejecutivo. El Presidente no dio su brazo a torcer, y en enero de ese año declaró que, ante la actitud del Congreso dictaría un decreto para que el presupuesto de 1890 fuese aplicado el año entrante. El Presidente había anticipado la posibilidad de un enfrentamiento armado y se había asegurado la lealtad de la oficialidad superior del Ejército. En cambio, no contaba con el mismo apoyo en la Marina, que se plegó a la causa del Congreso, que declaró depuesto al Mandatario. La escuadra partió rumbo al norte, donde las fuerzas del Congreso, autoproclamadas constitucionales, tomaron el control de las provincias del norte, proveedoras de la riqueza del salitre. Después de varios meses se produjo el desenlace en las batallas de Concón y La Placilla, con la victoria de las fuerzas del Congreso y el suicidio del Presidente en la Embajada de Argentina. El triunfo del Congreso significó consolidar las prácticas políticas que reforzaban el predominio del Congreso, sin que ello requiriera modificación constitucional alguna. Se estableció un régimen parlamentario sin introducir las reformas constitucionales necesarias para el adecuado funcionamiento del sistema.

El parlamentarismo en Chile fue la expresión de un orden oligárquico, una expresión política común a muchos países latinoamericanos en la época. Se dismanteló, en la medida de lo posible, el poder del Ejecutivo para manipular las elecciones sustituyéndose por la compra de votos y las influencias locales. Mientras el presidencialismo facilitaba la incorporación o adscripción de nuevos elementos meritorios a la élite dirigente, el régimen parlamentario hacía esto más difícil, precisamente en un período en que los sectores medios pujaban por una mayor voz política. Durante estos años, los principales actores del quehacer público fueron los partidos políticos, los cuales, sin demasiadas diferencias ideológicas, lograron que durante más de 30 años se impusieran algunas características singulares tanto en el plano



político como económico. Respecto del primero, el Poder Legislativo no sólo pasó a predominar sobre el Poder Ejecutivo, sino que más bien a controlarlo, donde los Presidentes que pasaron por La Moneda no tuvieron el peso político de antaño. Entre las prácticas que cortaron la anterior autoridad presidencial, fueron las atribuciones que tuvo el Parlamento que, mediante mayorías efímeras podía derribar gabinetes, lo que se tradujo en frecuentes cambios de ministerio. La posibilidad de retrasar la aprobación de las leyes que aprobaban el presupuesto, el cobro de las contribuciones y otras relativas a las Fuerzas Armadas que requerían de aprobación periódica, eran las armas para controlar al Ejecutivo. A ello se agregaba la inexistencia de un mecanismo de clausura del debate, extendiéndose éstos más de lo necesario y logrando que ciertas leyes no se aprobasen. Con ello se anuló la iniciativa ministerial, creció la falta de planificación a largo plazo y, como resultado, existió gran discontinuidad en los asuntos gubernamentales<sup>6</sup>.

Vista general de la Oficina Ramírez, hacia 1880.

Desde la caída de Balmaceda hasta diciembre de 1924 se sucedieron más de 90 ministros de Hacienda, de los cuales sólo seis sirvieron por un año o más en uno o más períodos y sólo uno, Alberto Edwards Argandoña, lo hizo de continuo de entre septiembre de 1914 y diciembre de 1915. La rotativa ministerial impedía la consecución de políticas a largo plazo, especialmente aquellas que requerían de acción legislativa, a no ser que contaran con el consenso de los sectores dirigentes. Sin embargo, lo anterior no entorpecía mayormente la marcha de los servicios dirigidos por los subsecretarios, que no estaban expuestos a esta lógica.

Respecto del plano económico, este período se destacó principalmente por la contraposición de dos tendencias. El liberalismo económico continuó siendo predominante entre las elites gobernantes durante estos años, y en este sentido la economía chilena se mantuvo abierta al mundo en cuanto al comercio, las facilidades otorgadas para las inversiones extranjeras y la contratación de empréstitos. Por otra parte, desde las últimas décadas del siglo XIX se va haciendo presente tanto entre las elites gobernantes como en círculos empresariales y académicos, un cierto nacionalismo económico y un clamor por una mayor intervención del Estado en la economía y en la sociedad. Esta tendencia nacionalista y estatista se fue intensificando luego de la Primera Guerra Mundial ante las repercusiones en Chile de los trastornos creados por el conflicto europeo y el ejemplo de los países del Viejo Continente que servían de modelo a las élites locales<sup>7</sup>.

Este incipiente pero cada vez mayor rol que fue cumpliendo el Estado durante este período, se expresó, por ejemplo, en un mayor crecimiento del gasto fiscal tanto en el aparato público como en el campo de la educación. Así, de los 3.000 funcionarios que existían en 1880 habían aumentado a 27.000 mil para 1919. Y al mismo tiempo, de los 150 mil alumnos y 1300 establecimientos educacionales existentes en el país en 1895, se llegó a 500 mil estudiantes y 3500 establecimientos, con un correspondiente incremento en el profesorado.

## 2 · Los ingresos fiscales y el salitre hasta 1913

La posesión de las provincias de Tarapacá y Antofagasta, puso en manos del Estado una fuente de ingresos mucho más importante de lo que alguna vez lo representó la plata o el cobre. Las entradas fiscales aumentaron sustancialmente y cambió la composición de los ingresos. Por otra parte, la afluencia de divisas por concepto de la exportación de salitre aumentó la capacidad de importar del país y las recaudaciones por derechos de internación. Por todo ello, la política salitrera se convirtió en un asunto clave y permanente para el gobierno, y específicamente para el Ministerio de Hacienda que estaba a cargo de la recaudación del impuesto de exportación del salitre y, en menor medida, del yodo.

En el Perú donde se producía la mayor parte del salitre, el gobierno había buscado aprovechar esta riqueza imponiendo un estanco y luego un monopolio de su explotación a beneficio fiscal cuyo funcionamiento había dejado bastante que desear. Por una parte, el Estado no tenía con qué pagar a los productores el valor de las plantas productoras u oficinas expropiadas. Había emitido unos certificados por el valor de las mismas, los cuales debían ser rescatados con el producto de un empréstito que no se pudo conseguir, por haber entrado en cesación de pagos. Por la otra, tampoco tenía la capacidad para hacer producir las oficinas, muchas de las cuales fueron dadas en arriendo a sus antiguos propietarios. Para los salitreros quedaba la posibilidad de seguir produciendo mediando el pago de un impuesto de exportación al fisco.



Enrique Mac-Iver, imagen de Spencer y Cia.

La comisión encargada de estudiar el asunto, descartó la idea de un monopolio estatal, que vulneraba los principios económicos liberales, y que exigía compensar a los tenedores de certificados emitidos por el Perú, para lo cual no se contaba con el dinero. En cambio resolvió establecer un impuesto a la exportación del salitre como el gravamen “más justo y que menos hería el poder productivo y mejor consultaba el interés nacional”<sup>8</sup>. Así, este gravamen hacía recaer el peso en los consumidores extranjeros y no en los chilenos, lo que hubiese sucedido si es que aplicaba el cobro de una patente o impuesto a las utilidades.

Este impuesto, fijado en 1880, era de \$ 1.60 por quintal métrico de 100 kilos. El valor de la moneda era entonces de 38 peniques (en adelante d.) por peso. El arancel aduanero de 1897 elevó estos derechos a \$ 3,38 por quintal, teniendo en cuenta que el peso valía entonces 18d<sup>9</sup>. Esta tarifa, calculada en moneda de oro, se mantuvo hasta fines de la década de 1920. Por su parte, el yodo, subproducto obtenido en la lixiviación del caliche, pagaba derechos de exportación de \$ 1,27 oro 18d por kilo desde 1897<sup>10</sup>.

La importancia de estos números, se puede reflejar en las palabras del abogado y parlamentario radical Enrique Mac-Iver, ministro de Hacienda del Presidente Jorge Montt, quien afirmaba que el salitre era la base principal del comercio exterior chileno, a él estaba vinculado el desarrollo económico y la prosperidad nacional por medio de distintas actividades económicas y representaba la fuente más “copiosa” de las rentas públicas<sup>11</sup>. Para este



Oficina Primitiva, una sección de las acendraderas, 1880.

período, los derechos de exportación sobre ambos minerales representaban alrededor de un tercio del precio de venta, estimándose que los dos tercios restantes se dividían en partes iguales entre la ganancia de los productores, la amortización del capital y los costos de producción. Así, el fisco chileno se terminó apropiando de aproximadamente la mitad de los excedentes generados en la actividad salitrera<sup>12</sup>.

Se ha criticado que la decisión de dejar el salitre en manos privadas significó que el control de la industria pasara a manos de capitalistas británicos. Sin embargo es necesario tener presente que esta situación cambió a poco andar. Tras la Guerra del Pacífico, la propiedad de las salitreras estaba dividida en partes más o menos iguales entre chilenos, ingleses y alemanes. En la década de 1890 aumentaron los intereses británicos, que pasaron a tener casi el 60% de la producción del salitre a expensas de los propietarios chilenos. La razón principal de ese aumento obedece a que la industria necesitaba altas inversiones de capital que se obtenían organizando las compañías como sociedades anónimas británicas cuyas acciones eran colocadas en la bolsa de Londres. Sin embargo, desde comienzos del siglo XX el aumento del impuesto a la renta en Gran Bretaña hizo que dejara de ser atractiva esta fórmula, siendo más conveniente organizar compañías chilenas. Así, la proporción de empresas

chilenas aumentó del 14% al 37% entre 1901 y 1912, y en la década siguiente llegó a ser casi el 68%, mientras las inglesas disminuyeron al 23%<sup>13</sup>.

Un segundo reparo a la crítica por la desnacionalización de la industria es que, no obstante la presencia extranjera, el Estado chileno mantuvo una constante supervisión sobre la misma. Como señalara el ministro de Hacienda Enrique Mac-Iver, al referirse a la entrega de las salitreras a particulares:

“Se comprende que una industria tan fuertemente relacionada con la riqueza general y con las rentas públicas, de tan capital influencia en los cambios internacionales y cuyo régimen de amplia libertad puede ser perturbado, no debe dejarse sometida en su existencia y desarrollo a la avidez e imprevisión de unos pocos con daño manifiesto de muchos y de la nación misma.

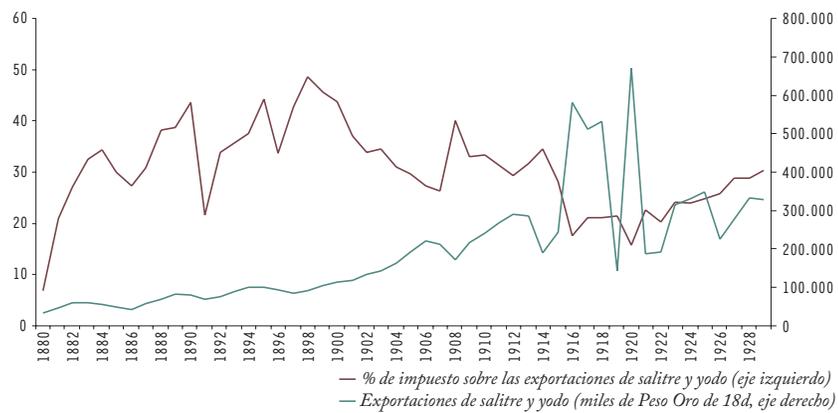
El productor de salitres, como cualquier otro industrial, está en su derecho defendiéndose contra crisis probables o pérdidas en sus negocios, por los medios que le parezcan más eficientes y convenientes; pero no puede emplear aquellos que si bien conducen al fin que persigue, causan en cambio perjuicios muy graves a la generalidad y a la República”<sup>14</sup>.

El impuesto a la exportación tenía la desventaja de desalinear los intereses del Estado con el de los productores. Mientras el primero estaba interesado en maximizar las exportaciones, los segundos se interesaban en obtener el mejor precio posible, lo que implicaba restringir la oferta. Para ello, los productores organizaron las llamadas “combinaciones salitreras”, destinadas a fijar cuotas de producción, lo que si bien lograba hacer subir los precios tenía el efecto indeseado de favorecer la producción de sustancias nitrogenadas competitivas que afianzan su posición en el mercado a expensas del salitre chileno. Las tres primeras, en los períodos 1884-1885, 1891-1893, y 1896-1897, generaron fuertes reacciones en las autoridades chilenas, que si bien reconocían la importancia del capital extranjero, denunciaron estas maniobras.

Un cambio de actitud en el gobierno, favorable a la estabilidad de la industria, permitió organizar nuevas combinaciones en 1901-1904 y 1905 y 1907. Estos arreglos, sin embargo, llevaban la semilla de su propia destrucción en cuanto los mejores precios favorecían la puesta en marcha de nuevas oficinas con menores costos, a la par que el Estado, interesado en aumentar sus ingresos, ponía a la venta terrenos salitrales de su dominio<sup>15</sup>. Resultaba más efectivo promover el uso del salitre entre los agricultores de Europa y otros países, de manera de aumentar el consumo. Para ello se creó un comité en Londres, que, a partir de 1894 tomó el nombre de Asociación Salitrera de Propaganda, financiado con un cobro adicional a las exportaciones y complementado con algunas ayudas del Estado<sup>16</sup>.

**Gráfico 2.1**

Salitre y yodo, exportaciones e impuesto a la exportación 1880-1929<sup>17</sup>.



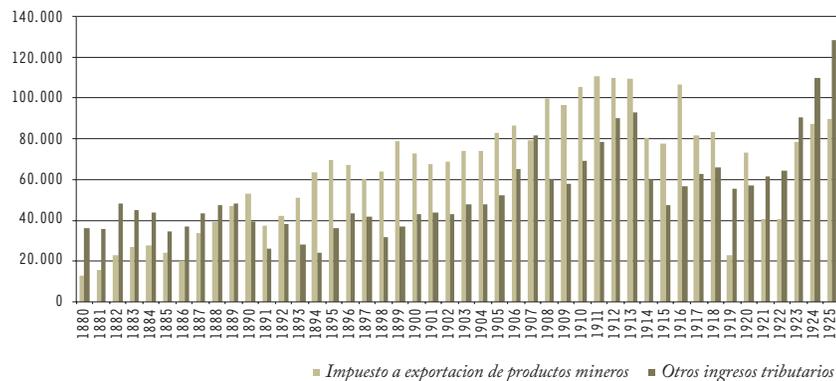
El alto impuesto a las exportaciones de nitratos se tradujo en significativas entradas fiscales: si hacia 1880 los impuestos pagados por las empresas salitreras representaban alrededor del 5% de las rentas ordinarias, estas cifras aumentaron a casi 50% hacia 1890 y se mantuvo así hasta por lo menos 1918, donde comenzó a disminuir<sup>18</sup>. El siguiente gráfico muestra el impacto de los derechos de exportación de salitre y yodo, sobre el total de los ingresos tributarios, teniendo en vista que el impuesto a la exportación de los demás productos mineros no tuvieron mayor incidencia y dejaron de cobrarse a partir de diciembre de 1897<sup>19</sup>.

**Gráfico 2.2**

Impuestos a productos mineros y total de ingresos tributarios 1880-1925.

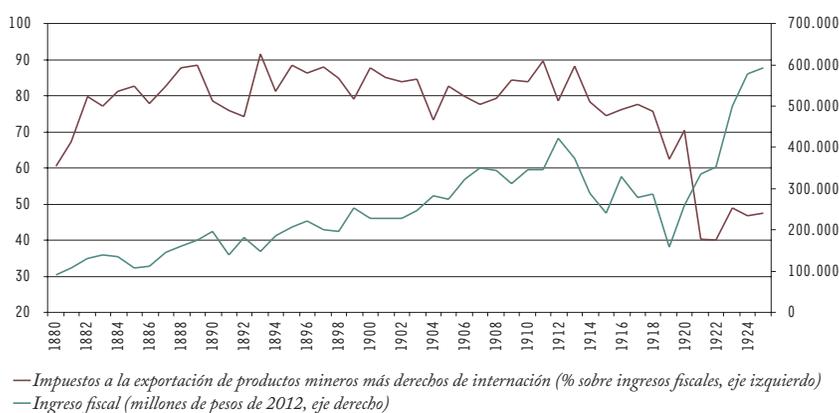
En millones de pesos de 1996.

**Fuente:** J. Díaz, R. Lüders, R. y G. Wagner, La República en Cifras, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>.



El impacto resulta aún mayor si tomamos el conjunto de los derechos de Aduana agregando los impuestos de internación facilitados por la disponibilidad de divisas, lo que Díaz, Lüders y Wagner clasifican como tributos indirectos externos.

Los derechos de internación han sido fuente tradicional de recursos para el Estado. Las mercaderías extranjeras habían sido gravadas en 1874 con una tasa general de 25% de su valor, la cual fue recargada en un 10% en 1877 y aumentada al año siguiente en forma temporal, una situación que perduró hasta 1885.

**Gráfico 2.3**

Impuesto a exportación de productos mineros, derechos de internación y total de ingresos 1880-1925.

En millones de pesos de 1996.

**Fuente:** J. Díaz, R. Lüders, R. y G. Wagner, *La República en Cifras*, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>.

A raíz de la disminución de los ingresos fiscales en los años anteriores, en 1894 el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de reforma del arancel aduanero, planteando la necesidad de adecuarlo a las circunstancias presentes, suprimir la liberación total de derechos para ciertos productos y brindar una mayor protección a la industria nacional frente a las manufacturas importadas conforme lo venía reclamando la Sociedad de Fomento Fabril. El resultado fue el arancel aprobado en 1897 que elevaba la tasa de algunos productos al 35 y al 60%, a la vez que rebajaba la internación de maquinarias y de algunas materias primas. Así, por ejemplo, productos de la industria papelerera, cueros y vestuario quedaban gravados con la tasa más alta, los tejidos pagaban 35%, —luego aumentado al 60%—, mientras que el cemento, la estearina y el cáñamo pagaban 15% y el hierro y acero el 5%. En el caso del azúcar, se estableció un distingo en 1893 entre la azúcar cruda que pagaba un arancel reducido y la refinada gravada con un impuesto mayor, con el fin de proteger a la industria nacional<sup>20</sup>. Estas mayores tasas, incrementadas en los años siguientes, compensaban con creces las rebajas para favorecer a la industria nacional, como se aprecia en el gráfico 2.3.

La riqueza salitrera cambió radicalmente la estructura de los ingresos, facilitando su cobro; usando las palabras del ministro de Hacienda en 1894, Carlos Riesco Errázuriz, abogado y gerente de banco, “la simplicidad en el sistema de contribuciones ha llegado a su última expresión”<sup>21</sup>. Era mucho más fácil cobrar impuestos al comercio exterior que organizar la recaudación de los impuestos internos. Como advertía en su momento Carlos Humud, los ingresos aduaneros habían constituido, desde la Independencia, la parte principal de las entradas fiscales, si bien la mayor proporción provenía de la internación de mercaderías; ahora los derechos de exportación pasaron a cobrar primacía, mientras el conjunto de ambos aumentaba su incidencia sobre la recaudación total<sup>22</sup>.

Dicho estado de cosas permitió suprimir diversos impuestos como la alcabala, el impuesto sobre las herencias y donaciones, los impuestos a la exportación de otros minerales, así como el décimo adicional en los derechos de importación y el de derecho de fardo y tonelaje y los cobros de peajes y pontazgo<sup>23</sup>. En el caso



Benjamín Dávila. Presidente de la SOFOFA (1895-1898).

del estanco del tabaco, derogado en 1882, su eliminación largamente anhelada también fue posible gracias a los ingresos del salitre<sup>24</sup>. Por otra parte, y como consecuencia de la guerra civil de 1891, se traspasaron a las municipalidades los impuestos que gravaban los haberes mobiliarios, las herencias y donaciones, las patentes comerciales y profesionales y el impuesto agrícola<sup>25</sup>. Subsistieron algunos gravámenes como los impuestos al papel sellado y estampillas y otros de menor cuantía<sup>26</sup>.

El dinamismo de la industria del salitre movilizaba a toda la economía. En las palabras del abogado y agricultor Ricardo Cruzat Hurtado, ministro de Hacienda del Presidente Germán Riesco: “La industria salitrera contribuye hoy con 76,4% a nuestra exportación de productos, consume cerca de 30.000.000 de pesos en frutos y mercaderías de origen nacional y proporciona al Fisco 48.500.000 pesos por impuesto directo y no menos de 10.000.000 indirectamente por las internaciones que ella alimenta”<sup>27</sup>.

De ahí la temprana preocupación del Estado por resguardar sus intereses frente a esta riqueza. Ya en 1883 funcionaba en Tarapacá una Inspección General de Salitreras para vigilar los terrenos y oficinas fiscales, la que en 1886 pasó a depender del Ministerio de Hacienda. Esta fue sustituida por la Delegación Fiscal de Salitreras, creada por Decreto Supremo el 1 de abril de 1889. Este organismo, que quedó a cargo del ingeniero Alejandro Bertrand, tenía por misión atender los asuntos y vigilancia de las oficinas y terrenos salitreros de propiedad fiscal; atender todo lo relacionado con la defensa ante los tribunales de justicia de las causas que tuviesen interés del fisco; realizar levantamientos de los planos de las salitreras, revisar los deslindes de las propiedades fiscales y particulares, reconocimiento de los terrenos salitreros aún no explorados; estudiar todo lo relacionado con el desarrollo de la industria y, en especial, proponer las medidas necesarias para el fomento del consumo de salitre en el mundo y en Chile<sup>28</sup>.

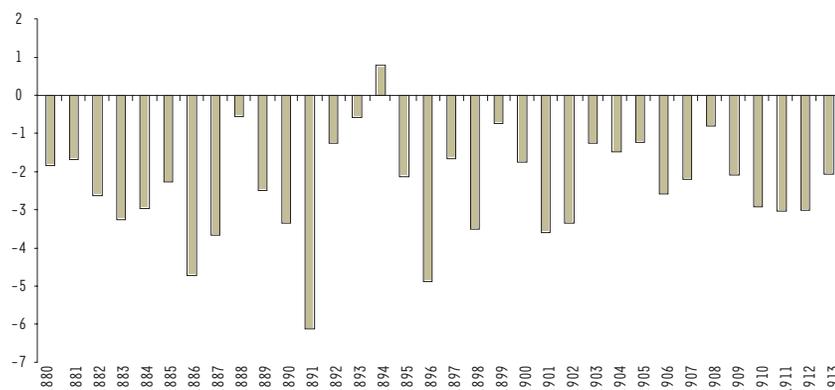
### 3 · El gasto público hasta 1913 y la necesidad de nuevos impuestos

Pese a los mayores ingresos ordinarios generados por la riqueza de salitre, los gastos aumentaron en una proporción mayor, generando permanentes e importantes déficit, como se aprecia en el siguiente gráfico:

#### Gráfico 2.4

Balance fiscal 1880-1913.  
(% del PIB).

**Fuente:** J. Díaz, R. Lüders, R. y G. Wagner, *La República en Cifras*, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>. Juan Braun y otros, *Economía chilena 1810-1995: Estadísticas históricas*. Documento de trabajo N° 187, Santiago, 2000, pp. 76-78.





Este desequilibrio se pudo mantener en el tiempo, gracias al flujo de ingresos extraordinarios, producto de remates de oficinas y terrenos salitreros, de emisión de papel moneda, de vales de tesorería y, no menos importante, de empréstitos contratados en el extranjero, a los que nos referiremos más adelante<sup>29</sup>.

Vista de Valparaíso, muelle antiguo, hacia 1880.

El gasto fiscal fue aumentando algo más rápido que el crecimiento del país, como se aprecia en el cuadro siguiente:

Quinquenios	PIB \$ Millones 1996	Gasto fiscal \$ millones 1996	Porcentaje sobre el PIB
1880 - 1884	4.874.720	466.605	9,57
1885 - 1889	5.288.483	544.788	10,30
1890 - 1894	6.257.467	615.916	9,84
1895 - 1899	7.126.089	798.402	11,20
1900-1904	7.697.407	866.491	11,26
1905-1909	9.263.339	1.077.150	11,63
1910-1914	11.091.786	1.311.225	11,82

**Cuadro 2.1**

Gasto fiscal como proporción del Producto Interno Bruto Por quinquenios 1800-1914.

**Fuente:** J. Díaz, R. Lüders, R. y G. Wagner, La República en Cifras, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>.

Los mayores presupuestos de gastos, fueron asignados a las secretarías de Interior, Instrucción Pública, Guerra y Marina e Industria y Obras Públicas<sup>30</sup>.

A causa de la crisis económica que comenzó a golpear al país desde la primera mitad de 1890, se planteó una discusión en torno a la necesidad de contar con nuevas entradas fiscales, una preocupación encabezada por los

ministros de Hacienda. Comenzó a ser cada vez más imperioso para el fisco el poder contar con nuevas fuentes de ingresos o aumentar la recaudación de las existentes, como era el caso de los derechos de internación, teniendo en vista que se dependía mucho de los mercados mundiales para la venta de salitre en circunstancias que se requerían de flujos regulares de ingresos para el sostenimiento de los servicios públicos.

Esta inquietud aparece por primera vez en las Memorias de Hacienda en el año 1892, cuando el ministro de ese entonces, Enrique Mac Iver, comenzó a analizar el sistema tributario chileno. Observaba que, en lo fundamental, la tributación interna del país era baja, puesto que los derechos sobre el salitre y yodo los pagaba el consumidor extranjero; lo que entraba por los servicios de correos y telégrafos y de ferrocarriles no eran propiamente impuestos sino ingresos por el pago de esos servicios que utilizaban los industriales, los comerciantes y los habitantes de Chile en general. Por otra parte, afirmaba que Chile era uno de los países que pagaban menos impuestos verdaderos, y si bien era beneficioso aquello, estimaba que era preferible la existencia de contribuciones públicas moderadas para ser invertidas en obras y servicios que “...aumenten las seguridades de la vida y de la propiedad de los habitantes, desarrollen su estado moral e intelectual y fomenten la riqueza”<sup>31</sup>.



Ramón Santelices.

Dos años más tarde, el ministro de ramo, Manuel Salustio Fernández, sucesor de Carlos Riesco y también gerente de banco, volvió a hacer presente esta inquietud. Observaba que las contribuciones fiscales que pagaban los habitantes chilenos eran los derechos de internación, almacenaje, papel sellado y estampillas, que representaban el 26,7%. El resto se componía de derechos sobre salitre y yodo (51%), y ferrocarriles, correos y telégrafos, (22,3%). Reiteraba la afirmación que Chile era uno de los países que pagaban menos impuestos internos por habitantes, casi la mitad de lo que se pagaba en Francia, y que era necesario crear nuevos impuestos nacionales o municipales, o aumentar el monto de las existentes, como restablecer las contribuciones sobre las herencias, para así realizar mejoras a nivel material, moral y de la salud<sup>32</sup>.

Esta situación fiscal se complicaba en cuanto las municipalidades no lograban cubrir con sus propios recursos los servicios que les eran encomendados, pese a los traspasos de recursos fiscales y fuentes de ingreso, generando al tesoro público “...constantes sangrías para salvar los apuros financieros de la administración municipal”<sup>33</sup>. Por otro lado, el gasto fiscal durante esta década siguió siendo muy alto, pese a la crisis económica. Como observa Gonzalo Vial, durante la década el Estado gastaba más de lo que tenía: alrededor de un 42% del presupuesto en el año 1892 estaba destinado a obras públicas, los servicios de ferrocarriles, puertos y telégrafos, lo que obligaban a pedir préstamos en el extranjero. A ello se agrega los gastos militares y navales a raíz de las tensiones limítrofes con Argentina<sup>34</sup>.

Más aun, como observaba Ramón Santelices, varias veces ministro de Hacienda y autor de importantes libros sobre la banca chilena, el excesivo gasto

fiscal aumentaba, innecesariamente, con la ampliación de la administración pública, estimando que ese gasto podría haberse efectuado en obras de más “...aliento que produjeran verdadero alivio a la agricultura, a la minería y a la industria fabril”. En cambio, “...las rentas fiscales se invierten en su totalidad en mantener un cuerpo de empleados verdaderamente exagerado, enervando así las energías de los chilenos que, en lugar de mantenerse en la ociosidad y pobreza de los empleos públicos, deberían dedicarse al trabajo libre que moraliza y concede una envidiable independencia”<sup>35</sup>.

En estas circunstancias el gobierno se propuso buscar maneras de aumentar los ingresos fiscales mediante un incremento al impuesto de exportación sobre el salitre<sup>36</sup>. Asimismo, se proponían algunas reformas al sistema tributario, como por ejemplo la creación de nuevos impuestos “sobre vicios y consumos innecesarios y nocivos, como el tabaco y el alcohol”. Respecto del primero, el ministro de Hacienda lamentaba que no se pudiese implementar esta medida debido al tratado de comercio con Brasil donde se estipulaba la liberación de derechos al tabaco proveniente de ese país. En cambio establecer un impuesto a los alcoholes y el aguardiente se lo veía como posible y necesario, para lo cual el Gobierno abrió durante ese año un concurso para premiar los mejores proyectos de ley sobre esa materia<sup>37</sup>. Por tanto, el conjunto de medidas propuestas por el Ejecutivo para intentar paliar la situación económica del país fueron: a) mejorar el servicio aduanero; b) suprimir la liberación de derechos aduaneros; c) establecer una activa propaganda para aumentar el consumo de salitre en el mundo; d) fomentar la exportación de guano; e) establecer un impuesto sobre los alcoholes y el aguardiente, o por lo menos su estanco, y f) crear otros impuestos, como, por ejemplo, el que deberían pagar las compañías de seguros extranjeras para que quedaran en igualdad de condiciones con las nacionales<sup>38</sup>.

Algunas de estas medidas fueron implementadas en los años siguientes. Ya vimos la reforma de las tarifas aduaneras promulgada en 1897. En enero de 1902 se estableció un impuesto sobre la producción de alcoholes destilados que buscaba, en palabras del ministro de Hacienda, Enrique A. Rodríguez, reprimir el alcoholismo y aumentar las rentas fiscales<sup>39</sup>. El impuesto distinguía entre los alcoholes industriales y los producidos en forma artesanal, gravando con más fuerza a los primeros, lo que significaba una preferencia para los productores de uva de la zona central en detrimento de las destilerías del sur. Por otra parte, como se quejaban los sucesivos ministros de Hacienda la fiscalización de los productores era difícil y la recaudación era de alto costo, aunque los ingresos por este rubro fueron mejorando con el tiempo<sup>40</sup>.

La tendencia a crear nuevos impuestos continuó en los años siguientes. En 1905 se estableció un impuesto sobre las compañías de seguros<sup>41</sup>. En 1910 se presentó un proyecto de ley para establecer un impuesto a la cerveza, bajo el fundamento que su consumo había venido aumentando desde la vigencia de la Ley de Alcoholes de 1902. Declaraba el ministro del ramo que “los mismos fines de moralidad pública y de salubridad que se tuvieron presentes para



Enrique A. Rodríguez.



Afiche de propaganda del Salitre para Brasil.



Enrique Salvador Sanfuentes.

dictar la Ley de Impuesto sobre Alcoholes, existen para gravar la producción de la cerveza, con lo cual se conseguiría no sólo impedir el desarrollo de la ebriedad y sus funestas consecuencias con la disminución del consumo de esta bebida, sino también obtener para el erario una nueva fuente de entradas<sup>42</sup>. En marzo de 1911 se aprobó una ley que creó un impuesto a la producción de cerveza y la fabricación de vino artificial. La Ley N° 2.621 de 30 de enero de 1912 estableció un impuesto a los bancos comerciales equivalente al 2 por mil de los depósitos recibidos, y mediante la Ley N° 2.761 de 29 de enero de 1913 se aprobó un gravamen sobre la venta de tabaco<sup>43</sup>. Este gravamen había estado desde hacía varios años en la mente de algunos ministros de Hacienda, como era el caso de Enrique Salvador Sanfuentes, que aspiraban recuperar los ingresos del fenecido estanco del tabaco y ya al año siguiente se buscaba aumentar el gravamen. Por lo tanto, después de tantos años, en enero de 1913 se estableció un impuesto fijo al tabaco, que desde 1914 se buscó modificar para imponer el impuesto sobre la venta de ese producto y a su producción en las plantaciones de tabaco, y así recaudar mayores entradas para el fisco<sup>44</sup>.

#### 4 · La reorganización de los ministerios de 1887 y la estructura de la Secretaría de Hacienda

El crecimiento de los ingresos del Estado, no sólo se tradujo en un mayor gasto fiscal sino también un aumento en la carga de trabajo de la administración pública, la que fue creciendo a través del tiempo<sup>45</sup>.

Fue en este contexto que se llevó a cabo una reforma de la administración pública cuya pieza fundamental fue la Ley de Reorganización de los Ministerios. Esta era una preocupación que venía expresándose en diversos círculos sociales y políticos durante la segunda mitad de la década de 1880. El primer ministro de Hacienda de Balmaceda, Hermógenes Pérez de Arce, señalaba, en ese entonces, que su cartera necesitaba cambios para poder llevar a cabo las reformas del ramo realizadas en 1875 y poder dar solución eficiente a los problemas que afectaban “a la riqueza pública, a los intereses fiscales o a muy graves intereses particulares”. Una parte del problema eran los bajos sueldos de los funcionarios que no habían sido reajustados desde 1853, lo que hacía difícil conseguir personal idóneo, y en 1884 un grupo de oficiales había recurrido al ministro de entonces para pedirle que tomara medidas al respecto<sup>46</sup>.

Una primera medida, que revestía cierta urgencia a raíz de la anexión de los nuevos territorios y la organización del cobro de los derechos de exportación, fue fijar la planta del personal de Aduanas, la forma cómo serían nombrados los empleados y las fianzas que debían rendir<sup>47</sup>.

La idea de reformar los ministerios y la administración pública se tradujo en un proyecto de ley presentado por el Presidente Balmaceda en 1886. Un argumento central del Ejecutivo era que, en algunas carteras, existía un recargo de trabajo debido al “...desarrollo de las obras públicas y las necesidades progresivas de la industria...”<sup>48</sup>. La Ley de Reorganización de Ministerios, aprobada el 21 de junio de 1887, resolvía este problema mediante la creación de una nueva secretaría de Estado, la de Fomento y Obras Públicas, que estaría a cargo principalmente de las obras públicas, el desarrollo de la industria y la colonización. Se aliviaba la carga del Ministerio del Interior, del cual habían dependido las obras públicas, y lo mismo sucedía, en menor medida, con las secretarías de Guerra y Marina y de Hacienda. La nueva ley contempló también la creación de la figura del subsecretario, sucesor de los oficiales mayores, que debían estar en posesión de un título profesional y que tendrían la responsabilidad del servicio interno. Un título especial de la ley, fijaba los sueldos de los funcionarios de cada ministerio, los que iban desde 10 mil pesos anuales para el ministro y 5 mil para el subsecretario, hasta 300 y 360 pesos para los porteros y 240 pesos para los mensajeros de a pie<sup>49</sup>.

Respecto del Ministerio de Hacienda, las nuevas funciones que le correspondieron fueron: 1) la administración de las rentas públicas y el cuidado de su recaudación e inversión; 2) la vigilancia e inspección de todas las oficinas encargadas de la recaudación, inversión, administración, contabilidad y fiscalización de las rentas del Estado; 3) lo relativo a las Casas de Moneda;



Hermógenes Pérez de Arce.



Puerto de Valparaíso, hacia 1880.

4) lo concerniente a los terrenos baldíos y otras propiedades nacionales cuya administración y conservación no estén encomendadas a otro ministerio, así como al inventario de todos los bienes nacionales de cualquier naturaleza; 5) lo relativo a la deuda pública; 6) todo lo concerniente al comercio interior y exterior; 7) la habilitación de puertos y caletas; 8) la formación de las estadísticas de rentas y del comercio; 9) todo lo concerniente a las instituciones del crédito y las sociedades anónimas; 10) y la presentación anual al Congreso de los presupuestos de los gastos generales y las inversiones<sup>50</sup>.

Durante este período, el Ministerio de Hacienda estuvo organizado de la siguiente manera. La Secretaría misma estaba conformada por el ministro del ramo, el subsecretario, el encargado de la negociación del guano, un oficial de partes, un archivero, dos oficiales primeros y tres oficiales segundos<sup>51</sup>. La administración de las rentas públicas se realizaba a través de dos secciones: la de Aduanas y la de Rentas.

La primera se ocupaba de todo lo relativo al comercio exterior e interior y la habilitación de puertos y caletas. Su manejo estaba a cargo de la Superintendencia de Aduanas, creada por ley en 1872 con asiento en el puerto de Valparaíso, y encargada de la dirección y vigilancia de las aduanas del país y del cumplimiento de la Ordenanza de Aduana así como de la defensa del fisco en los juicios aduaneros<sup>52</sup>.

La segunda atendía todo lo relativo a la administración de los ingresos y gastos, la deuda pública, la administración de los terrenos y demás propiedades fiscales no encargadas a otro departamento, la supervisión de bancos y sociedades anónimas, la administración del personal, y el pago de pensiones.

De ésta dependían la Dirección del Tesoro, la Dirección de Contabilidad, el Tribunal de Cuenta y la Casa de Moneda.

La Dirección del Tesoro tenía en sus manos la dirección y vigilancia de la recaudación por las oficinas de su dependencia, de las contribuciones y otras entradas nacionales, así como la conservación y custodia de los fondos recaudados y su distribución en las oficinas según las necesidades del Estado. Actuaba también como depositario de los fondos sobrantes de los bancos y estaba encargada de la compra y venta de letras sobre el extranjero. En cuanto a los pagos en el extranjero, éstos se realizaban a través de la legación de Chile en París, cuyas funciones fueron asignadas en 1904 a la recién creada tesorería fiscal anexa a la legación de Chile en Londres. De la Dirección del Tesoro dependía el Consejo de Defensa Fiscal. Estaba presidido por el propio director del Tesoro e integrado por un cuerpo de seis abogados; le correspondía la defensa del fisco ante los tribunales de justicia en todos los litigios, con excepción de los de Aduana, y mantener el inventario de los bienes nacionales en particular los terrenos salitreros<sup>53</sup>. La importancia de la riqueza salitrera para el Estado llevó a la creación, en 1889, de la Delegación Fiscal de Salitreras, destinada a velar por las propiedades salitreras del fisco y todos los asuntos relativos al salitre. Estaba integrada por un delegado, tres ingenieros, un agente judicial en Pisagua y cinco comisarios para los cantones de Santa Catalina, Negreiros, La Noria, Antofagasta y Taltal.

La Dirección General de Contabilidad, organizada en 1869, era la encargada de llevar la contabilidad de la hacienda pública, preparar el presupuesto de ingresos y gastos y la cuenta general de inversión que el Gobierno presentaba anualmente ante el Congreso. Preparar la recaudación de los impuestos internos y ejercía funciones de interventor de las operaciones de tesorerías y otras oficinas encargadas de administrar los fondos nacionales. Estaba conformada por un director, un subdirector, un secretario y tres jefes de sección<sup>54</sup>.

El Tribunal de Cuentas reorganizado en 1888 estaba encargado del examen de las cuentas públicas cuya ratificación estaba a cargo de la Corte de Cuentas, funciones que asumiría más tarde la Contraloría General de la República. Estaba constituido por un presidente, tres ministros, un fiscal, un secretario, y cuatro jefes de sección<sup>55</sup>.

Por último, la Casa de Moneda, encargada de la acuñación de monedas, a cargo de un superintendente, actuaba como caja para el depósito de fondos fiscales en metálico y la compra de oro y plata, si bien durante la mayor parte del período hasta 1925 operó un régimen de papel moneda<sup>56</sup>.

## 5 · La política monetaria, entre patrón oro y papel moneda

A raíz de la crisis financiera de mediados de 1878 se aprobó una ley que suspendía la convertibilidad de los billetes de banco en circulación, es decir, que no serían redimibles en moneda de oro o plata, a la vez que éstos serían de curso forzoso, lo que implicaba la recepción obligatoria de los mismos por parte del público. Esta medida de carácter temporal, cambió con el estallido de la Guerra del Pacífico cuya primera fase fue financiada con la emisión de papel moneda por el fisco. La tendencia a la

depreciación de la moneda se revirtió a partir de octubre de 1880, por efecto de las exportaciones de salitre, y la mayor prosperidad en los años siguientes hacía que se estimara innecesario volver a la convertibilidad de la moneda<sup>57</sup>. El deterioro del valor de la moneda a partir de 1885 llevó al ministro de Hacienda, Hermógenes Pérez de Arce, a proponer medidas al respecto, las que desembocaron en una ley aprobada en 1887 para reducir los billetes fiscales en circulación y limitar la facultad de emisión de los bancos<sup>58</sup>.

Las emisiones realizadas por el gobierno de Balmaceda en 1891 para financiar la Guerra Civil provocaron una reacción en los años siguientes favorable al restablecimiento de la convertibilidad, basada en el establecimiento de un patrón oro, a diferencia del antiguo sistema bimetálico<sup>59</sup>.

Las razones fundamentales que distintos ministros de hacienda y otros personeros del gobierno expresaron para comenzar a realizar esa conversión desde 1892, podríamos resumirla en las palabras del ministro Enrique Mac-Iver, cuando afirmaba en su mensaje al Congreso que el papel-moneda había producido en Chile todos los males experimentados en casi todos los países que lo habían empleado. En este sentido, afirmaba que no parecía “...cuerdo, previsor y patriótico dejar languidecer por más tiempo al país bajo un régimen monetario que dificulta el desarrollo de la riqueza, desmoraliza la sociedad, relaja los servicios públicos y crea fuertes intereses particulares, contrarios á los intereses generales de la Nación”<sup>60</sup>.

Por impulso de MacIver, se promulgó una Ley de Conversión el 26 de noviembre de 1892, que contemplaba la convertibilidad del papel moneda a razón de 24d por peso ayudado con la contratación de un préstamo por £1.200.000 para sacar en circulación diez millones de pesos de papel. Las medidas preparatorias, unido a la desfavorable coyuntura internacional, dio origen a una difícil situación para la banca y una fuerte contracción en la economía chilena. Esta situación dio origen a nuevos debates en el Congreso entre “oreros”, partidarios del retorno al patrón oro y “papeleros”, que preferían la mantención del papel moneda. Las leyes aprobadas a comienzos de 1895 dispusieron medidas para garantizar los billetes emitidos por los bancos, antes de efectuar la conversión del papel moneda bancario y fiscal a partir de junio de ese año. El rescate de los billetes se haría a razón de 18d por peso, una tasa más cercana al tipo de cambio vigente, que había bordeado los 14 peniques a fines del año anterior, y que representaba una revalorización artificial de la moneda<sup>61</sup>.

La puesta en marcha de la conversión de billetes fue aparejada de un retiro masivo de los depósitos de los bancos, producto de una falta de confianza en la convertibilidad, que un aumento en las tasas de interés no logró frenar. Se produjo una aguda contracción del circulante y el gobierno debió auxiliar a más de algún banco para evitar el cierre de sus operaciones. A ello se agregó una caída en las exportaciones de salitre en los años siguientes, con el consiguiente impacto sobre las rentas fiscales, la baja en el precio del cobre y malas cosechas en la agricultura. Por otra parte, la disputa fronteriza con Argentina obligó a destinar parte de los préstamos contratados en el extranjero a fines de defensa. Una corrida sobre los bancos a mediados de 1898, cuando ya se habían acabado las reservas en metálico, obligó al gobierno a suspender la convertibilidad hasta comienzos de 1902, e inyectar



50 millones de pesos de papel en la economía<sup>62</sup>. Hay que tener presente, empero, que la moneda de oro subsistía para efectos contables y los derechos de exportación e importación debía pagarse en moneda de oro o libras esterlinas, lo que protegía al fisco de la depreciación de la moneda.

Este triunfo de los “papeleros” coincidió con la reactivación de la economía. El tipo de cambio que había caído a 13d tras la suspensión de la convertibilidad, aumentó a más de 17d a fines del año 1900. El aumento de los precios del salitre, del cobre y del trigo fue aparejado a una baja en las tasas de interés a vez que la depreciación de la moneda, sumada al alza de los aranceles de 1897, protegió a la industria nacional<sup>63</sup>.

Visto el prestigio que alcanzaba el papel moneda, la conversión de los billetes que debía efectuarse en 1902 fue postergada sucesivamente. Más aún, a mediados de esa década el Congreso aprobó nuevas emisiones de papel moneda, destinados a atender a las necesidades de la economía, pero que terminaron por generar una inflación, que incubó diversas manifestaciones de malestar social<sup>64</sup>. La evidencia que el papel moneda no generaba una prosperidad permanente produjo un paulatino vuelco en la opinión pública. En 1907, y por iniciativa del entonces ministro de Hacienda, el economista Guillermo Subercaseaux, se había creado una Caja de Emisión facultada para emitir billetes a cambio de depósitos en oro a razón de 18d por peso. El mecanismo había resultado inoperante en cuanto el cambio estaba muy por debajo de ese nivel. Sin embargo, una reforma en 1912 la autorizó para emitir billetes contra depósitos a razón de 12d por peso, haciendo factible su funcionamiento y dando mayor elasticidad al circulante<sup>65</sup>.

Monedas chilenas en circulación cerca de 1900.



Guillermo Subercaseaux.



Estación de Talca, vista de locomotoras y ramal.

## 6 · El aumento de la deuda externa

Un segundo aspecto que atravesó el período que hemos estado analizando fue el creciente endeudamiento externo. Si bien el salitre permitía que el fisco obtuviese ingentes recursos por concepto de exportación como de importación, también hemos señalado que los impuestos internos eran bajos, lo que implicó que a partir de los altos gastos del Estado en obras públicas, incremento de la burocracia estatal y la carrera armamentista, existiesen constantes déficit fiscales. Bajo esa lógica es que las entradas ordinarias tuvieron que ser complementadas por entradas extraordinarias, principalmente provenientes de empréstitos extranjeros.

Ya el ministro Hermógenes Pérez de Arce, en 1896, con un cierto ánimo de lamento, señalaba cómo desde que se creó el Ministerio de Obras Públicas el presupuesto había aumentado de 8 a 29 millones, y sin que hubiese aumentado proporcionalmente la riqueza del país<sup>66</sup>. Hasta 1899, la deuda pública ascendía a 17.571 libras esterlinas o 234.289 pesos a través de 11 empréstitos contratados desde 1885. Muchos de ellos tuvieron como finalidad costear obras públicas, como por ejemplo los contratados en 1889 —construcción de ferrocarriles—, el de 1886 —para la construcción de diversas obras públicas— y el 1886 —para el ferrocarril de Coquimbo<sup>67</sup>— entre otros. Y consciente del alto gasto que tenía que incurrir el Estado en el pago de la deuda y sus intereses, es que el ministro Manuel Salinas llamaba al Congreso a actuar con mayor prudencia y no seguir endeudándose debido a que las rentas del salitre no iban a durar para siempre<sup>68</sup>.

No obstante la intención del ministro, los gastos para diferentes asuntos, principalmente obras públicas, no disminuyeron, como consignan los distintos ministros del ramo en las Memorias del Ministerio de Hacienda. Es más, lo que

constantemente se expresó fue una suerte de preocupación por el alto gasto fiscal y déficit que incurría el Estado como producto de las obras públicas financiadas con entradas extraordinarias<sup>69</sup>, aumentando ésta, entre 1906 y 1910, en un 20%, respecto del endeudamiento interno, y un 19% en el externo<sup>70</sup>. Y entre estas obras fueron importantes todas las construcciones marítimas como muelles, malecones y puertos. Así, por ejemplo, hacia 1910 se autorizó la construcción de las obras definitivas para los puertos de Valparaíso y San Antonio, así como un plan de mejoramiento para los puertos de Antofagasta, Constitución, Tomé y Talcahuano, siendo financiados todo ellos por medio de un empréstito extranjero<sup>71</sup>.

Un último tema donde el Ministerio de Hacienda tuvo un lugar destacado fue en los ingresos y egresos que le proporcionó los servicios de Ferrocarriles del Estado (FF.CC.). Si bien la historia de los ferrocarriles tuvo desde muy temprano como protagonistas a las empresas privadas, también es posible afirmar, a diferencia de los demás países latinoamericanos, que el Estado chileno apostó desde muy temprano a ser protagonista en ese medio de transporte, llegando incluso a superar a la red privada desde la segunda década del s.XX<sup>72</sup>.

La empresa de FF.CC., que se creó en enero de 1884, tuvo como objetivo prioritario del Gobierno convertirla en una herramienta donde se alcanzaran objetivos políticos, económicos y sociales, lo que conllevó que, a largo plazo, no hubiese retornos importantes sobre el capital invertido<sup>73</sup>.

Múltiples fueron las razones de por qué el Estado chileno adquirió acciones de empresas ferroviarias o ferrocarriles completos, así como construyó de líneas férreas a través de todo el país. En algunos casos, la estatización de ciertos ferrocarriles ocurrió para evitar su cierre o por razones de ideología política. En otros, porque la empresa privada encontraba que ya no eran rentables a nivel comercial, mientras que para el Estado sí lo eran en el sentido social o económico, o se mantenía en funcionamiento por parte del Estado porque cumplía alguna actividad social como entregar acceso a comunidades aisladas. Y, por último, el Estado también se hacía cargo de un ferrocarril porque su servicio hacía imposible para los privados seguir cobrando elevadas tarifas, mientras que el Estado estaba dispuesto a cobrar tarifas más bajas<sup>74</sup>.

Otros motivos más generales, fueron porque tras las conquistas de las regiones salitreras, lejos de la capital, los Gobiernos promovieron la construcción de ferrocarriles como una medida estratégica tanto a nivel militar, político como económico. Mientras que hacia el sur, las principales razones fueron por motivos político-sociales y económicos<sup>75</sup>. Por consiguiente, desde estas razones expuestas es que los distintos Gobiernos, desde Santa María en adelante, tuvieron como meta crear un entramado ferroviario que conectara al país por medio de la construcción de una red norte y una red sur.

Hacia 1913, el Estado había construido 5.009 km, mientras que el sector privado, 3.061<sup>76</sup>. Estas cifras se incrementaron en el tiempo, reflejando el interés de los distintos Gobiernos por unir Chile. Y es que como expresara el ministro de Hacienda Enrique A. Rodríguez, en 1908, la construcción y mejoramiento de los



Manuel Salinas.

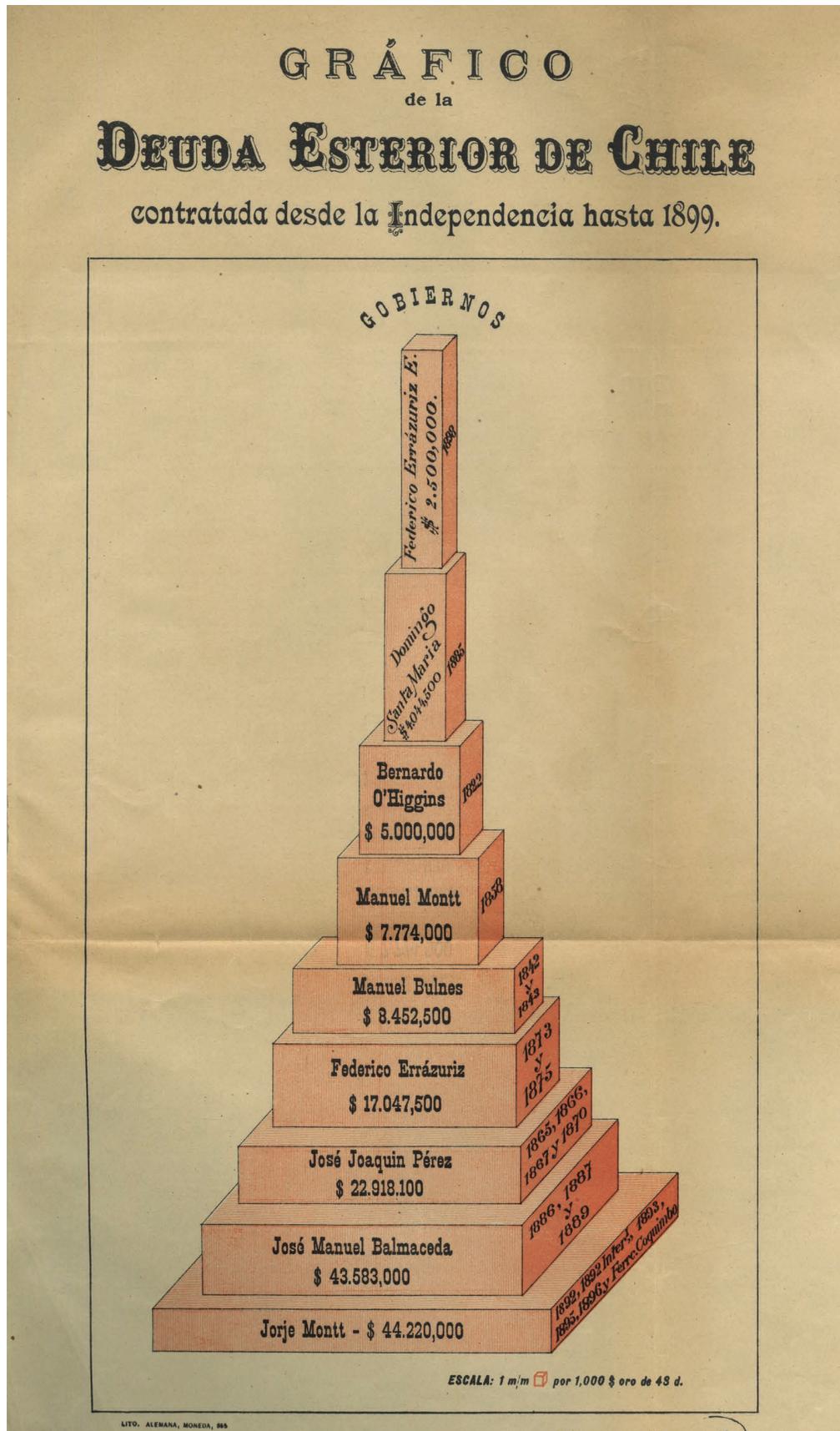


Gráfico de la deuda exterior de Chile, contratada desde la independencia hasta 1899.  
Fuente: Dirección General de Contabilidad, Santiago: Lit. Alemana, 1900. 21 p.



Primera estación del Ferrocarril del Sur, 1860.

ferrocarriles del Estado habían sido una preocupación constante por parte del ministerio, debido a que pocos “...servicios públicos merecen mayor atención por parte del Estado, dada la influencia que la Red de nuestros ferrocarriles tienen en el desarrollo de la agricultura, la industria y el comercio que en la zona central son las fuentes principales de la prosperidad pública”<sup>77</sup>.

Sin embargo, todo este impulso estatal por conectar al país por medio del ferrocarril, implicó importantes costos. En primer lugar, como se ha señalado, gran parte de la red ferroviaria fue financiada a través de un permanente endeudamiento público tanto interno como externo<sup>78</sup>. En segundo lugar, como señala Gonzalo Vial, se creó un “gran monstruo estatal de ferrocarriles” que terminó politizándose, conllevando gastos cuantiosos injustificados, tales como abundancia de oficinas, corrupción y el pago de favores políticos pagados con empleos estatales<sup>79</sup>. Todo ello se tradujo, en tercer lugar, en una crisis ferroviaria con importantes costos económicos para el Estado. Como se ha señalado, las razones que llevaron al Estado a construir, mantener y adquirir ciertos ferrocarriles o tramos, junto a esa corrupción y politización, se tradujeron en que en vez de crear un sistema eficiente y bien administrado, se estableciera una empresa que desde 1895 en adelante tuviese importantes problemas económicos, debido que los gastos superaron a las utilidades.

En este sentido, una de las razones fundamentales de estas rentas negativas de FF.CC., fue que por razones políticas durante casi 22 años, es decir hasta 1907, las tarifas cobradas, tanto de pasajeros como de carga, se mantuvieron intactas, mientras que las inversiones y costos aumentaban años tras año<sup>80</sup>. Esto fue lo que llevará al ministro del ramo a exponerle a la Cámara de Diputados, en 1910, que el desequilibrio fiscal provenía principalmente “...de la explotación de los Ferrocarriles del Estado”<sup>81</sup>.



Maestranza de San Bernardo.

La urgencia de reformar FF.CC. la llevó adelante el entonces ministro de Hacienda, Manuel Rivas Vicuña, junto al ministro de Industria y Obras Públicas, Enrique Zañartu. Esto lo lograron por medio de un proyecto de ley en 1914, donde el objetivo central fue independizar a la empresa del erario nacional entregándole su administración al nuevo ministerio creado, el Ministerio de Ferrocarriles, para que no se siguiera politizando. Con esta acción se comenzó, en parte, a sanear financieramente a la empresa. El nuevo director general de Ferrocarriles, Alejandro Guzmán, logró mejorar la infraestructura, amplió las estaciones existentes y creó otras, instaló carboneras mecánicas y colocó la primera piedra de la futura Maestranza de San Bernardo<sup>82</sup>.



Enrique Zañartu.

### 7 · Cambios en las políticas de hacienda durante los gobiernos de Juan Luis Sanfuentes y Arturo Alessandri

Desde fines de 1913 se comenzó a percibir una crisis financiera en el país que fue agravada desde mediados de 1914 por el comienzo de la Primera Guerra Mundial. Fue una guerra que tuvo profundas implicancias económicas para el país, tanto en el corto como en el mediano plazo. Así, en un comienzo, el que algunos países estuviesen bloqueados, hubiese guerra, o se utilizaran los barcos, puertos y centros de alimentación para fines bélicos, condujo a que el comercio de exportación de salitre y productos agrícolas, así como el de importación, se viesen profundamente afectados. Muchos industriales disminuyeron su producción. Se cerraron varias oficinas salitreras, mientras que otras limitaron considerablemente su producción por el cierre de los mercados europeos, traduciéndose en que disminuyeron ostensiblemente las entradas fiscales.

Las exportaciones, principalmente de salitre, fueron de 144 millones de dólares en 1913, mientras que en 1914 cayeron a 109 millones de dólares. Por su parte, las importaciones tuvieron una caída aún más pronunciada. De un nivel

de importaciones de 120 millones de dólares en 1913, disminuyó a 98 millones y 55 millones en 1915, lo que por una parte significó un impulso a la sustitución de importaciones por la menor entrada de bienes extranjeros, pero por otra parte significó tanto una mayor inflación por el alza de esos artículos, un 16,3% en 1915, así como menores entradas fiscales por concepto de importación. Por consiguiente, también se vio afectada la recaudación de impuestos, desde un 8,1% del PIB en 1913 a 6,4% en 1914. Y respecto del sector económico que más se vio impactado, sin duda que fue el salitre. Con el cierre de los mercados europeos y sin barcos para transportar el mineral, el salitre se acumuló en los puertos y la producción disminuyó ostensiblemente un 66% entre mediados de 1914 y comienzos de 1915. A su vez, el número de oficinas que se mantuvieron funcionando bajó de 142 a 43, que se tradujo en que 9 mil 182 trabajadores quedaron cesantes<sup>83</sup>.

Si bien es cierto que el mercado del salitre comenzó a mejorar durante 1915 y los años siguientes, como se analizará más adelante, en la medida en que su consumo se hacía necesario para la fabricación de explosivos y los países europeos comenzaron a mandar sus barcos a Chile para transportarlo, la situación de “crisis” que había golpeado al país en 1914 volvió a plantear la necesidad de realizar cambios a nivel tributario y arancelario. Era una concientización de parte de los gobiernos y del Ministerio de Hacienda que, como hemos venido analizando, se presentaba en momentos en que se hacía patente el alto grado de vinculación económica y comercial con los mercados internacionales y lo débil que era la situación económica del país. En primer lugar, para atacar la cesantía, el gobierno de Ramón Barros Luco (1910-1915), por medio del Ministerio de Hacienda, llevó a cabo un plan de obras públicas. Asimismo, debido al encarecimiento y falta de bienes alimenticios, se suspendió transitoriamente la exportación de algunos de estos bienes, del ganado y del carbón, y se suspendieron o rebajaron otros derechos de internación sobre alimentos<sup>84</sup>. Y una medida complementaria a ésta, para abaratar el costo de la carne pese a que tuvo importantes efectos en las entradas fiscales, fue la supresión, desde agosto de 1914 hasta fines de 1915, del impuesto de internación para el ganado. Sin embargo, debido a que el precio de la carne no disminuyó, mientras se dejaban de percibir alrededor de \$ 500,000 pesos anuales, es que el ministro de Hacienda, Alberto Edwards Argandoña, pedirá al Gobierno que no se vuelva a prorrogar la suspensión del impuesto<sup>85</sup>.

También se reestructuró la política tributaria, buscándose un financiamiento que se apoyara más en los impuestos internos. Y es que como expresó el ex ministro de Hacienda Agustín Edwards Ross, para ese entonces, Chile no tenía “...ningún impuesto interior que valga la pena mencionar”<sup>86</sup>. Por esto es que se estableció un impuesto a la renta, que fue conocido como impuesto adicional sobre haberes, reduciéndose los salarios públicos entre un 5 y un 15%. También hubo impuestos a las donaciones, se restableció el impuesto a la herencia y a las propiedades de tierras<sup>87</sup>. Por último, debido a la reducción en la recaudación del impuesto sobre alcoholes, se buscó reformarlo y aumentarlo para obtener mayores entradas. Y, asimismo, como señalamos, se persiguió una modificación al impuesto al tabaco, gravando el precio de venta, y establecer un impuesto a la cerveza y uno indirecto sobre los vinos<sup>88</sup>.



Manuel Rivas Vicuña.



Agustín Edwards Ross.



Cantina, cerca de 1920.

Por último, también se vio modificada la estructura arancelaria. Ya en 1914 se envió al Congreso un proyecto para modificar el arancel aduanero, que entró en vigencia en 1916. Lo más fundamental para el erario nacional fue que estas modificaciones incluyeron aumentos de impuestos sobre algunas mercancías específicas, desde un 50 a un 80%, mientras que otros productos importados tuvieron impuestos más elevados, como fue el caso de la mermelada. Estas modificaciones aumentaron el arancel promedio recaudado por concepto de importación y mejoró la posición de la industria nacional. Por otra parte, en relación con los derechos de exportación, se introdujo un gravamen a la exportación de ácido bórico y boratos<sup>89</sup>.

Para fines del gobierno de Sanfuentes y antes de que finalizase la guerra en Europa, nuevos impuestos se fueron agregando, persiguiendo aumentar el erario nacional. Entre éstos, encontramos el que gravaba la cerveza, al vino, a la chicha, las barajas, pianos y fonógrafos —que eran los instrumentos utilizados en los restaurantes y cantinas—, la contribución de haberes, y se elevó los impuestos a los timbres, estampillas, papel sellado y alcoholes, y se mandó un proyecto de ley al Congreso para que se impusiera un impuesto a los fósforos, bajo el argumento de que este impuesto estaba presente en casi todo los países del mundo<sup>90</sup>.

Por otra parte, en el largo plazo la guerra también tendría un impacto aún más dramático en la economía nacional por medio, principalmente, del “golpe” que le acertará el salitre sintético al salitre natural chileno. En otras palabras, si bien como hemos señalado Chile antes de la Primera Guerra Mundial era el país con mayor producción y exportación de salitre en el mundo, y que más allá de su caída transitoria durante 1914 y 1915, la industria se recuperó y alcanzó niveles



altísimos de producción y exportación entre 1917 y 1919 —debido a la necesidad de salitre para la fabricación de explosivos, como abono para la agricultura y porque EE.UU. se convirtió en el nuevo y principal cliente del salitre chileno—, la guerra hizo posible que el salitre sintético fuese mucho más barato que el salitre natural. El salitre sintético, que había sido perfeccionado por una firma alemana, Haber-Boch, logró expandir su producción para autoabastecer a su país cercado por los países aliados. Por lo que durante los años de guerra, habiéndose mejorado la producción a gran escala del salitre artificial, se logró que fuese más barato, terminando por afectar la competitividad del salitre natural. Una vez que el conflicto bélico llegó a su fin, fue cosa de años, como se analiza en el siguiente capítulo, para que la industria salitrera dejase de ser la protagonista del sistema económico chileno y la principal fuente de recursos para el Estado.

Federación obrera de Chile:  
asistentes al Primer Congreso  
Regional del Salitre, 1915.

De este breve análisis de lo que fueron los años de guerra para el salitre chileno, que por una parte resultaron los años más prósperos, pero por otra se crearon las condiciones para su “término” en el mediano plazo, es que podemos también plantear otra situación de igual envergadura a través del cobre. Es decir, mientras el salitre se aproximaba a su decadencia, los proyectos relacionados con la minería del cobre comenzaban a dar sus frutos, y, poco a poco, se convertiría en el sustituto del salitre, sólo que más permanente en el tiempo y con mayores dividendos.

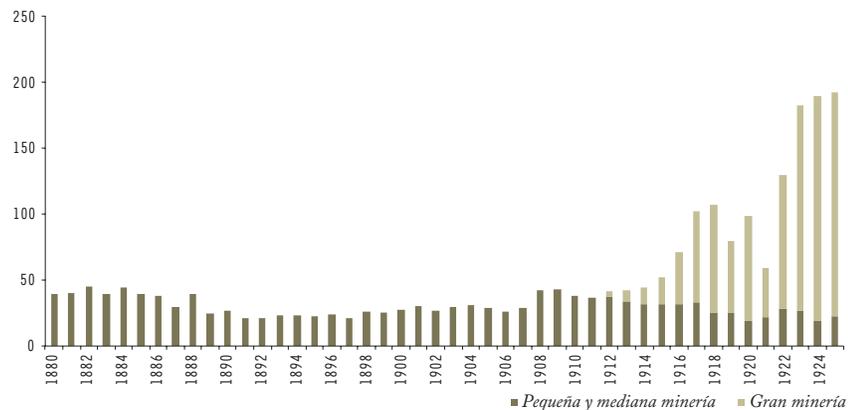
Como se vio en el capítulo uno, el cobre en Chile había sido un recurso de vital importancia económica para el país, siendo uno de los sectores desde donde se vinculó en algunos momentos la prosperidad económica. Sin embargo, desde

los últimos años de la década de 1870, el cobre entró en un período de larga decadencia, como se aprecia en el gráfico 2.5. Es por esto que, durante el período parlamentario, la industria del cobre en Chile tuvo un desarrollo de dos caras: por una parte vivió sus años de menor producción, pero al mismo tiempo se crearon las bases para que tras la declinación del salitre a fines de la década de 1920, el cobre se encumbrara como el principal recurso natural generador de divisas.

### Gráfico 2.5

Producción de cobre. 1880-1925.

**Fuente:** Juan Braun Matías Braun, Ignacio Briones, José Díaz Rolf Lúders y Gert Wagner, *Economía chilena, 1810.1995*, Estadísticas Históricas. Documento de Trabajo N° 187, Santiago, Instituto de Economía P. Universidad Católica de Chile, 2000, pp. 51-52.

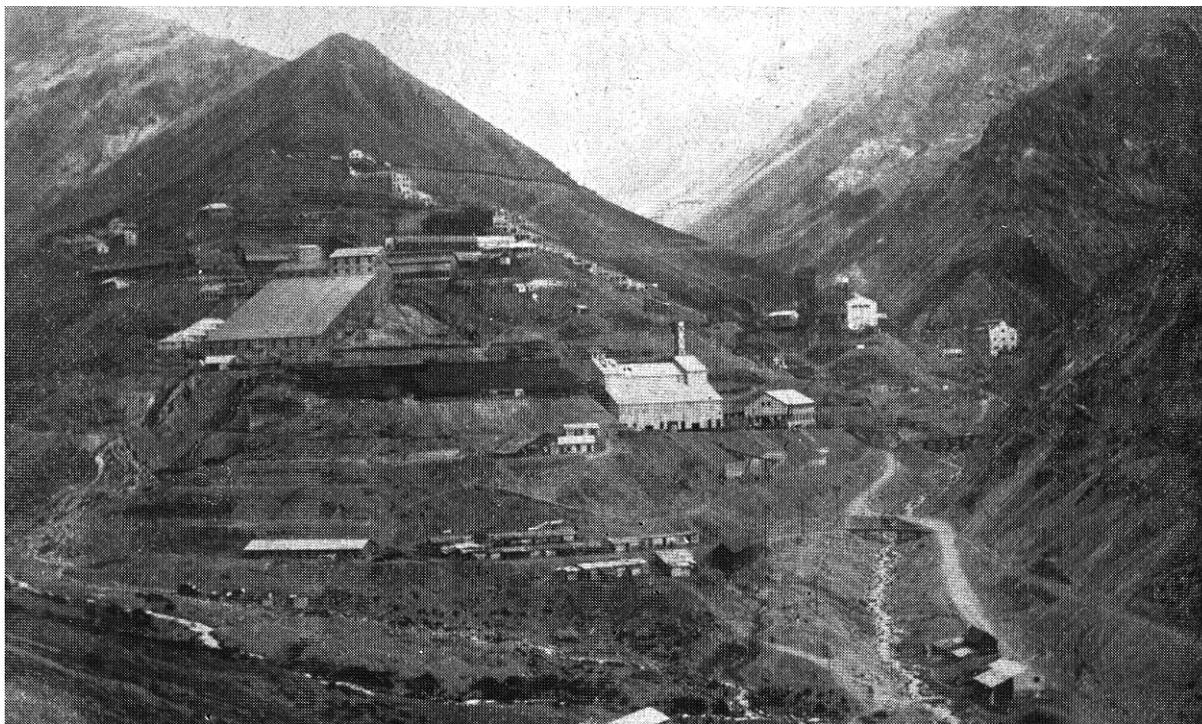


El principal problema de la decadencia del cobre por casi más de veinte años fue que, para poder explotar los yacimientos de baja ley, se necesitaban altas inversiones de capital y sistemas modernos de explotación. No sólo carecían de ellas la industria minera chilena, sino que más aún, no existía el real interés de invertir ahí cuando podían tener mejores utilidades y menores riesgos en la industria del salitre<sup>91</sup>. Aún así, existía la esperanza, como lo expresara el ministro Enrique Mac-Iver en 1892, de que esta industria volviera a ser fundamental en el comercio y en la riqueza nacional<sup>92</sup>. Y efectivamente fue así durante el siglo XX, a manos de capitales norteamericanos que, tras la Primera Guerra Mundial, asumían el rol dejado por Gran Bretaña. Pero especialmente fue la figura del empresario William Braden quien, en 1902, adquirió el mineral de El Teniente, cerca de Rancagua, introduciendo tecnología que permitió comenzar a producir cobre desde 1906.



William Braden.

El mismo empresario norteamericano continuó buscando otros yacimientos mineros de cobre, y en 1912 comenzó a trabajar la gran mina de Potrerillos. La necesidad de altos capitales lo llevó a tener como socio a la firma americana Anaconda Copper Mining Co., que pasaría a llamarse Andes Copper Mining Co. De la misma manera que con la mina de El Teniente, las altas inversiones condujeron a que la Anaconda terminara quedándose con Potrerillos. La tercera gran mina de cobre que se abrió en este período fue Chuquicamata, que llegaría a ser la mina a tajo abierto más grande del mundo y la más remuneradora de todas en Chile. Si bien después de altas inversiones comenzó a operar en 1915, al año siguiente ya tenía el mismo ritmo de producción que El Teniente. Al final de la historia de estas propiedades mineras, los Guggenheim terminaron vendiendo El Teniente y Chuquicamata a la Kennecot Copper Company y Potrerillos se quedó en manos de la Anaconda Copper Company<sup>93</sup>.



Mineral "El Teniente", Braden Copper Co., 1912.

Por consiguiente, estas tres grandes minas, que fueron llamadas como la "Gran Minería" del cobre, sentaron durante los años de la guerra los grandes proyectos cupríferos que traerían grandes ganancias al país en unas décadas más adelante. Si bien los precios del cobre estuvieron deprimidos en esos años, entre 1914 y 1918 la producción casi se triplicó, y las exportaciones aumentaron de tal modo, que ya en 1917 representaban el 19% de las exportaciones chilenas<sup>94</sup>.

No obstante que el cobre comenzaba a gravitar de manera importante en las exportaciones chilenas, por muchos años no hubo casi beneficio alguno para las arcas fiscales. En otras palabras, pese a que las compañías cupríferas generaron un mayor dinamismo económico por la adquisición de materias primas, mayores empleos y la necesidad de productos agrícolas e industriales, sus enormes ganancias no tuvieron costo alguno mayor, pues no pagarían casi ningún tributo hasta 1925<sup>95</sup>.

De estos hechos analizados, es decir, la mayor concientización gubernamental sobre lo expuesta que era la economía nacional a los vaivenes internacionales, que comenzó mayormente durante el gobierno de Barros Luco (1910-1915) y sin duda se intensificó durante los años en que transcurrió la Primera Guerra Mundial, junto a la mayor competencia que significó el salitre sintético para el salitre chileno, es que se fue acentuando una tendencia a disminuir la proporción en los ingresos de las rentas aduaneras y aumentarlas a partir de los impuestos internos. Y algo se logró como hemos señalado: si en 1913 los ingresos aduaneros representaban alrededor de un 85% de las entradas ordinarias, cuatro años más tarde formaban el 75%<sup>96</sup>.

Manejo de explosivos en el mineral de Chuquicamata, 1929.



Luis Claro Solar.

Esa mirada y concientización llevaron a que los ministros de hacienda, sobre todo de los años 1919 y 1920 —que experimentaron cómo aumentaba la producción de salitre, disminuían las exportaciones y se cerraban oficinas— tuviesen una mirada más crítica sobre la necesidad de realizar cambios en el sistema impositivo y en la proporción que debía existir respecto de las entradas fiscales. En este sentido, cuatro fueron los principales argumentos que manifestó el ministro, Luis Claro Solar en 1919. En primer lugar, analizó cómo países como Rusia e Inglaterra organizaban sus finanzas de tal manera que los impuestos directos siempre eran mayores que los indirectos, permitiéndoles mayores grados de estabilidad económica. En segundo lugar, justificaba que un sistema fiscal que se basa fundamentalmente de los réditos de los impuestos indirectos, tiene la desventaja de entorpecer el progreso como producto de las inspecciones y vigilancia a que obligan y de la gran cantidad de personal que requieren, como se refleja en la gran cantidad de personal en las administraciones de aduana. En tercer lugar, argumentó que las imposiciones indirectas tenían un problema vinculado con la “justicia tributaria” entre los que son ricos y quienes no lo son, siéndoles menos beneficiosa a los más pobres. Y, por último, se expresó que los impuestos indirectos, por mucho dinero que entregaban, no proporcionaban la estabilidad suficiente, en la medida en que están sujetos constantemente a fluctuaciones externas<sup>97</sup>.

El hecho clave, entonces, pareciera ser que estos ministros estaban poniendo en cuestión gran parte del modo en cómo se había estructurado el sistema de entradas fiscales, en la medida en que, como afirmara el ministro de Hacienda, Daniel Martner, en 1921, el problema había sido cuando durante el gobierno

de Santa María, los derechos de exportación del salitre se computaron como entradas ordinarias. En palabras de Martner:

“Si hasta el año 1879 imperaba una manifiesta normalidad y seguridad en el monto de las entradas y en el monto de los gastos, pudiéndose prever con regularidad toda falta de recursos venideros, desde entonces acá ha reinado manifiesta irregularidad e incertidumbre en la obtención de los recursos necesarios y, por lo tanto, en la consecución del equilibrio de los ingresos y los egresos, a causa de estar sometidos los primeros a alteraciones con mucha frecuencia imprevistas y a menudo considerables en el probable rendimiento del año siguiente y aun del propio de que se trate. Esto ha debido ser desde aquellos tiempos hasta ahora, razón de graves trastornos de naturaleza administrativa-financiera<sup>98</sup>”.

Desde esa lógica es que el ministro entró a cuestionar, muy profundamente, la estructura de las entradas desde la Guerra del Pacífico en adelante, al haberse tomado la mala decisión de que el salitre no haya sido considerado como una entrada extraordinaria que hubiese permitido una mejor organización financiera. Y más aún, dirá que ello se vio agravado por algunas malas decisiones. Entre ellas: la abolición de varios impuestos importantes desde 1880, como fueron el estanco al tabaco, los derechos de exportación al cobre y de la plata, los derechos de alcabala e imposición, entre otros. Por otra parte, la decisión de traspasar a las municipalidades, en 1891, algunas contribuciones que le entregaban importantes entradas al fisco, como eran el de haberes y patentes. Y por último, el condicionar los recursos fiscales a la suerte de la industria del salitre<sup>99</sup>. Son estas reflexiones las que llevarán a estos ministros a buscar llamar la atención del Congreso y la ciudadanía en torno a la necesidad de crear un impuesto que era esquivo e indeseado sobre todo por las clases más altas: el impuesto a la renta, del cual hablaremos más adelante.

Por lo tanto, en último término lo que se estaba manifestando entre los ministros de hacienda de los últimos años de la presidencia de Sanfuentes, y que se estaba manifestando también en todo el espectro político chileno a nivel general, eran nuevos lineamientos de política económica, nuevas orientaciones sobre cómo debía seguir orientándose el crecimiento del país y el sistema económico en su generalidad. Era una apertura a la necesidad que tenía el país por realizar un mayor esfuerzo impositivo interno, uno que recayese ahora sobre la riqueza y los ingresos. Aunque no fueron críticas profundas ni mucho menos al sistema económico tal y como estaba estructurado, terminaron impactando fuertemente tras el fin del parlamentarismo.

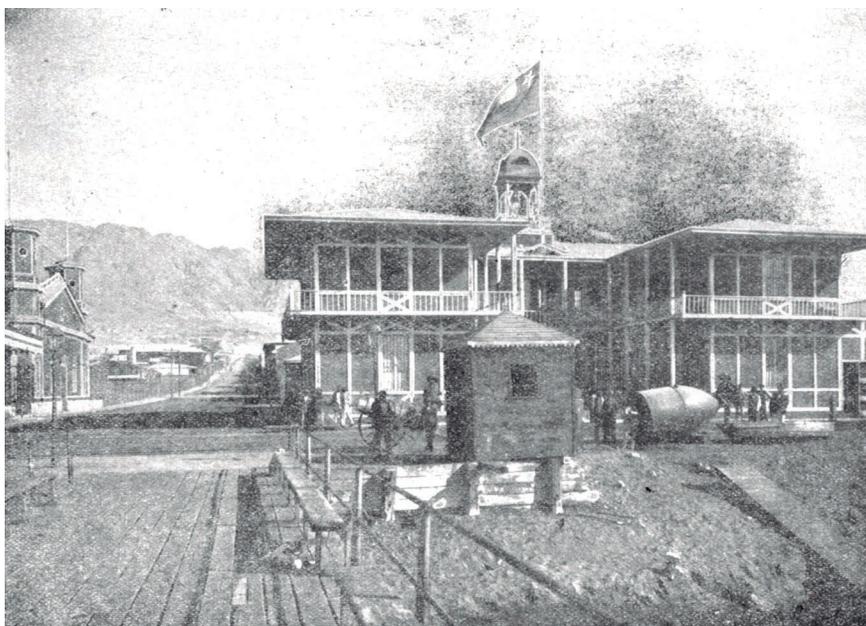
Respecto de la conversión al régimen metálico, que como se señaló en el capítulo anterior se fue postergando por la falta de equilibrio fiscal y las emisiones

monetarias, debía por la Ley de 1909 efectuarse la conversión para enero de 1914. Sin embargo, el descenso del cambio internacional y el conflicto bélico en Europa llevaron a posponer la convertibilidad, mandándose un proyecto para aplazar la conversión para enero de 1917<sup>100</sup>. Pero nuevamente, llegado ese año, las condiciones económicas internas la volvieron a aplazar: se propuso primero para diciembre de 1919, luego julio de 1920 y diciembre del mismo año<sup>101</sup>. Lo que hizo que durante el parlamentarismo, a excepción de los años 1895-1898, la conversión al patrón oro tuviera que esperar hasta la llegada de la misión Kemmerer, como se analizará en el próximo capítulo. Aunque sí es interesante señalar que, como producto de la alta inflación que se generó durante los años de la guerra y la inestabilidad de la moneda, es que se hizo más presente que antes entre los ministros de Hacienda, como Luis Claro y Guillermo Subercaseaux, la propuesta al Congreso de establecer un banco central con prerrogativa emisora, que regulase el cambio y diera estabilidad a la moneda<sup>102</sup>.

Respecto de la deuda pública, pese a que el gobierno de Sanfuentes experimentó gran parte del período de la guerra y una recesión económica al final de su mandato, mostró un buen manejo de las finanzas públicas. Esto le permitió, a diferencia de la administración anterior, reducir la deuda pública en alrededor de un millón de libras esterlinas durante su Gobierno<sup>103</sup>.

Ahora bien, mayores cambios en el Ministerio de Hacienda ocurrirán durante el último Gobierno del período parlamentario. No fueron cambios profundos, pero sí una profundización respecto de ciertos ejes económicos que se habían venido desarrollando y una cierta “novedad” respecto del planteamiento político para llevar adelante esos cambios. Y quien encarnó esos nuevos aires de transformación fue la figura de Arturo Alessandri Palma.

Alessandri no hizo más que hacer eco del ambiente tenso en materia social como producto de las dificultades económicas que habían golpeado fuertemente a las clases medias y bajas desde hacía décadas, y sobre todo tras la Primera Guerra Mundial. Si bien es cierto que desde mediados del año 1919 y todo el año de 1920 la economía estuvo en bonanza, aumentando las exportaciones de salitre, lo cierto es que durante los años de la guerra el tema de la “cuestión social” se intensificó como producto de las crisis económicas de 1914-1915, la alta inflación que hubo durante esos años, el deterioro de los salarios reales, cesantía en los sectores salitreros, la situación habitacional en las ciudades, entre otras cosas. Al mismo tiempo, tras el término del conflicto, Chile entra en una recesión como producto de la mala situación económica en Europa y la competencia del salitre sintético. De ese escenario es que hubo una acumulación de stock de salitre y bajaron los precios de este último mineral y del cobre, traducándose en una caída de PIB de  $-11,3\%$ . Ello condujo a un enorme desempleo, menores ingresos fiscales, y una espiral inflacionaria desde 1918 que alcanzó a  $22,7\%$  en 1919 y un  $14,6\%$  en 1920, sin que existiese algún tipo de “red social” que aliviase las dificultades económicas<sup>104</sup>.



Aduana de Antofagasta, 1903.

El fin de la guerra, mucho más que antes, mostró las limitaciones de la estructura económica del país y de la mala organización de las finanzas públicas que tanto criticaban los ministros de hacienda del Presidente Sanfuentes. En otras palabras, la recesión económica que se presentó tras la guerra manifestó la sobredependencia en la producción y exportación de materias primas, políticas tributarias y monetarias deficitarias, y un Estado que no había logrado crear una red de asistencia social más orgánica. Aquí es donde aparece la figura de Alessandri, el “León de Tarapacá”, quien sensibilizado enormemente con el deterioro de las clases bajas cuando fue senador por Tarapacá en 1915 y de los nuevos aires ideológicos de los partidos Liberal y Radical que lo levantaron como candidato presidencial, protagonizó una forma de hacer política que iba a ser la “tónica” desde ese entonces en adelante.

El programa de gobierno de Alessandri incluyó terminar con el régimen parlamentario e instaurar un régimen presidencialista para que el Ejecutivo tuviese mayor poder y existiese mayor estabilidad en las políticas llevadas adelante, mediante la creación de una nueva Constitución política. Asimismo se quiso promulgar una legislación laboral que protegiera los derechos de los trabajadores, controlar la inflación para cuidar la estabilidad de la moneda, y reformas tributarias para alcanzar menor dependencia económica de los mercados internacionales y del comercio exterior. Sin embargo, Alessandri no logró terminar con los males del parlamentarismo y el Congreso se resistió a legislar las reformas enviadas a esa institución. Ese obstruccionismo parlamentario que trajo decepción y tensión social, sólo terminó cuando un grupo de oficiales jóvenes intervino en el Congreso Nacional, en septiembre de 1924, y mediante un ruido de sables logró que se aprobaran en un solo día todas las reformas<sup>105</sup>.

Pese a que hubo momentos de gran deterioro económico y de malestar social que acompañaron al obstruccionismo parlamentario<sup>106</sup>, el gobierno de Alessandri logró realizar y profundizar algunas reformas importantes a nivel de las finanzas públicas en distintos ámbitos: en los FF.CC., a nivel arancelario y en materia tributaria.

En este sentido se trabajó para terminar con los constantes déficit existentes en FF.CC., que aún se hacían presentes pese a las reformas introducidas el año 1914. Y es que en 1921 el déficit de Ferrocarriles del Estado fue de casi tres millones y medio de libras esterlinas, por ello Alessandri decidió reorganizar la empresa e implementar un riguroso programa de austeridad en los gastos, permitiendo un superávit para 1922. Al mismo tiempo, se realizó un ambicioso programa de construcción de nuevas líneas férreas, aumentando éstas de 4.579 km en 1920, a 5.459 km en 1925<sup>107</sup>.

En materia arancelaria, debido a los constantes déficit fiscales existentes y la presión de los industriales, se aumentaron los impuestos a las importaciones. Así, en 1921 el Congreso decretó una nueva alza de aranceles, donde los derechos a las importaciones se alzaron en promedio en un 50%, y se gravó a los artículos considerados de lujo en un 100%<sup>108</sup>. Respecto de la Gran minería del cobre, que prácticamente era responsable del 90% de la producción y había alcanzado ya casi el 16% del mercado mundial, se le estableció un impuesto hacia 1925.

Pero el mayor cambio en términos de los ingresos fiscales fue sin duda el impuesto a la renta. Si bien ya existía uno establecido hacia 1915, éste no era muy significativo y estaba latente entre los Ministros de Hacienda la necesidad de aumentar los impuestos internos, como ya se señaló. Por esto es que desde 1918 se envió al Congreso un proyecto para crear ese impuesto, bajo el argumento que permitiría crear un sistema impositivo acorde con un sistema financiero moderno y daría estabilidad en los momentos de crisis, equilibrando el presupuesto<sup>109</sup>. Esta idea fue la que asumió también el gobierno de Alessandri, quien con más vehemencia retomó la iniciativa de su antecesor para reformar el régimen tributario. Esto lo expresó el ministro de Hacienda, Daniel Martner, cuando le informaba al Congreso que el Presidente:

“...no ha podido menos que preocuparse con tesón desde un comienzo en la realización de tan elevado pensamiento, a pesar de la certidumbre que debía tener de las muchas dificultades con que habría de tropezar en ella, por la natural oposición que toda nueva contribución provoca en los círculos afectados, que en este caso se extienden por la población del país en amplitud mucho mayor que en los demás gravámenes. Y deber del Congreso cooperar, con su acción eficaz y su elevado espíritu tradicional a los esfuerzos del Ejecutivo por introducir, tan pronto como sea dable, el impuesto a la renta en el país, como base de la organización que en el futuro habrán de tener las finanzas nacionales. Se sentará con este paso un principio de orden, equidad y seguridad en la vida económica de la República”<sup>110</sup>.

Al introducir este impuesto, se buscaba transformarlo en el eje del sistema financiero nacional, reduciendo así el porcentaje de las entradas por concepto de exportación del salitre. El éxito de tal medida se alcanzó en 1924, cuando el Congreso finalmente aprobó el impuesto sobre la renta, suprimiendo la Ley de Haberes como las relacionadas con los valores mobiliarios. De este modo, el establecimiento de este impuesto tuvo un importante impacto en las finanzas públicas: si hacia 1920 los impuestos internos representaba el 0,9% del PIB, en 1925 subieron a 2,3% del PIB. Ello permitió iniciar un camino en el cual se comenzaba a reducir la incidencia de los impuestos al comercio exterior para el financiamiento estatal<sup>111</sup>.

Es interesante plantear, a modo de análisis final, que con la introducción del impuesto a la renta y su efecto sobre los ingresos fiscales, de alguna manera se invierte la tendencia a eliminar o reducir los impuestos internos y darles una mayor preponderancia a los impuestos provenientes del comercio exterior. Ese cambio, como se ha analizado, comienza tímidamente con la crítica y debate a nivel nacional en la década de 1890, del cual el Ministerio de Hacienda tomó un rol de liderazgo, en torno a ir modificando la situación tributaria y financiera del país. Ello se fue cristalizando desde los primeros años del s.XX, y culminó con el impuesto sobre la renta, que permitió que el Estado fuese un poco menos dependiente de los vaivenes económicos externos.



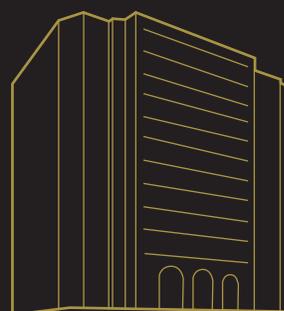
Ministerio de Hacienda (1930).



CAPÍTULO III

1 9 2 5  
1 9 7 3

EL MINISTERIO DE HACIENDA  
DESDE LA REFORMA DEL ESTADO  
HASTA LA UNIDAD POPULAR





Misión Kemmerer en Chile.

### 1 · La misión Kemmerer, el gobierno de Ibáñez y el Ministerio de Hacienda

En la década de 1920, el doctor Edwin W. Kemmerer, profesor de Economía de la Universidad de Princeton, asesoró la reforma de los sistemas monetarios, bancarios y fiscales de Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y Perú, además de los de Sudáfrica, Polonia y China. En lo fundamental, sus reformas tenían como objetivo la creación de un Banco Central en los respectivos países, dedicado a establecer y mantener el régimen de Patrón Oro, lo que permitiría la estabilidad monetaria y cambiaria<sup>1</sup>.

En Chile, la denominada “Misión Kemmerer” enfrentó el más grave de los casos de depreciación monetaria de Sudamérica, ya que por décadas los “papeleros”, es decir los partidarios de papel moneda, habían logrado evitar la convertibilidad de los billetes en circulación, frente a los diversos intentos por estabilizar el cambio por parte de los “oreros” que estimaban que la devaluación monetaria era el impedimento más serio para aumentar las inversiones externas y fortalecer el crecimiento económico interno, que estaba siendo seriamente afectados por la inflación.

En efecto, como se ha señalado en el capítulo anterior, desde principios de siglo XX se venía debatiendo en el país, entre oreros y papeleros, los problemas monetarios y financieros que afectaban el desarrollo nacional y el crecimiento de la economía. En este contexto, en 1923, con el acuerdo de su ministro de Hacienda, Guillermo Subercaseaux, el Presidente Arturo Alessandri instruyó a su embajador en Estados Unidos, Beltrán Mathieu, a contactar al profesor Kemmerer e invitarlo para que asesorara al gobierno de Chile con el objetivo de estabilizar las finanzas nacionales y, también, por qué no, aumentar



Edwin W. Kemmerer,  
profesor de Economía de la  
Universidad de Princeton.



Retrato de Arturo Alessandri Palma, 1922.

las posibilidades de atraer capitales y créditos externos, especialmente norteamericanos. No obstante, el obstruccionismo del Congreso Nacional impidió que este proyecto se concretara<sup>2</sup>.

La junta militar que asumió el Gobierno del país en septiembre de 1924 no alcanzó a reactivar los proyectos de reforma financiera de Arturo Alessandri, antes de ser sustituida por una nueva junta compuesta por Emilio Bello Codesido, Pedro Pablo Dartnell y Carlos Ward. Esta última mandó llamar de regreso a Alessandri, por entonces en Europa, al tiempo que reanudó los contactos con Kemmerer. A su llegada a Santiago, Alessandri tuvo una recepción popular apoteósica, pero su libertad de acción estaba fuertemente limitada por la gravitación de los militares que entraban a influir en el gobierno del país. En efecto, la oficialidad militar joven, encabezada por el coronel Carlos Ibáñez, aspiraba a fundar un gobierno de regeneración nacional, un “Chile Nuevo”, alejado de los círculos de poder y partidos políticos tradicionales.

La misión encabezada por Edwin Kemmerer e integrada además por Joseph T. Byrne, Henry H. West, Frank W. Fetter, Howard M. Jefferson y William W. Renwick, visitó Chile entre julio y octubre de 1925. Fue recibida en Santiago por un grupo de uniformados, testimonio visible del apoyo militar. Tal como lo habían hecho en sus asesorías anteriores, los expertos recomendaron la creación de un Banco Central y el establecimiento del patrón oro. En la práctica, las medidas propuestas apuntaban a estabilizar el valor del cambio internacional, combatir la espiral inflacionaria y controlar la inversión de los recursos fiscales. En caso



Cara y sello de la primera moneda acuñada por el Banco Central en 1926.



de una salida masiva de dinero, el Banco Central debía limitarse a alzar su tasa de descuento, dejando el campo libre al mecanismo de ajuste automático, el cual se encargaría de atraer depósitos extranjeros, estabilizando así las reservas, el circulante, el cambio y la economía en general. El patrón oro debía conservarse a cualquier costo. Esta era la “doctrina Kemmerer”, cuya validez no sería cuestionada por Ibáñez, Ramírez y sus colaboradores, hasta el final<sup>3</sup>.

Así, como nunca antes, y bajo la tutela de los militares, quienes recibieron a la misión en el aeropuerto, sus recomendaciones fueron implementadas con gran celeridad, por lo que se ha considerado que la principal contribución de la Misión Kemmerer fue, en definitiva, de índole política más que técnica. En este contexto se aprobó, sin mayor resistencia, la ley que creaba el Banco Central de la República de Chile, promulgada el 22 de agosto de 1925 y la Ley General de Bancos publicada el 25 de septiembre de ese año. Su puesta en marcha fue casi inmediata: el Banco Central abrió sus puertas el lunes 11 de enero de 1926, mientras que la Superintendencia de Bancos creada por la Ley General debió entrar en funcionamiento en diciembre de ese año a raíz de la quiebra del Banco Español de Chile<sup>4</sup>.

Durante el gobierno de Ibáñez, la secretaría de Hacienda adquirió un inusitado protagonismo en la organización de la institucionalidad económica del país. Esto se dio especialmente en la gestión ministerial de Pablo Ramírez, quien, junto al Jefe de Estado, estaban decididos a implementar un plan de regeneración nacional basado, en lo fundamental, en las recetas del denominado Money Doctor. Un impulsor importante de este proyecto era el ministro Ramírez, quien aspiraba a solucionar los problemas que afectaban a la industria salitrera,

Edificio del Banco Central, hacia 1930.  
Gentileza diario El Mercurio.



Pablo Ramírez.



Carlos Ibáñez del Campo y su gabinete ministerial en el Palacio de La Moneda, 1927.

descargar el pesado fardo que implicaban los compromisos políticos en la forma de “empleos inútiles y otras gabelas inverosímiles” y organizar de manera más efectiva las recaudaciones de impuestos, contribuciones y derechos fiscales.

Fue así como, en 1927, se iniciaron una serie de reformas administrativas con el objetivo de contar con organismos centralizados y técnicos capaces de dirigir un Estado cada vez más grande y complejo. El 25 de enero de ese año, la Ley 4.113 dio al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias para declarar vacantes empleos, refundir funciones y reglamentar el cobro de las contribuciones.

En este contexto, mediante la aprobación de la Ley 4.156, se autorizó la reorganización de la administración fiscal con el objetivo de “reducir los gastos públicos”. También se creó la Tesorería General de la República y se aprobó el reglamento orgánico de la Dirección General de Impuestos Internos. Asimismo, se dictó el reglamento de la Ordenanza de Aduanas y, además, el Presidente de la República pudo contratar un empréstito para ordenar las finanzas de los Ferrocarriles del Estado. Dentro de las mismas reformas se estableció la Oficina de Presupuesto y un impuesto de contribuciones de bienes raíces. A fines de ese año se creó la Contraloría General de la República. Por otra parte, en un período de profundas transformaciones reflejadas en la reorganización de la

administración pública, el 30 de diciembre de 1927 se dictó el Decreto con Fuerza de Ley N° 7912, que aprobó la ley orgánica de ministerios, al derogar todas las normas anteriores y terminar de establecer una reforma general al sistema administrativo fiscal, al crear, modificar, fusionar y reorganizar una serie de entes de la administración pública. Así, a fines de 1927, Ibáñez y su ministro de Hacienda prácticamente habían finalizado su labor reorganizadoras de la administración pública<sup>5</sup>.

Fue así como desapareció la Tesorería Fiscal de Chile en Londres, cuya labor fue absorbida por el Banco Central; las funciones del Tribunal de Cuentas fueron asumidas por la Contraloría General de la República, creada en 1927. La Delegación Fiscal de Salitreras fue sucedida por la Superintendencia del Salitre y en 1929 se fusionaron las Tesorerías y la Dirección del Tesoro para formar la Tesorería General de la República. En cuanto a lo segundo, la reforma del Servicio de Aduanas implicó la reducción de su personal a la mitad<sup>6</sup>.

El Presidente Ibáñez justificaba las medidas adoptadas respecto de los empleados fiscales en cuanto “la empleomanía fomentada desvergonzadamente por la costumbre inveterada de nuestros políticos de pagar servicios electorales con empleos públicos, llegó a constituir una carga que el país ya no podía soportar. Doloroso ha sido privar de sus empleos a numerosos ciudadanos, pero era forzoso hacerlo”<sup>7</sup>.

Otro de los objetivos de Pablo Ramírez era suprimir de una vez y para siempre el “régimen de déficit perpetuo” en que se hallaba el fisco. Para saldar este déficit se había tenido que contratar empréstitos en el extranjero, con el consiguiente recargo en los montos de la deuda externa. Si bien parte de este déficit se producía por el exceso de personal administrativo, otra parte correspondía a inversiones productivas. De ahí que, y como una medida de orden, se resolvió distinguir en el presupuesto de la nación entre los gastos ordinarios que debían ser financiados por las entradas tributarias permanentes y los gastos extraordinarios financiados con préstamos, cuyo servicio debía pesar también sobre las generaciones futuras que se beneficiarían de estas inversiones. Esta política de endeudamiento resultaba posible por el ambiente internacional favorable a los préstamos. Durante el ejercicio financiero correspondiente a 1927, el gobierno logró un superávit de 3.464.052 pesos, lo cual otorgaba un respaldo a las iniciativas emprendidas por el ministro Pablo Ramírez ante la opinión pública<sup>8</sup>.

Otro gran problema que debieron enfrentar el Gobierno y el ministro de Hacienda era la crisis del salitre, en tanto la industria salitrera ocupaba normalmente más de 60 mil obreros; era un mercado importante para la producción agrícola, ganadera y manufacturera del centro y del sur del país, y proporcionaba los fletes necesarios a la vida económica de la Marina Mercante Nacional y a los ferrocarriles del norte. Más importante, desde el punto de vista fiscal, los derechos de exportación eran la principal fuente de ingresos del Estado, si bien en los últimos años estaba perdiendo importancia. Entre 1920

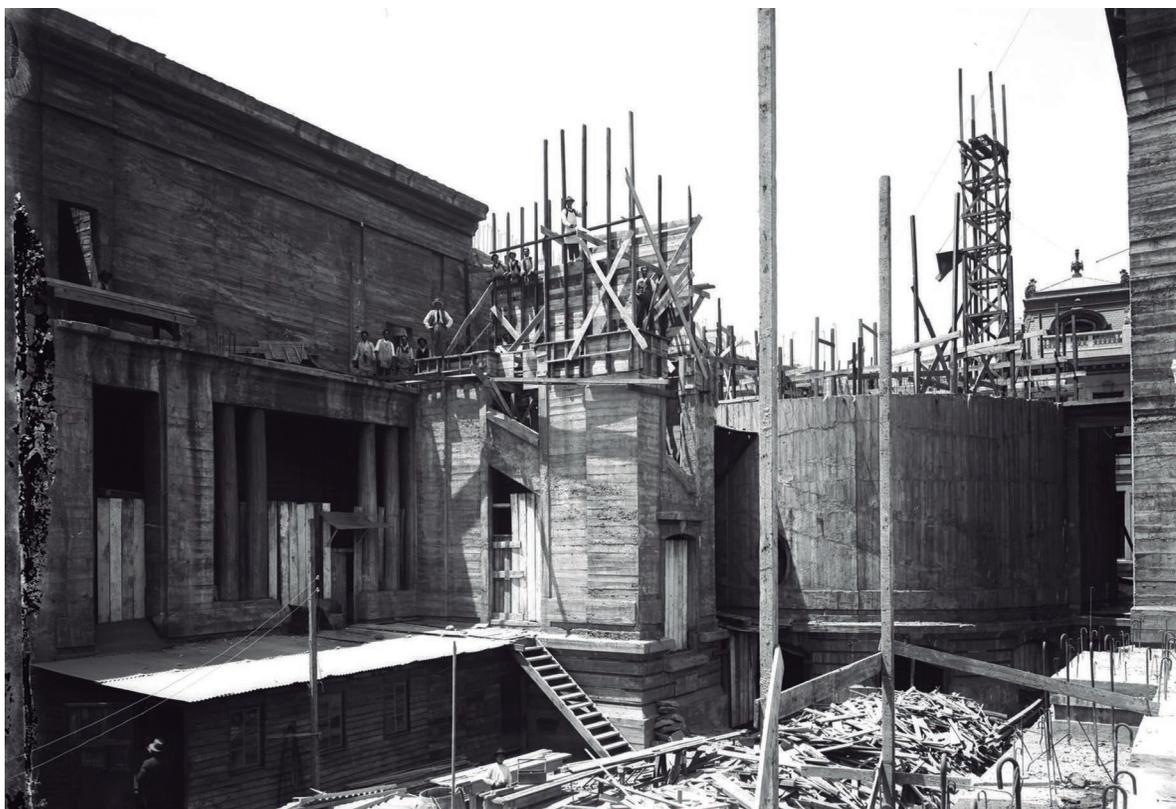
y 1925 los ingresos por este concepto habían promediado unos 71 millones 550 mil pesos anuales, lo que representaba casi el 50% del total de las entradas ordinarias, pero en 1926 y 1927 el ingreso promedio había caído a 69 millones 390 mil pesos, lo que no llegaba al 27% del total.

La caída de la recaudación se debía a las menores exportaciones de nitrato por efecto de la competencia de otros productos. Pablo Ramírez, empero, estimaba que la crisis salitrera era artificial y que los productores frenaban las ventas para presionar al Gobierno y lograr la rebaja de los derechos de exportación. Para evitar esta práctica, el ministro estableció la venta libre de salitre, que reemplazó al sistema de ventas centralizadas, a la vez que envió al Congreso un proyecto de ley de fomento salitrero. Esta iniciativa, cuyo objetivo era prestar auxilio directo del Estado para abaratar los costos de producción y fomentar la creación de nuevas empresas, se materializó en la Ley 4.144, de 25 de junio de 1927<sup>9</sup>. El paso siguiente debía ser la reorganización de la industria salitrera de manera de mejorar su eficiencia y así poder enfrentar la creciente competencia de otras sustancias nitrogenadas en los mercados mundiales.

Así, el régimen de Ibáñez y de su ministro de Hacienda lograban, en un muy breve lapso, reformar la administración del Estado, regularizar y mejorar el control de la recaudación de los fondos fiscales, estabilizar y precisar los presupuestos públicos y solucionar la crisis salitrera. El gobierno militar se mostraba al país como un gobierno con la voluntad, la fuerza y la eficiencia para llevar a Chile por la senda del desarrollo económico y la reconstrucción nacional, lo cual quedaba demostrado por sus resultados económicos positivos, lo que era, en definitiva, la base de su legitimidad, al margen del sistema de partidos políticos tradicional. En este contexto, en 1927, Kemmerer indicaba que “en ningún otro país en que hemos trabajado se ha incorporado un mayor número de recomendaciones a su legislación”.

La aplicación de las propuestas de Edwin Kemmerer, en el contexto de la progresiva influencia de los Estados Unidos en América Latina y en Chile, en particular, y el establecimiento del patrón oro, implicaron mayores facilidades para obtener los ingentes créditos norteamericanos. En palabras del propio Kemmerer, “un país que nombra consejeros financieros norteamericanos y se ciñe a sus recomendaciones en la reorganización de sus finanzas, siguiendo el plan que los capitalistas y ahorrantes norteamericanos consideran más ajustado a los conceptos modernos, mejora indudablemente, sus probabilidades de atraer capitales norteamericanos y de obtenerlos en condiciones favorables”<sup>10</sup>. Estos préstamos, que representaron un endeudamiento externo total de 1.575 millones de pesos, permitieron implementar un vasto y ambicioso plan de obras públicas que permitió reactivar la economía y dotar al país de la infraestructura necesaria para fomentar las actividades productivas y alcanzar el desarrollo, al mismo tiempo que generó una sensación de progreso y avance hacia la modernidad.

Como resultado de las medidas implementadas por el ministro de Hacienda, mejoró la cotización de los bonos chilenos en el mercado de Nueva York y se



fortalecieron, lo que se tradujo en una mayor capacidad de endeudamiento del Estado. Más aún, en diciembre de 1928, las políticas económicas y financieras del Gobierno de Chile recibieron el apoyo y el elogio explícito del Presidente electo de los Estados Unidos, Herbert Hoover, de visita en nuestro país.

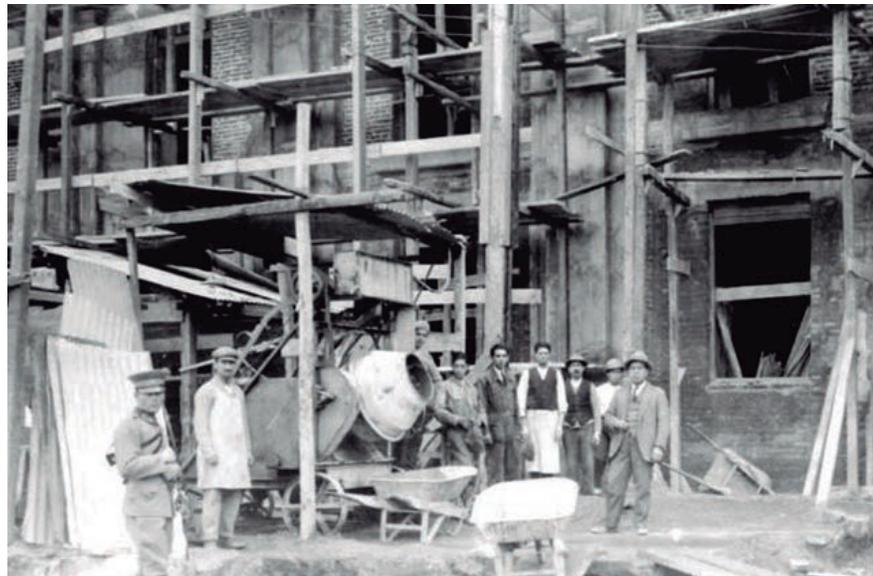
Construcción  
Biblioteca Nacional 1927.

Un último elemento a considerar es el rol del Estado en la economía, no sólo en la estabilización de las finanzas fiscales sino que también en la protección y el fomento de la producción nacional, lo cual se realizó a través de la creación de instituciones de crédito de fomento sectorial, como la Caja de Crédito Agrario, la Caja de Crédito Minero y el Instituto de Crédito industrial<sup>11</sup>.

Los años 1928 y 1929 fueron de rápida y creciente prosperidad y confianza. Las reformas impulsadas por Ibáñez y Ramírez comenzaron a dar sus frutos, por lo que la esperanza y el optimismo se palpaban en el ambiente. El equilibrio del presupuesto fiscal, incluso con un superávit, el correcto funcionamiento de la política monetaria y el patrón oro que alejaba al fantasma de la devaluación, el aumento de la producción y de las exportaciones nacionales, especialmente de cobre, y la abundancia de recursos debido al endeudamiento externo, eran indicadores de prosperidad y bienestar. Este periodo de euforia ha sido denominado como “los locos años veinte chilenos”<sup>12</sup>.

Como una expresión de aquello, en 1929, como parte del plan de modernización de la administración pública y de construir un centro cívico en la capital, comienza a levantarse el edificio del Ministerio de Hacienda, cuyos planos fueron encargados a la oficina de arquitectos Josué Smith Solar y José

Construcción del  
Ministerio de Hacienda, 1930.



Smith Miller. Con este proyecto, los Smith encararon el desafío que imponían las modernas técnicas de diseño y de construcción en altura, como el uso del hormigón armado y la utilización de plantas libres, aun cuando aplicaron algunos elementos decorativos formalistas e historicistas en la fachada de los primeros pisos, y ciertos detalles ornamentales en el remate superior vinculados al “Art Decó”. Este edificio fue uno de los primeros “rascacielos” de la época y es considerado el primer gran edificio símbolo de las construcciones públicas<sup>13</sup>.

Sin embargo, la excesiva dependencia de los créditos externos, junto a la debilidad de nuestro principal producto de exportación, presagiaban un futuro complicado en el caso de un cambio en las condiciones de la economía mundial.

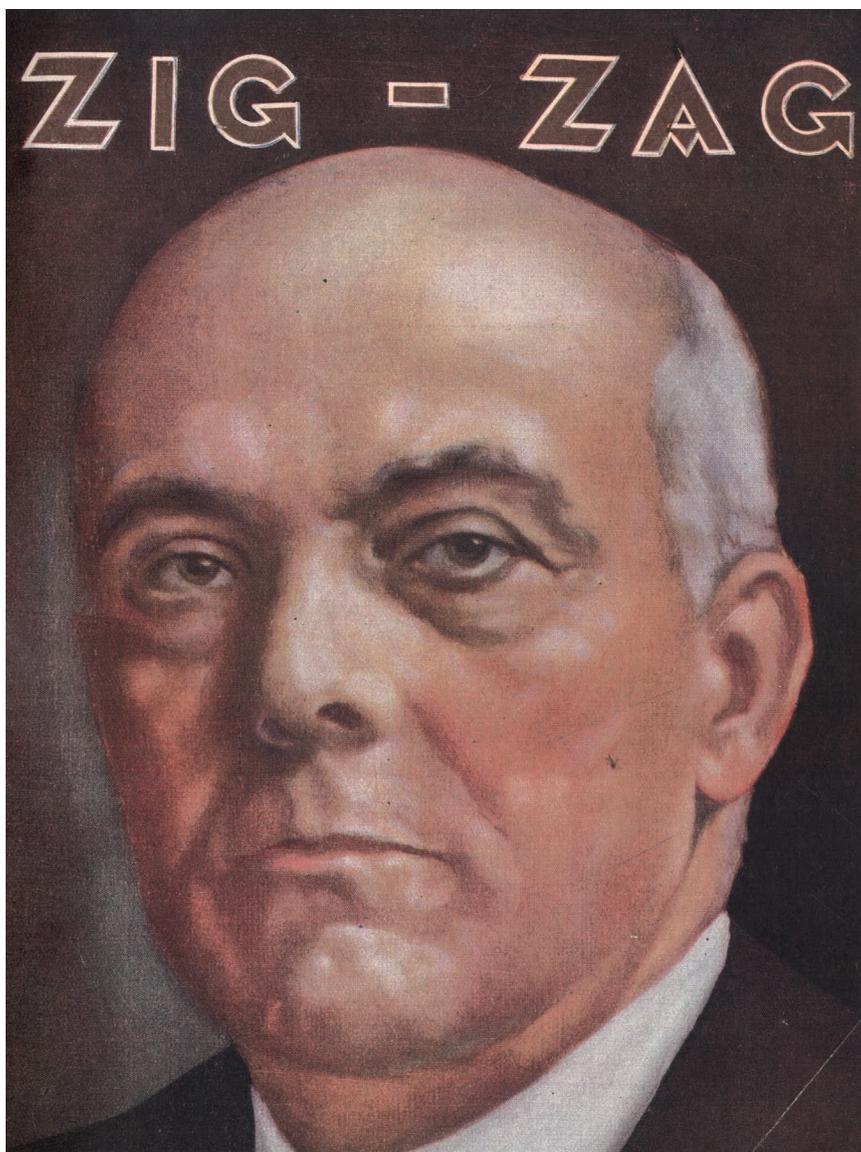


Josué Smith Solar  
Arquitecto del Ministerio  
de Hacienda.  
Gentileza diario El Mercurio.

## 2 · La crisis de 1929, el Ministerio de Hacienda encabezado por Gustavo Ross

La crisis económica desatada a partir de 1929, conocida como la “Gran Depresión”, trajo consigo el colapso de los mercados internacionales, afectando de manera singular a nuestro país, reconocido como “la nación más devastada”, de acuerdo con un citado informe de la Liga de las Naciones<sup>14</sup>.

El desplome de las exportaciones de salitre trajo consigo una fuerte caída en los ingresos fiscales, generando un fuerte déficit que la reducción de los gastos y el aumento de los impuestos no pudo compensar. La paralización de las salitreras en el norte significó el despido de los trabajadores empleados en esas faenas y el cierre de este mercado para el resto de la economía chilena. Por otra parte, se produjo una interrupción en el flujo de créditos externos y una aguda escasez de divisas, agravada por las restricciones aplicadas a las importaciones de cobre chileno en los Estados Unidos, lo que obligó a abandonar el patrón oro y a dejar de pagar a sus acreedores extranjeros en 1931.



Gustavo Ross Santa María.

La caída en los ingresos tributarios del fisco entre 1930 y 1932 queda ilustrada en el siguiente cuadro:

Año	Total ingresos Tributarios	Impuesto sobre recursos mineros	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos
1930	299.643	76.570	63.366	159.708
1931	215.509	61.773	44.986	108.750
1932	101.238	1.610	34.426	65.202

### **Cuadro 3.1**

Ingresos tributarios por rubro 1930-1932.

Millones de pesos de 1996.

**Fuente:** J. Díaz, R. Lüders, R. y G. Wagner,, La República en Cifras, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>.



Ollas comunes para alimentar cesantes, 1932.

El proyecto para reorganizar la industria salitrera, se materializó en la formación, en 1930, de la Compañía de Salitres de Chile (Cosach), una sociedad entre el Estado y los productores, la que tendría el virtual monopolio de la producción y exportación. El Estado tendría el 50% de la propiedad y de las utilidades de la empresa, a cambio de cederle los derechos de exportación y de la entrega de los terrenos salitrales pertenecientes al fisco. Al no tener que pagar el impuesto, su precio de venta podía reducirse sensiblemente, pese a que el Estado se aseguró el pago de una renta mínima para los primeros años de funcionamiento. La otra manera de reducir los costos era concentrando la producción en las plantas más eficientes, que eran las oficinas de los hermanos Guggenheim, con faenas más mecanizadas y donde se aplicaba un sistema de extracción del salitre patentado por ellos. Logrado un acuerdo entre el ministro de Hacienda y los Guggenheim, se procedió a incorporar a las demás compañías productoras, pagándoles con acciones de la Cosach, que asumía las deudas que tuvieran a la fecha. A estas obligaciones había que agregar los fuertes créditos contratados por la Cosach para la puesta en marcha de la empresa, de manera que ésta partió con una fuerte deuda cuyo servicio debía financiarse con las utilidades de la empresa. Entre 1929 y 1932 las exportaciones de salitre cayeron de 2.200.000 a 920.000 toneladas anuales, y la Cosach entró en una profunda crisis que le impidió pagar sus compromisos<sup>15</sup>.

La grave situación económica se tradujo en una aguda crisis social y política. Con el cierre de las salitreras, miles de hombres y mujeres migraron al centro del país, especialmente a Santiago y otras ciudades, buscando algún empleo o, en su defecto, auxilio, abrigo y comida. El autoritarismo político, tolerado en tiempos de bonanza, dio paso a las protestas. Los estudiantes universitarios iniciaron una huelga y las asociaciones profesionales expresaron su solidaridad con el movimiento, dando origen a una serie de desórdenes y motines callejeros que fueron duramente reprimidos.

Ibáñez se vio obligado a renunciar y partió al destierro. En la siguiente elección presidencial fue electo Juan Esteban Montero, quien, a su vez, fue derrocado por un golpe militar el 4 de junio de 1932. Se instauró una Junta de Gobierno integrada por Arturo Puga, Eugenio Matte Hurtado y Carlos Dávila, con Marmaduke Grove, uno de los conspiradores, en el Ministerio de Defensa, y se proclamó la República Socialista. Una de las medidas del régimen fue la emisión abundante de papel moneda con el propósito de paliar los efectos de la crisis, pero que tuvo como resultado provocar una fuerte inflación, al extremo que, no obstante los controles del gobierno, el índice de precios al consumidor aumentó en más de 23% ese año, mientras que los precios mayoristas se incrementaron en un 123%. El experimento socialista fue terminado a los pocos meses y en octubre de ese año, un gobierno interino encabezado por el presidente de la Corte Suprema llamó a nuevas elecciones. En los comicios resultó electo Arturo Alessandri, quien apoyado por diversos partidos y fuerzas políticas, desde los conservadores a los radicales, triunfó ampliamente sobre Marmaduke Grove y otros aspirantes<sup>16</sup>.

La labor del nuevo Mandatario era, en el ámbito político, restaurar el orden constitucional e impulsar la reactivación de la economía del país. En este último aspecto destaca la labor de su ministro de Hacienda, Gustavo Ross Santa María, calificado en su tiempo como “mago de las finanzas”, quien, pese a las adversas condiciones mundiales, logró estabilizar la hacienda pública y encauzar la economía nacional a través de un estricto plan de austeridad.

Gustavo Ross puso término a la emisión de papel moneda y de créditos abundantes del Banco Central. Tal como lo señaló Guillermo Subercaseaux, por entonces presidente del instituto emisor, “el Gobierno, por boca del ministro de Hacienda, señor Ross, había manifestado claramente el propósito de evitarlos en absoluto en el futuro”<sup>17</sup>. Agregaba que Ross había logrado detener el proceso de desvalorización y de inflación monetaria, primeramente con el equilibrio de las finanzas públicas “que tan brillantemente logró realizar”. Liberó al Banco Central de la obligación de proporcionar créditos a diversas instituciones o cajas de crédito, operaciones, a su juicio, “absolutamente injustificadas desde el punto de vista monetario”. Asimismo, para financiar las operaciones del salitre recurrió al procedimiento “ingenioso y oportuno” de incitar a los bancos a prestar a esta industria el excedente de su encaje legal por medio de una garantía del instituto emisor.



Cincuenta pesos chilenos. Banco Central 1933.

Respecto del abandono del patrón oro, Guillermo Subercaseaux indicaba que la estabilidad no era entendida, ahora, como sucedía antes, ligada al patrón oro, sino que debía ser relacionada con el nivel de los precios que expresaba mejor el poder adquisitivo de la moneda. Con todo, reconocía que se debía dotar a “nuestro Banco Central de un cierto fondo de nivelación en oro o divisas extranjeras destinado a servirse de él para mejor regular la estabilidad del valor de nuestra moneda”<sup>18</sup>.

En sus memorias de Gobierno, Arturo Alessandri indicaba que, a juicio de su gobierno, la “primordial causa” de la aguda crisis económica era producida por la organización y funcionamiento de la Cosach, que se le aparecía “como un inmenso y sólido taco plantado en una corriente de agua, que impedía en absoluto el curso de ella”. Para el Presidente Alessandri, la Cosach resultaba una aberración en cuanto el fisco le había entregado todas sus pampas de reserva y su derecho aduanero por “unas acciones que no producirían jamás dividendos”. Era, para Alessandri, “incomprensible haber cometido un error tan monstruoso y tan desastrosamente perjudicial a los intereses nacionales”<sup>19</sup>.

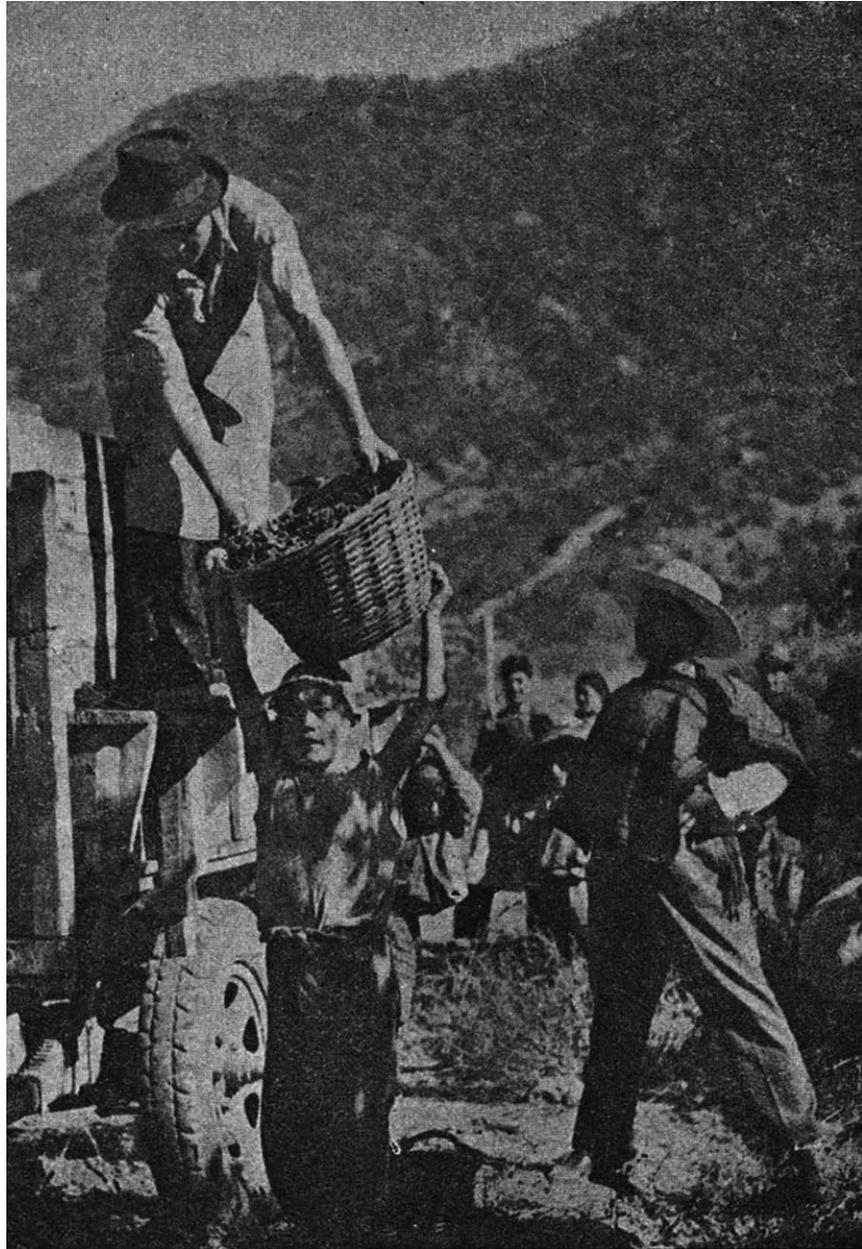
Tanto el Presidente como el ministro de Hacienda, Gustavo Ross, habían llegado a la conclusión de que era necesario disolver la Cosach y buscar un nuevo ordenamiento para la industria salitrera que tomara en cuenta los distintos intereses involucrados.

Otro asunto pendiente que Gustavo Ross logró resolver fue restablecer el servicio de la deuda externa a partir de 1935. La preocupación por la deuda del Estado había dado lugar a la creación de la Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública en septiembre de 1932, pero su labor se había concentrado mayormente en las obligaciones en moneda nacional. Por entonces su monto total, incluyendo los empréstitos contraídos por algunas municipalidades y otros organismos ascendía a 449 millones de dólares. La ley respectiva, aprobada en enero de ese año, partía de la base de que su servicio sería atendido, no de

acuerdo con las condiciones pactadas originalmente, sino conforme a la capacidad de pago del país. De ahí que se destinara para este efecto sólo los dineros que el Estado obtuviera de su participación en las utilidades de la Covensa y de los impuestos a las empresas mineras de cobre. Esta fórmula no dejó contenta a la oposición en el Congreso, que habría preferido destinar estos recursos a otros fines, ni a los acreedores extranjeros que, mediando algunas precisiones, terminaron por aceptar la propuesta chilena. En todo esto, el peso de la deuda fue reducido sensiblemente por una maniobra de Gustavo Ross, quien dispuso la compra de bonos chilenos depreciados a muy bajo precio, gastándose 15 millones de pesos para retirar más de 139 millones en bonos, reduciendo así el monto a pagar en alrededor del 30%. Respecto de la deuda de corto plazo, que correspondía a pagarés bancarios y otros documentos, parte de ella fue prorrogada y el resto fue transformado en deuda interna<sup>20</sup>.

El ministro Gustavo Ross impulsó una reforma impositiva, aumentando los gravámenes a la propiedad agrícola y los derechos de internación, y estableciendo un inédito impuesto a la compra venta que afectaba especialmente a los productos suntuarios, como el tabaco, gravado entre un 30 y 40%, y los alcoholes, que tributarían un 60%. Se incrementó, también, el impuesto a la minería del cobre que alcanzaba cada vez mayor gravitación. Estos gravámenes buscaban reducir la excesiva dependencia del fisco de los ingresos salitreros y las entradas por derechos de internación, que habían bajado a poco más de la mitad entre 1900 y 1930, debido a la crisis y la falta de divisas. Con el fin de activar la economía, se trató de fomentar las exportaciones agrícolas y se suspendieron temporalmente los impuestos sobre los permisos de edificación, cuyo número se quintuplicó debido al interés de aprovechar esta franquicia. Al mismo tiempo, el Estado emprendió diversas obras públicas como fueron la construcción del Barrio Cívico y del Estadio Nacional.

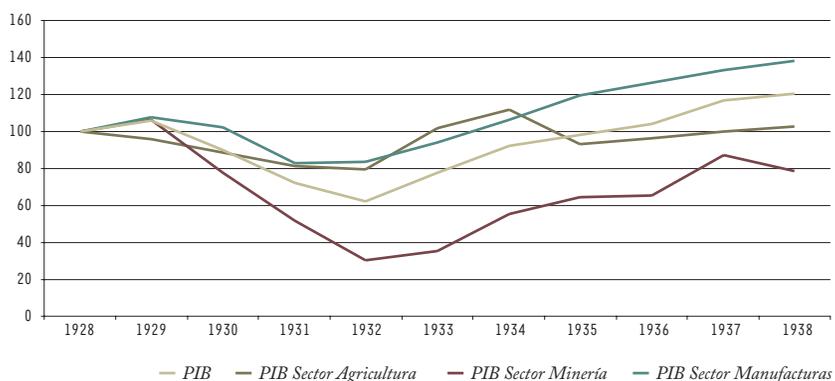
Jaime Rosenblitt ha planteado que, a pesar de sus ideas liberales en materia de economía, Gustavo Ross no vaciló en adoptar una actitud pragmática y entregar al Estado el control del comercio exterior, para regular la salida de divisas y abrir mercados para las exportaciones chilenas. Un procedimiento para ello fue la firma de convenios bilaterales con no menos de 11 países entre 1933 y 1935, mediante los cuales se negociaba el cumplimiento de los pagos congelados y se establecían mecanismos de compensación para pagar las importaciones y exportaciones recíprocas, sin perjuicio de liberar las trabas a la venta de salitre chileno. Esta facultad fue sancionada en julio de 1935, por medio de una ley que autorizaba al Presidente de la República a otorgar licencias de importación para los artículos que estimase convenientes. El ejecutivo regulaba, además, el tipo de cambio del peso chileno contra las diferentes monedas extranjeras y la obtención de divisas<sup>21</sup>. El establecimiento de cambios múltiples permitía al fisco comprar las divisas generadas por la Gran Minería del Cobre a un valor artificialmente bajo y venderlas a un precio mayor de acuerdo al destino a las que serían asignadas, generando una importante fuente de entradas para el erario, si bien la persistencia de estos mecanismos en el tiempo tendió a desalentar las exportaciones. Por otra parte, la discrecionalidad en el otorgamiento de permisos de importación y de compra de divisas significó un foco de corrupción.



Cosecha de la vid hacia 1945.

El conjunto de medidas adoptadas por el ministro de Hacienda permitió poner de nuevo en funcionamiento a la economía nacional reactivando parcialmente a la industria salitrera, creando mercados para la agricultura y la industria nacional, mejorando los índices de empleo<sup>22</sup>.

El siguiente gráfico muestra el crecimiento de los distintos sectores de la economía desde la víspera de la crisis hasta el término de la segunda administración Alessandri.

**Gráfico 3.1**

Producto interno bruto total y por sectores 1928-1938.

Base 1928=100.

**Fuente:** J. Díaz, R. Lüders, R. y G. Wagner, *La República en Cifras*, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>.

La inflación, por su parte, se mantuvo bajo un relativo control después de los excesos de la República Socialista. El alza anual promedio del índice de precios al consumidor fue poco menos del 5% anual<sup>23</sup>.

El prestigio ganado por su exitosa labor en el Ministerio de Hacienda llevó a muchos electores de derecha a pensar en Gustavo Ross como candidato a la Presidencia de la República. Aunque deseaba llegar a la Presidencia, Ross no tenía las habilidades que se requieren en un político ni estaba dispuesto a involucrarse en las gestiones partidistas para obtener la nominación. Se había retirado del Ministerio en marzo de 1937 y viajó a París, desde donde siguió los acontecimientos en Chile. Gracias a la acción de sus partidarios obtuvo el apoyo de la convención de derecha en abril de 1938 y se le asignaban muchas posibilidades de triunfo, pese a su falta de empatía con los electores durante la campaña. Sin embargo, la matanza de un grupo de jóvenes nacistas en el edificio del Seguro Obrero y el consiguiente retiro de la postulación a la Presidencia de Carlos Ibáñez, que traspasó su apoyo al candidato del Frente Popular, Pedro Aguirre Cerda, produjo un vuelco en el ambiente y este último obtuvo el triunfo por un estrecho margen<sup>24</sup>.

### 3 · El Ministerio de Hacienda y el desarrollo del Estado

A partir de la elección de Pedro Aguirre Cerda se reactivó en nuestro país un proceso inflacionario de larga data y de difícil control, y cuyas múltiples causas son complejas de aislar y precisar. El financiamiento de la política de industrialización, los trastornos en el comercio exterior a raíz de la Segunda Guerra Mundial, el endeudamiento fiscal, las emisiones incontroladas, el crecimiento del aparato estatal, y las presiones ejercidas por los sindicatos y gremios para elevar sus remuneraciones eran factores que presionaban el alza de los procesos inflacionarios. La creación de mecanismos políticos destinados a reajustar y revisar periódicamente los sueldos y salarios, como medida de protección del poder adquisitivo de los ingresos, acostumbró a los chilenos a la inflación o, como diría Albert O. Hirschman, a “convivir con ella”<sup>25</sup>. Según Collier y Sater, en 1941, el Gobierno prácticamente institucionalizó la inflación al crear “comisiones de salario mixto” autónomas, que incrementaban periódicamente los salarios para equipararlos con las continuas alzas en el costo de la vida<sup>26</sup>.

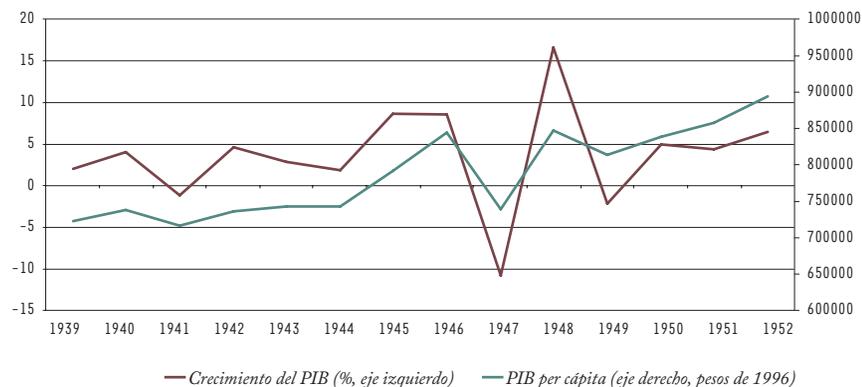
En lo esencial, la inflación parecía derivar de una inusitada y férrea competencia entre los diversos grupos sociales capaces de negociar y presionar, al fisco y a los partidos políticos, con el objetivo de mejorar sus remuneraciones y aumentar su cuota de participación en la distribución de la renta nacional. A las presiones políticas había que agregar el financiamiento de las innumerables funciones que el Estado había asumido desde fines del siglo XIX. Con mayor razón desde 1930, pues, a fin de cuentas, el incremento de la burocracia estatal se traducía en mayores gastos públicos y finalmente en un permanente déficit del presupuesto fiscal, todo lo cual fue cubierto por emisiones monetarias o más bien impresiones de papel moneda descontroladas e inconsistentes. De este modo, antes que implementar programas de austeridad o bien de aumentar los impuestos, resultaba más fácil y menos conflictivo recurrir a las emisiones del Banco Central.

El aumento de la demanda de cobre y salitre a raíz de la Segunda Guerra Mundial trajo renovados aires a la economía nacional. Al término del conflicto, el país logró retomar la senda del crecimiento económico aun cuando el avance era bastante modesto si se toma en cuenta el crecimiento de la población, como se aprecia en el gráfico siguiente.

### Gráfico 3.2

Crecimiento económico de Chile y PIB per cápita 1939-1952.

**Fuente:** J. Díaz, R. Lüders, R. y G. Wagner, *La República en Cifras*, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>.



La brusca caída del producto interno en 1947, que se aprecia en el gráfico anterior, fue acompañada de un fuerte aumento en la tasa de inflación y un incremento del gasto fiscal, en un contexto de fuertes conflictos políticos internos. En estas circunstancias, el Presidente Gabriel González Videla decidió nombrar a Jorge Alessandri como ministro de Hacienda en agosto de ese año con el encargo de ordenar las finanzas públicas, establecer un plan de austeridad y detener la depreciación de la moneda.

En uno de sus primeros discursos públicos, el ministro Alessandri se dirigió al Congreso Nacional para informar acerca del gravísimo estado en que se hallaba la hacienda pública. Era la consecuencia de “los déficit en el presupuesto fiscal, las emisiones incontroladas del Banco Central, la política bancaria inadecuada, la desorganización en el sistema de los precios, la especulación desenfrenada, el descontrol de las inversiones públicas y privadas, el desequilibrio entre el poder adquisitivo interno y el poder adquisitivo externo de nuestra moneda, las leyes



Jorge Alessandri junto al nuevo gabinete del Presidente Gabriel González Videla, 1947.

sociales mal concebidas y, en resumen, el proceso general de inflación que ha sido la nota dominante en el desenvolvimiento de las actividades económicas nacionales durante tantos años”<sup>27</sup>.

Otra dificultad era el aumento de la cantidad de los empleados públicos y del presupuesto fiscal. Desde la perspectiva del ministro de Hacienda, el presupuesto nacional había crecido en forma desproporcionada. No sólo había “aumentado considerablemente el total de empleados y consecuentemente los gastos, sino que se han creado numerosos servicios y ampliado otros, mucho más allá de lo que la prudencia aconsejaba... el número de empleados civiles del Estado, incluyendo la enseñanza, ha aumentado en los últimos diez años de más o menos 33.500 a 56.700, o sea en un 70%, y el personal de planta de las Fuerzas Armadas y Carabineros de 38.000 a 54.800, o sea, en un 48%”<sup>28</sup>.

El problema, para Jorge Alessandri, era que el Estado se comprometía con sumas enormes “sin el control previo del Ministerio de Hacienda”, sobre el cual “pesaba la responsabilidad financiera del Estado”, pues continuamente se despachaban leyes que implicaban gastos “basados en financiamientos ficticios”, lo que había llevado al sobregiro constante de la Caja Fiscal y al espiral inflacionario. En este contexto, indicaba que “la posibilidad de obtener recursos, sin atentar contra el porvenir económico del país, era limitada”. Consideraba “inaceptable” continuar con el régimen político y económico que había prevalecido en los últimos años, y que “un deber de salvación pública exige imperiosamente ponerle termino y en el plazo más breve posible”<sup>29</sup>. Se requería una política de mayor austeridad fiscal y de mayor control de la inflación, con el objetivo de iniciar, así, un proceso de ordenamiento económico y financiero nacional.

La política del ministro Jorge Alessandri produjo los primeros excedentes en el presupuesto fiscal desde mediados de la década de 1930 y la inflación cayó de 23,8% en 1947 a 16,8% el año siguiente, para repuntar a más de 20%

en 1949. En un esfuerzo para controlar la inflación, Alessandri envió un proyecto de estabilización de precios, sueldos y salarios a mediados de enero de 1950. Las tensiones sociales generadas por la congelación de remuneraciones en un contexto inflacionario fue restando apoyo político al Gobierno y en especial al ministro de Hacienda, dentro de la propia coalición gobernante. En su tramitación, el proyecto fue ampliamente debatido y criticado en el Congreso, provocando una airada reacción pública. Algunos parlamentarios terminaron cediendo a las peticiones gremiales de incremento salarial, estimando que era “electoralmente suicida perseverar en la austera política económica del ministro Alessandri”. Presionado por sus propios partidarios y por los sindicatos y gremios, Gabriel González Videla aceptó constituir un gabinete de “sensibilidad social”.

A los pocos meses, ante la promesa presidencial de aumento salarial para los empleados fiscales, Jorge Alessandri se enfrentó al Presidente Gabriel González Videla, y le señaló que no había recursos en las arcas fiscales para aumentos salariales. González Videla le habría respondido: “a usted como ministro de Hacienda le corresponde la tarea de buscar los recursos donde ellos se encuentren”. La discusión prosiguió, entonces, elevando su tono y concluyó en una publicitada y estrepitosa renuncia y/o despido del ministro de Hacienda, Jorge Alessandri<sup>30</sup>.

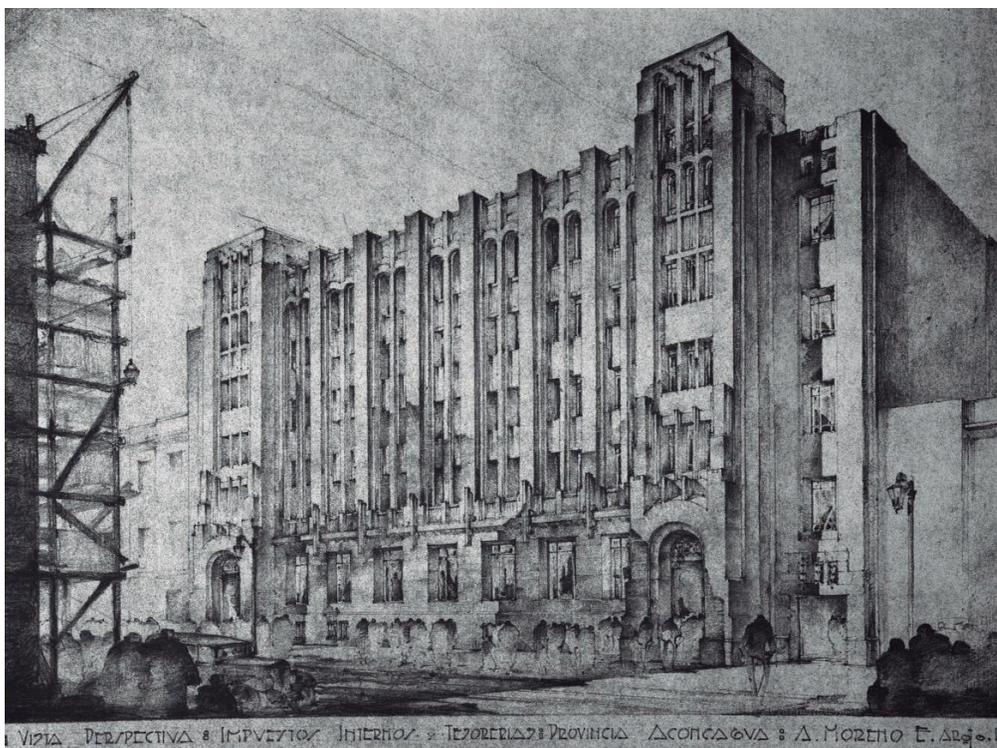


Carlos Vial Espantoso.

El sucesor de Alessandri, el empresario Carlos Vial Espantoso, enfrentó el mismo escenario de presiones cuando intentó restringir el volumen de circulante y los gastos fiscales, junto con congelar los sueldos y salarios. Los obreros y empleados presionaron por un alza en sus remuneraciones. Por su parte, los empresarios se resistían a pagar mayores impuestos. Ante la presión social y política, el Congreso cedió y autorizó un alza de los salarios de los funcionarios públicos muy por encima de la tasa de inflación y el gobierno no tuvo problema en imprimir más papel moneda. A fines del gobierno de González Videla, el déficit fiscal superaba el 10% y la inflación para 1952 llegó al 12%. Los políticos no contaban con la voluntad de detener la inflación, lo que para algunos autores contribuyó a la elección de Carlos Ibáñez, quien representaba para los electores el hombre fuerte capaz de restablecer el orden económico.

#### 4 · El Ministerio de Hacienda a mediados del siglo XX. La inflación y el manejo de la política fiscal

Durante los gobiernos radicales, el Ministerio de Hacienda había ido incorporando a su estructura administrativa diversas reparticiones públicas: la Dirección General de Aprovisionamiento, el Servicio de Cobranza Judicial de Impuestos, la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio y la Superintendencia del Salitre. A mediados del siglo XX, bajo la administración de Carlos Ibáñez del Campo, se aprobó una nueva serie de decretos con fuerza de ley que modificaron la estructura del Ministerio de Hacienda. Se fusionó la Superintendencia de la Casa de Moneda con el Taller de Especies Valoradas que permitió la reaparición de la Casa de Moneda de Chile y se estableció el Servicio de Explotación de Puertos y el Departamento de Estudios Financieros. Por su parte, la Superintendencia del Salitre pasó a depender del nuevo Ministerio de Minería, creado en 1953.



Vista perspectiva del edificio del Servicio de Impuestos Internos y Tesorería, provincia de Aconcagua.

Los estudios sobre las instituciones y funciones de la administración pública en Chile a principios de los sesenta demuestran la necesidad que tenía el Estado de conocer a cabalidad las diversas instituciones fiscales y sus funciones. En el Manual de la Organización del Gobierno de Chile elaborado por el Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda, se indicaba que las funciones del Ministerio de Hacienda eran:

“La dirección de la política económica y financiera del Estado, la recaudación de las rentas públicas y su administración; lo concerniente a la aplicación de las leyes monetarias, de bancos e instituciones de crédito, la acuñación de moneda y la emisión de especies valoradas; lo relativo a la inspección de sociedades anónimas, bolsas de comercio y compañías de seguros; el control superior del pago de las jubilaciones, montepíos y demás pensiones decretadas por los ministerios con cargo al Estado; el estudio y aplicación de la política aduanera y la intervención en los tratados comerciales; lo relacionado con el crédito público y la coordinación de la política fiscal con la política monetaria y de crédito; el estudio permanente de la situación de las finanzas públicas, la confección de presupuestos de inversiones y el estudio y análisis de la incidencia de los ingresos y gastos públicos dentro del sistema económico general y la formación y estudio del presupuesto de la nación”<sup>31</sup>.

A ellas se agregaba el nombramiento del Contralor General<sup>32</sup>.

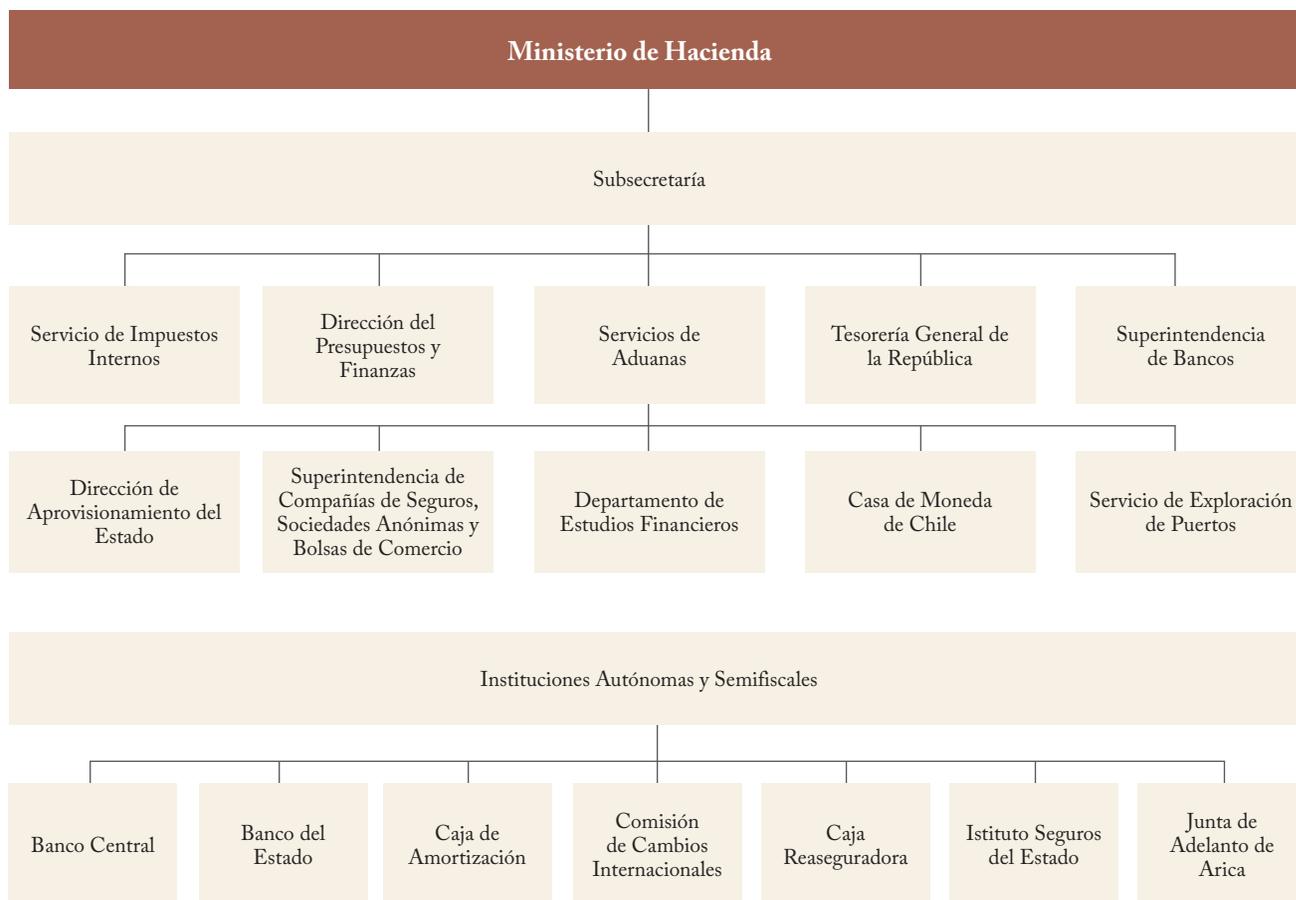
La incorporación de funciones y la adscripción de nuevos organismos al Ministerio de Hacienda se tradujo en un aumento en la dotación de funcionarios. El número de personas que trabajaban en esta secretaría de Estado pasó de 2.149 en el año 1931 a 6.205 en 1951, un incremento de 188% a lo largo del período. Durante el gobierno de Ibáñez, el número de funcionarios siguió en aumento para alcanzar a 6.975 en 1959 y llegar en 1967 a 8.322 personas<sup>33</sup>.

**Cuadro 3.1**

Ministerio de Hacienda. Número de Personas Anuales por Servicio, 1925-1967.

	1925	1931	1937	1943	1949	1955	1961	1967
Subsecretaría y Administración General	18	20	19	48	724	173	110	127
Tribunal de Cuentas	91							
Dirección de Contabilidad	72							
Tesorería Fiscal de Chile en Londres	6							
Delegación Fiscal Salitreras	20							
Inspecciones	44	22						
Oficina de Emisión Fiscal	15							
Oficina de Utensilios de Escritorios								
Servicio de Tesorería	146	901	891	1.184	1.273	1.587	1.995	2.179
Casa de Moneda	26							
Dirección Especies Valoradas	19							
Superintendencia de la Casa Moneda		27	32	38	33			
Casa de Moneda						22	335	501
Servicio de Aduanas	1.727	674	626	2.356	1.181	1.324	1.220	1.330
Servicio de Impuestos Internos	342	490	617	968	1.647	2.371	3.845	3.830
Consejo de Defensa Fiscal	29							
Dirección de Presupuestos		8	5	7	655	647	66	18
Oficina de Pensiones		7	4	10	9	31		
Dirección de Aprovisionamiento del Estado				45	86		276	319
Servicio de cobranza Judicial de Impuestos				145	127	125		
Superintendencia Cias. de Seguro y Bolsas de Comercio								
Superintendencia del Salitre					63	62		
Departamento de Estudios Financieros					50			
Servicio de Exploración de Puertos						11		
Oficina de Presupuestos							66	18
	2.555	2.149	2.194	4.801	5.848	6.353	7.913	8.322

**Fuente:** Germán Urzúa y Ana María García Barcelatto: Diagnóstico de la burocracia chilena. Editorial Jurídica, Chile, 1971, cuadro frente a p. 107.



El Ministerio de Hacienda estaba formado por los siguientes organismos dependientes:

- La subsecretaría de Hacienda, a cargo de la administración del ministerio<sup>35</sup>;
- El Departamento de Estudios Financieros, creado en 1954, y orientado a asesorar al ministerio en temas de su competencia<sup>36</sup>.
- La Oficina de Presupuestos y Finanzas, a cargo de efectuar el cálculo de ingresos presupuestarios<sup>37</sup>.
- El Servicio de Impuestos Internos, regido por el DFL 145 del 10 de julio de 1953 y cuyo jefe debía ser de profesión abogado o ingeniero. Además de la Dirección General con sede en Santiago, existían diez administraciones zonales en Antofagasta, La Serena, Valparaíso, Talca, Concepción, Temuco, Valdivia y Punta Arenas; cada una de estas zonas se dividía a su vez en inspecciones. El servicio era una organización bastante compleja, con departamentos especializados y que incluía la Escuela de Impuestos Internos, para perfeccionar los conocimientos tributarios del personal<sup>38</sup>.
- El Servicio de Cobranza Judicial de Impuestos.
- El Servicio de Aduanas, encabezado por el Superintendente y asesorado por la Junta General de Aduanas<sup>39</sup>.

**Organigrama del Ministerio de Hacienda<sup>34</sup>.**

**Fuente:** Ministerio de Hacienda: Manual de organización del gobierno de Chile. Imprenta "El Imparcial", 1959.

- El Servicio de Explotación de Puertos, supervisado por la Junta General de Aduanas, con un ingeniero intendente a la cabeza además de los administradores locales<sup>40</sup>.
- La Tesorería General de la República, encargada de recaudar, custodiar y distribuir según las necesidades de las distintas reparticiones, los fondos y valores de todos los servicios públicos. Fue creada en 1927 para cumplir sus funciones existía una red de tesorerías provinciales y comunales, a lo largo del país desde Arica a Porvenir<sup>41</sup>.
- La Superintendencia de Bancos.
- La Casa de Moneda de Chile.
- La Dirección de Pensiones.
- La Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio y,
- El Consejo de Finanzas y Crédito Público.

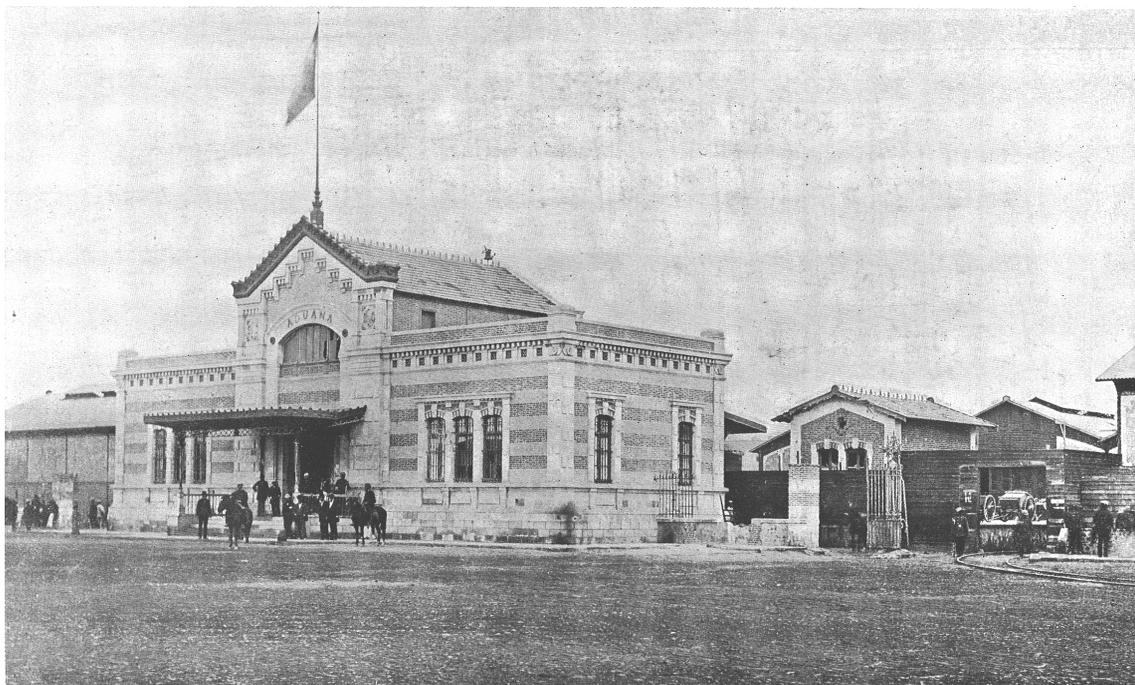
Además se relacionaba con las siguientes instituciones autónomas:

- El Banco Central de Chile.
- El Banco del Estado, sucesor de la Caja Nacional de Ahorros y otros organismos de crédito.
- La Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública y la Caja Reaseguradora de Chile.

Finalmente, era el ministerio que relacionaba al Gobierno con dos organismos independientes: la Contraloría General de la República y el Consejo de Defensa Fiscal<sup>42</sup>.

Las funciones de los mencionados organismos eran las siguientes:

1. La subsecretaría era el órgano administrativo del ministerio. Estaba compuesta por el subsecretario, el Departamento de Administración y Rentas y el Departamento de Aduanas. Este a su vez contaba con diversas secciones: Informaciones, Transcripciones, Administración y Servicios y Biblioteca y Archivos<sup>43</sup>.
2. El Departamento de Estudios Financieros estaba dedicado a realizar investigaciones sobre la Hacienda Pública y las instituciones autónomas y semifiscales “que conduzcan a un conocimiento más preciso sobre los efectos económicos de los ingresos y gastos” y que permitan aprovechar mejor los recursos fiscales. Le correspondía, además, informar sobre la marcha financiera del gobierno; recopilar estadísticas nacionales e internacionales; recomendar límites máximos de gastos, elaborar un



apéndice técnico que divida el presupuesto anual del Estado entre gastos e inversiones; recomendar la aprobación de los presupuestos de inversiones de las instituciones semifiscales y autónomas; presentar un informe anual sobre las finanzas públicas del año anterior y colaborar con el ministro en la preparación de proyectos y documentos financieros de carácter general. Conforme a sus funciones, contaba con una sección de análisis financiero, una de estadística y una de estudios de legislación financiera, además de secretaría, archivo y biblioteca<sup>44</sup>.

Registro histórico de la Aduana de Arica, 1880.

3. La Dirección de Presupuestos y Finanzas tenía a su cargo todo lo relacionado con el estudio y preparación de los presupuestos. Debía efectuar un cálculo de los ingresos fiscales, elaborar un presupuesto de egresos; debiendo distinguir entre el Presupuesto Ordinario, el Presupuesto Extraordinario y los presupuestos especiales. Estaba compuesto por las siguientes secciones: Presupuesto, Finanzas, Inspección, Cálculo de Entradas, Contabilidad y Personal<sup>45</sup>.
4. El Servicio de Impuestos Internos, regido por un estatuto orgánico propio. Le correspondía aplicar y fiscalizar el cobro de los múltiples impuestos vigentes a la fecha. Además del cobro de cualquier otro impuesto interno, no encomendado especialmente a otra autoridad.

Además de la Dirección General con sede en Santiago, existían diez administraciones zonales en las ciudades principales del país entre Antofagasta y Punta Arenas. Cada una de estas administraciones zonales se dividía en inspecciones situadas en diferentes localidades, 109 en total.

Era reconocida la importancia y complejidad del servicio y de ahí la exigencia de que el director general debía ser un abogado o un ingeniero

civil. Sus atribuciones eran bastante amplias, más allá de aquellas propias de un cargo de este nivel. Le correspondía “pronunciarse administrativamente sobre la aplicación de las leyes tributarias y de los reglamentos de las mismas”, resolvía sobre reclamaciones relacionadas a los impuestos a la renta. Rebajaba sanciones, y en algunos casos condonaba intereses si los pagos ya hechos por el contribuyente arrojaban un saldo a favor del fisco”. Entre sus otras funciones estaban la de difundir el conocimiento de las leyes tributarias, proponer las medidas y reformas necesarias para mejorar su aplicación y crear y organizar un centro de preparación y perfeccionamiento del personal, la Escuela de Impuestos Internos<sup>46</sup>.

5. El Servicio de Aduanas estaba encargado del cobro de los derechos, tasas e impuestos a las exportaciones e importaciones. Su dirección estaba a cargo de la Junta General de Aduanas con un superintendente como jefe del servicio, bajo el cual estaban un ingeniero intendente y los administradores.

La Junta General de Aduanas, con sede en Santiago, estaba presidida por el propio ministro de Hacienda e integrada mayormente por representantes de las organizaciones empresariales nombrados por el Presidente de la República. Actuaba como cuerpo consultivo del superintendente, fiscalizando la marcha del servicio y aprobando los nombramientos propuestos por éste. Tenía entre sus funciones específicas la fijación de los derechos de importación de aquellas mercaderías no expresamente enunciadas en el arancel, asimilándolos por analogía a una de las partidas ya existentes, o creando sub-partidas.

El superintendente tenía a su cargo la administración directa de la repartición y el manejo del personal. A semejanza del director de Impuestos Internos, contaba con atribuciones para resolver los reclamos derivados de la aplicación del Arancel Aduanero. Del superintendente dependían las aduanas establecidas en los distintos lugares de la República, las cuales estaban clasificadas en cuatro categorías dependiendo de su movimiento, a las cuales se sumaban los resguardos en algunos pasos cordilleros habilitados. Las aduanas de primera clase estaban localizadas en Santiago, en los puertos de Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Talcahuano, Valdivia, Puerto Montt, Puerto Aysén y Punta Arenas, a las que se sumaban las de Los Andes para el tráfico con Argentina, y la de Cerrillos que atendía el aeropuerto del mismo nombre<sup>47</sup>.

La Junta General de Aduanas tenía también la tuición sobre el Servicio de Explotación de Puertos cuyas funciones se relacionaba con los procesos de carga, descarga y almacenamiento de mercaderías en los mismos. La sede del servicio encabezado por un ingeniero intendente estaba en Valparaíso, con administraciones en los principales puertos del territorio<sup>48</sup>. Su origen estaba en la política de construcción de obras portuarias fiscales desarrollada con especial vigor en las primeras décadas del siglo XX, y su funcionamiento había sido reorganizado en 1953.

6. La Tesorería General de la República era el organismo “encargado de recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores fiscales, municipales, de la Beneficencia y, en general todos los servicios públicos”, según sus necesidades. La Tesorería no sólo manejaba dinero sino también especies valoradas como estampillas de impuesto y de correos, y fajas para bebidas alcohólicas y tabacos.

De la Tesorería General dependían las tesorerías provinciales, de las cuales, a su vez, dependían las tesorerías comunales, un total de 262 a lo largo del país. Además de esta red de oficinas, y los departamentos de contabilidad, de administración y de personal e instrucción general, la Tesorería contaba con un Departamento de Deuda Pública y Servicio Exterior. Este se encargaba de la colocación de créditos con garantía fiscal tanto en Chile como en el exterior, la recaudación de impuestos y pagos en moneda extranjera y la venta de divisas para atender a las necesidades del Estado<sup>49</sup>. Hay que recordar que existía por entonces un régimen de cambios múltiples: la diferencia en el tipo de cambio al que se recibían estas divisas por retorno de exportaciones e impuestos a las compañías mineras extranjeras, y los precios a los que se vendían las mismas, constituía una importante fuente de ingresos fiscales.

7. La Superintendencia de Bancos, reglamentada entonces por la Ley General de Bancos modificada en 1947, tenía a su cargo la supervisión de todos los bancos que operaban en el país.
8. De forma análoga existía la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, que fiscalizaba a todas las demás sociedades anónimas hecha excepción de los bancos que estaban bajo la superintendencia respectiva. Contaba con un Departamento de Seguros y otro de Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio. Las funciones del primero incluían la aprobación de las tarifas de primas elaboradas por estas empresas y los modelos de las pólizas que se propusieran poner en uso; el segundo debía aprobar los estatutos de las sociedades anónimas que solicitaran su existencia legal, y las modificaciones a los mismos, fiscalizar su funcionamiento y supervisar el mercado de valores<sup>50</sup>.
9. La Casa de Moneda de Chile tenía a su cargo la fabricación de cuños y acuñación de monedas, la fabricación de planchas y la impresión de billetes para el Banco Central de Chile, la impresión de papel sellado, estampillas postales y fiscales, y otras especies valoradas, la compra de oro y plata por cuenta del Estado o del Banco Central y la refinación de estos metales, la fabricación de placas patentes para vehículos y el timbrado de especies conforme a la ley. También podía ejecutar trabajos a particulares o instituciones nacionales y extranjeras, como solía hacerlo para la acuñación de medallas.



Diez pesos chilenos. Banco Central, 1927. Desde esa fecha la Casa de Moneda fabricó monedas y billetes para la entidad.

El servicio había sido nacido de la fusión en 1927 de la antigua Casa de Moneda con los talleres de especies valoradas para formar la Superintendencia de Casa de Moneda y Especies Valoradas, nombre que conservó hasta la reforma de 1953. Estaba ubicado en el recinto de la Quinta Normal de Agricultura y contaba con dos talleres, uno dedicado a la fabricación de monedas y medallas y el otro a impresión de billetes, estampillas y diversos valores.

El servicio estaba a cargo de un director, junto al cual funcionaba un delegado, nombrado por el Banco Central encargado de controlar la fabricación de monedas y billetes a través de la entrega de los metales y el papel para la confección de unas y otros. Estos trabajos para el Banco Central tenían preferencia sobre cualquier otro, y así podía exigirlo el delegado<sup>51</sup>.

10. El servicio de Cobranza Judicial de Impuestos, creado en 1942, tenía la función de cobrar judicial y extrajudicialmente los impuestos y patentes atrasados. Su máxima autoridad era el Consejo de Supervigilancia integrado por las autoridades máximas de la Tesorería General, el Consejo de Defensa Fiscal, y el Servicio de Impuestos Internos, el jefe del Departamento de Contabilidad de la Contraloría General de la República, junto con el abogado jefe que era la cabeza de este servicio. Contaba con tres secciones: de Inspección Judicial, de Control de Impuestos y de Secretaría y Contaduría, además de una red de abogados provinciales<sup>52</sup>.
11. La Dirección de Pensiones estaba a cargo de la tramitación de pensiones, jubilaciones, montepíos y desahucios; llevar el registro de las pensiones y demás beneficios y disponer su pago a través de la Tesorería General de la República. Esta función pasó al año siguiente a la Caja de Empleados Públicos y Periodistas<sup>53</sup>.

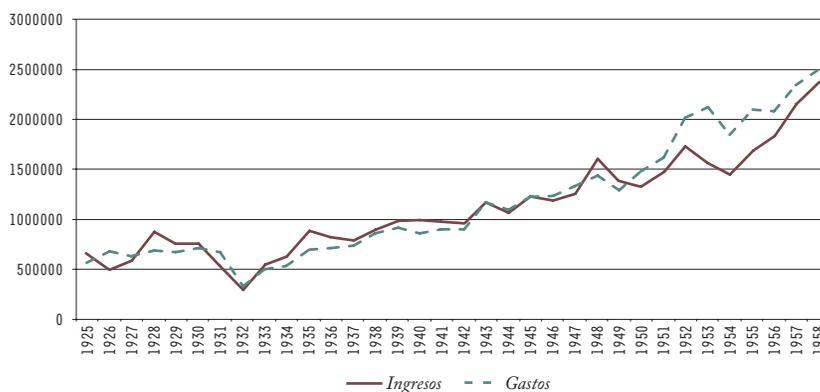
12. El Consejo de Finanzas y Crédito Público, creado en 1953 como sucesor de la Comisión de Crédito Público organizada en 1942, tenía como objetivo organizar y coordinar la ejecución de la política fiscal, crediticia y monetaria para armonizarla con la política económica del Gobierno. Estaba integrado por el ministro de Hacienda, el subsecretario de la cartera, los directores de Impuestos Internos, de Presupuesto y del Departamento de Estudios Financieros; el tesorero general de la República, los superintendentes de Aduanas y de Bancos, y los presidentes del Banco Central, del Banco del Estado y de la Caja Autónoma de Amortización.

El Consejo debía tomar conocimiento de los proyectos de leyes de presupuesto de Entradas y Gastos y de Inversiones; de los Cálculos Estimativos de Divisas, y de Renta y Productos Nacionales; de los límites de gastos públicos y semipúblicos, de los recursos disponibles para inversiones de la estimación del mercado interno para la emisión de deuda estatal, municipal, del Banco del Estado y de los bancos hipotecarios, de los niveles de empleo y diversas otras variables. Para cumplir sus extensas funciones, el consejo estaba dividido en dos comités, de finanzas públicas y de crédito, que monitoreaban la situación en sus respectivas esferas<sup>54</sup>.

La Dirección General de Aprovisionamiento del Estado, otrora dependiente del Ministerio de Hacienda, había sido creada en 1927 para ocuparse de la adquisición, almacenamiento y distribución de los materiales y elementos necesarios para la administración pública, pero pasó a quedar bajo el Ministerio de Economía en 1953<sup>55</sup>.

Una situación similar ocurría con la Superintendencia del Salitre creada en 1927 y reorganizada en 1931, cuyo superintendente era a la vez el director de la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile. Dicho organismo, transformado en Superintendencia de Salitre y Cobre pasó a depender del Ministerio de Minería luego de la creación de éste en 1953<sup>56</sup>.

El incremento de la planta del Ministerio de Hacienda es sólo un reflejo del aumento de los ingresos y gastos fiscales, como se aprecia en el gráfico siguiente:



**Gráfico 3.3**

Ingresos y gastos fiscales 1925-1958.  
En millones de pesos de 2012.

**Fuente:** Elaborado en base a J. Díaz, R. Lüders, y G. Wagner, *La República en Cifras*, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>.

La composición de los ingresos experimentó algunos cambios: por una parte, los impuestos que antes gravaban al salitre fueron sustituidos por otros sobre

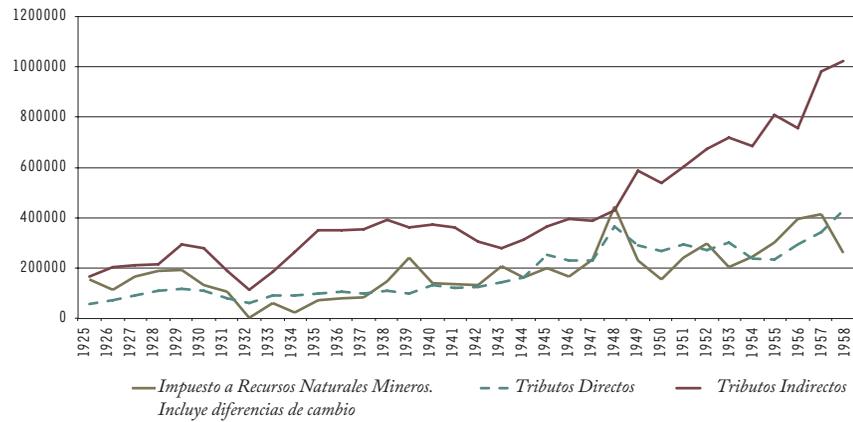
la gran minería del cobre, incluyendo la obligación de liquidar las divisas que retornaban a un precio artificialmente bajo, generando una fuente de ingresos adicionales para el Estado. De la otra parte, aumentó sensiblemente la proporción de impuestos indirectos.

**Gráfico 3.4**

Ingresos tributarios por fuente 1925-1958.

En millones de pesos de 2012.

**Fuente:** Elaborado en base a J. Díaz, R. Lüders, y G. Wagner, La República en Cifras, 2010. EH Clío Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>.



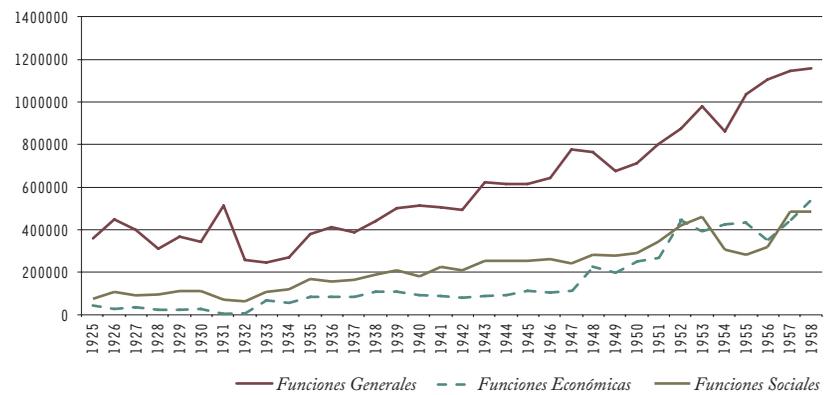
El manejo de las finanzas públicas presenta variaciones mucho más marcadas, producto de las nuevas responsabilidades que se le asignan al Estado en materia económica y social.

**Gráfico 3.5**

Egresos fiscales por rubro 1925-1958.

En millones de pesos de 2012.

**Fuente:** Elaborado en base a J. Díaz, R. Lüders, y G. Wagner, La República en Cifras, 2010. EH Clío Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>.



**5 · Los intentos de estabilización. La misión Klein & Saks y el Presidente Jorge Alessandri**

Pese a que el general Carlos Ibáñez había sido elegido en 1952 para barrer con los políticos y estabilizar las finanzas del Estado, al promediar su segundo gobierno, la inflación se había disparado, llegando al 71% en 1954 y al 83,8% en 1955, como se ve en el gráfico siguiente. En efecto, el fin de la guerra de Corea significó una caída del precio del cobre y aunque los ingresos disminuyeron,



el Gobierno se negó a reducir sus gastos. La situación económica había comenzado a hacerse cada vez más crítica a partir de 1953, año en que se inició nuevamente un fuerte proceso inflacionario y originó una serie de estallidos sociales, huelgas y desempleo. Junto con la súbita alza del costo de la vida, aumentaron los déficit fiscales las emisiones descontroladas y la postergación de las obligaciones de pago del Estado. El tipo de cambio promedio había pasado de 94 pesos en 1953 a 137 en pesos en 1954 y seguía subiendo.

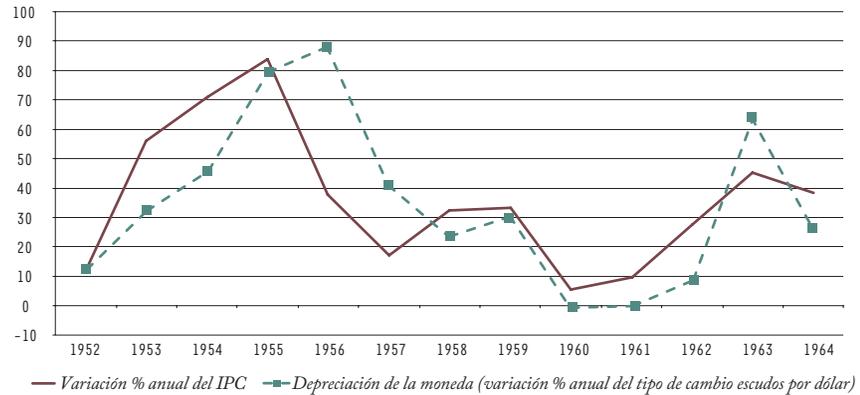
Misión Klein-Sacks.

La falta de conducción en la política económica y financiera del país se reflejaba en la rotación ministerial, fueron cinco en la cartera de Hacienda y seis en Economía y Comercio, hasta enero de 1955. Al mes siguiente, el nuevo secretario de la cartera, el abogado Sergio Recabarren, inició un acercamiento con la derecha para conseguir respaldo político para implementar una política antiinflacionaria. A semejanza de lo sucedido en la década del 20 se buscó la asesoría de una firma de consultores norteamericanos, Klein & Saks, cuyos conocimientos técnicos y sus estrechos vínculos con la banca y el gobierno norteamericano podrían permitir el acceso a créditos externos. Los contactos fueron establecidos a través de Agustín Edwards Budge, que brindó el apoyo de El Mercurio a este cambio de rumbo. La misión llegó a Chile en agosto, cuando había asumido como ministro Óscar Herrera Palacios, abogado con formación militar, hombre de confianza del presidente y que tenía ganas de hacer cosas<sup>57</sup>.

**Gráfico 3.6**

Inflación y depreciación de la moneda 1952-1964.

**Fuente:** J. Díaz, R. Lüders, y G. Wagner, *La República en Cifras*, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>.



En su diagnóstico de la realidad económica y financiera nacional, los asesores del Gobierno estimaron que la economía chilena se hallaba entrampada por la “búsqueda de rentas de diversos grupos en pugna” y que este conflicto se resolvía a través del gasto público, que se financiaba con emisiones, lo que producía más inflación, además de ajustes arbitrarios y diferenciados de las remuneraciones o de los precios, lo que terminaba por distorsionar la asignación de recursos. A juicio de los asesores externos, esta “búsqueda de rentas” había “degenerado en una verdadera guerra civil económica”, en la que los diversos grupos —empleados, obreros, comerciantes, agricultores, exportadores e importadores— buscaban obtener una “mayor tajada de la torta”.

En este contexto, los miembros de la Misión Klein & Saks indicaron que uno de los más serios obstáculos al desarrollo nacional los había creado el propio país, en su errado camino hacia una mayor prosperidad, ya que sus políticas económicas habían originado inflación y déficit fiscales, mala calidad de la administración pública, uso inadecuado de los mecanismos monetarios y crediticios, insostenibles políticas de fijación de precios, de remuneraciones y seguridad social e inadecuadas estrategias de comercio e inversión internacional.

Entre las recomendaciones más relevantes de la misión de expertos internacionales tenemos “un estricto control del gasto público”, mediante una profunda reestructuración de la administración del Estado y la restricción del crédito a la banca privada, la liberalización de las políticas económicas de control de precios y de reajustes salariales automáticos, la eliminación de los subsidios, de las tasas de cambio múltiple y de los monopolios fiscales y privados, junto con el aumento de los impuestos y el fomento de la iniciativa privada. No obstante, una repentina caída del precio del cobre, la crisis en la construcción, la exposición de los industriales a la competencia foránea y las nuevas restricciones crediticias, redujo el poder adquisitivo, aumentó el desempleo y controló momentáneamente la inflación.

Sin embargo, la no aprobación de algunas de las medidas propuestas, en particular la reforma tributaria, hizo que la recaudación fuera insuficiente para enfrentar los gastos, y se debió recurrir a la emisión de dinero. El consiguiente

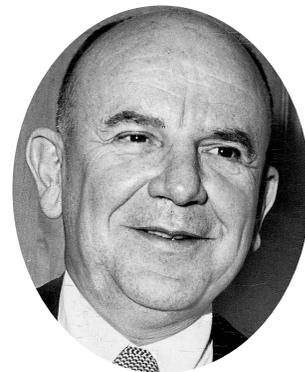
aumento de la inflación, y en particular el alza de las tarifas de la locomoción colectiva, precipitó una crisis social que culminó en las jornadas de protesta conocidas como la “Batalla de Santiago”, el 2 y 3 de abril de 1957, que obligó a Ibáñez a sacar al Ejército a las calles.

Arrinconado por la agitada crisis social, el gobierno del general Ibáñez debió ceder a las presiones políticas, gremiales y sindicales y desistir de los consejos relacionados con la misión Klein & Saks. Por su parte, el Congreso Nacional, acorde con los tiempos, aprobó un reajuste de remuneraciones, incluso superior al que había propuesto el Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, desechando así uno de los pilares que sustentaban los consejos financieros de la misión norteamericana e induciendo a la economía a un nuevo espiral inflacionario<sup>58</sup>.

La elección del ex ministro de Hacienda Jorge Alessandri a la Presidencia de la República en septiembre de 1958 encarnó el retorno a las ideas tendientes al ajuste del gasto fiscal y al control de la inflación como ejes esenciales de la política financiera gubernamental. El encargado de aplicar las medidas pertinentes en calidad de triministro de Hacienda, Economía y Comercio y Minería, fue el ingeniero civil Roberto Vergara Herrera, el “Ruca” Vergara, que había sido gerente de la Compañía de Aceros del Pacífico desde 1952<sup>59</sup>.

En su primer discurso presidencial, Alessandri evaluaba la labor realizada en materia de Hacienda

“seis meses atrás, cuando me hice cargo del Gobierno, se presentaba bien oscuro el porvenir nacional. Exhaustas estaban las arcas fiscales e impagos desde largo tiempo los contratistas y proveedores del Estado, hasta el extremo que muchos tramitaban permisos para paralizar las obras públicas en ejecución. Era tal la escasez de dólares que no sólo estaba consumida gran parte del empréstito de estabilización acordado con el Fondo Monetario, sino que se habían contraído fuertes compromisos adicionales por el Banco Central con otras instituciones bancarias para hacer frente a los abastecimientos indispensables del país. Se tropezaba, además, con serias dificultades para servir las obligaciones del Estado en moneda extranjera”<sup>60</sup>.



Roberto Vergara.  
Gentileza diario El Mercurio.

En su mensaje presidencial al año siguiente, Alessandri recordaba que la

“grave depresión de las actividades económicas había provocado un nivel de desocupación que hacía peligrar la estabilidad política y la convivencia social. Fuertes déficit fiscales acumulados, desorden en el campo monetario y crediticio y una política artificial de cambios, que había creado un grave desequilibrio en la balanza de pagos, constituyeron los factores más importantes que han alimentado el proceso inflacionario, el cual se tradujo en continuos reajustes de remuneraciones y alza de precios que no beneficiaban ni a los trabajadores ni a las empresas e iban a terminar por socavar los fundamentos mismos de la estructura económica del país”<sup>61</sup>.

Pese a ser criticado por atender únicamente del ordenamiento financiero del Estado sin preocuparse de la producción, el Presidente indicaba que el esfuerzo extraordinario que su gobierno estaba realizando para estabilizar el valor de la moneda, “obedece al firme convencimiento de que éste es indispensable para crear las condiciones que estimulen el desarrollo económico del país y el bienestar de todos sus habitantes”<sup>62</sup>.

Entre las medidas más importantes en materias relacionadas con la hacienda pública, se rectificó la política de cambios reconociéndose la devaluación y eliminándose el mercado dual de cambios al fijarse un tipo único; se prescindió paulatinamente de las restricciones a las importaciones, y se aprobó una modificación a la Ley orgánica del Banco Central, aumentando las facultades presidenciales en lo relacionado con la regulación de los créditos cambiarios y con la fijación de las tasas máximas de interés. En cuanto a la política fiscal, Alessandri indicaba: “el gobierno ha cumplido su promesa de no recurrir a la emisión como medio de financiamiento y las obligaciones directas del fisco con sus acreedores han sido pagadas en su totalidad”<sup>63</sup>.

El terremoto de 1960 vino a complicar el escenario económico y financiero del país, a lo cual siguió la elección parlamentaria de marzo de 1961, en la cual los partidos de derecha no lograron mantener el tercio de la representación en las cámaras que les permitía ejercer el derecho a veto. Esta situación obligó al Presidente a incorporar al Partido Radical a su gobierno para contar con el necesario apoyo en el Congreso. En este contexto, Alessandri debió enfrentar una de las crisis económico financieras más duras de su mandato, la que fue conocida como “la crisis de las divisas” y que obligó al abandono de la estabilidad cambiaria mantenida hasta entonces<sup>64</sup>.

En efecto, a raíz del terremoto y como consecuencia del retardo que sufría un empréstito para la reconstrucción solicitado al gobierno de Estados Unidos, se originó un agudo déficit en la balanza de pagos y una acelerada caída de las reservas



de dólares. El Presidente atribuía esta situación, en parte, al funcionamiento de los puertos libres, a los cuales ingresaban productos exentos de gravámenes, los que a través del contrabando terrestre y marítimo eran internados al resto del territorio, aumentando la demanda de divisas e impidiendo que el fisco recibiera los derechos aduaneros respectivos. Quizás más importante era el hecho que la estabilidad artificial en el precio del dólar, sumado al alza de los costos internos, hacía menos competitivos a los productos nacionales frente a las manufacturas extranjeras y desalentaba las exportaciones.

Al término del año 1961, la Balanza de Pagos de Chile arrojaba un déficit ascendente a US\$147 millones. En diciembre de ese año, el nuevo ministro de Hacienda, el abogado Luis Mackenna Schiell, y el presidente del Banco Central, Eduardo Figueroa, que había ocupado la cartera de Hacienda hasta pocos meses antes, se reunieron con el Presidente para adoptar una resolución respecto de la crítica falta de divisas. La situación era tal que el 27 de ese mes se debió suspender las operaciones en moneda extranjera en el país<sup>65</sup>. En forma paralela se procedió al control y la restricción a las importaciones de artículos suntuarios; se modificó el estatuto jurídico para los puertos libres, y se estableció un impuesto a los viajes al exterior.

Las medidas adoptadas no aliviaron del todo la situación de pagos internacionales, por lo que, por iniciativa del Presidente de la República, el Comité Ejecutivo del Banco Central acordó modificar el régimen cambiario imperante a partir del 15 de octubre de 1962, estableciendo un cambio libre fluctuante, abandonando la paridad de 1,05 escudos por dólar que regía hasta ese momento. A raíz de estas medidas, el déficit de pagos contables se redujo

Puente Pichoy tras el terremoto de Valdivia, 1960.



Luis Mackenna Schiell.  
Genteleza diario El Mercurio.

a 40 millones de dólares, lo que “importó un mejoramiento de mucho más de cien millones de dólares con respecto al desequilibrio de las cuentas internacionales que prevaleció durante los dos años anteriores”<sup>66</sup>.

Una nueva crisis que afectaba la acción del Ministerio de Hacienda se desató en 1964, a raíz de una huelga del sector salud y del propósito del Gobierno de no ceder a las presiones por alzas salariales. La aprobación en el Congreso de “un monstruoso proyecto” que obligaba al Banco Central a emitir cinco mil millones para arreglar la huelga, había arrebatado “al Presidente de la República las más importantes funciones que la Constitución le entrega”, lo cual obviamente indignó al Mandatario. No obstante, pese a la oposición del Presidente y de su ministro de Hacienda, el proyecto siguió su curso. Alessandri fue duramente vapuleado por los radicales quienes lo acusaron de desleal y de querer perpetuarse en el poder. El impasse político se resolvió con una reorganización ministerial, pero la disciplina fiscal se había resquebrajado y la inflación alcanzó el 38,5% en el último año de su mandato<sup>67</sup>.

Realizando un balance de la gestión de su gobierno, el Presidente Jorge Alessandri indicaba que el ahorro fiscal había subido de 46,2 millones de escudos en 1962 a 99,5 millones de escudos en 1963, la inversión fiscal había alcanzado un nivel récord y “progresivamente su financiamiento ha ido recayendo en mayor proporción en el ahorro gubernamental, lo cual no puede ser más satisfactorio”. El Mandatario mantenía su confianza en la necesidad de proseguir en la ortodoxia fiscal.

“De lo ocurrido en materia económica en esta administración se desprende un hecho concluyente y de la mayor importancia: que la estabilidad se traduce en más rápido avance del aumento de la producción y en el del poder comprador de los asalariados. Si de los resultados de conjunto logrados durante los últimos cinco años, que señalan enormes progresos de todo orden, se pasa a los de cada año en particular, se comprobará que los más favorables son precisamente los de mayor estabilidad y que, en cambio, desmejoran al aumentar la inflación, como ha ocurrido en el año último. Sería, en consecuencia, un gravísimo error no perseverar en todos los sacrificios que se precisen para restablecer la estabilidad económica como la más imperiosa de las necesidades nacionales”<sup>68</sup>.



Sergio Molina Silva.

## 6 · El gobierno de la Democracia Cristiana y el Ministerio de Hacienda

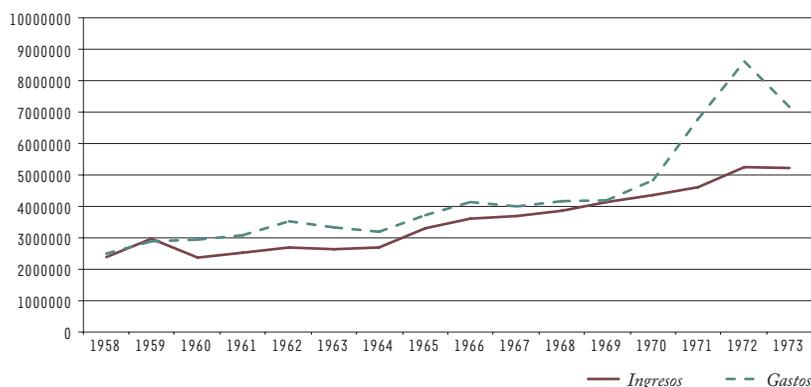
Al asumir su gobierno en noviembre de 1964 el Presidente Eduardo Frei Montalva designó como ministro de Hacienda al economista Sergio Molina Silva, formado en la entonces Escuela de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile. Había hecho carrera funcionaria en el Ministerio de Hacienda, junto con participar en diversas reuniones internacionales, hasta llegar a ocupar el cargo de director de Presupuestos durante la administración de Jorge Alessandri<sup>69</sup>.

En un balance posterior sobre su gestión a la cabeza de la cartera de Hacienda, Molina afirmó que, cuando asumió el cargo, debió elegir entre desarrollo y crecimiento. Optó por lo primero, aun teniendo claro que esa decisión tendría un costo económico y político el cual se materializó, efectivamente, y los demócratacristianos no fueron

reelectos en 1970. No obstante, estimaba que, como ministro de Hacienda, “hacer lo contrario habría sido claudicar a la convicción de que el subdesarrollo no se podía superar sin remover ciertos obstáculos estructurales que impedían al país lograr un sostenido progreso económico y social”<sup>70</sup>.

Durante los primeros dos años de gobierno, se logró un importante aumento de la tasa de crecimiento estimulada por la demanda de bienes de consumo y por la inversión pública. Según el ministro de Hacienda esta situación “estaba prevista en la estrategia diseñada por el Gobierno para su política de corto plazo, pero existía la convicción de que su efecto sería transitorio y que habría que impulsar el desarrollo de otros sectores dinámicos para lograr un crecimiento auto sostenido”<sup>71</sup>.

Así, con el objetivo de mantener ese crecimiento en el tiempo, se aumentaron las tasas de ahorro e inversión, especialmente en el sector público, cuyo volumen de ahorro creció un 20% en este período. Ello fue posible gracias a las condiciones favorables del precio internacional del cobre y a la aplicación de reformas impositivas como los tributos progresivos a la renta personal, todo lo cual permitió aumentar los excedentes y reducir la dependencia financiera de las inversiones del Estado y de créditos externos e internos.



**Gráfico 3.7**

Ingresos y gastos fiscales 1958-1973.

En millones de pesos de 2012.

**Fuente:** Elaborado en base a J. Díaz, R. Lüders, y G. Wagner, *La República en Cifras*, 2010. EH Clío Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>.

En este sentido, y adoptando una mirada a más largo plazo, el gobierno planteaba que los recursos fiscales debían ser orientados a modificar la estructura tradicional de la inversión pública, destinando los capitales a emprendimientos productivos como la industria petroquímica, el acero, la celulosa y el cobre, todos los cuales entrarían en producción en el decenio siguiente. Había conciencia de que los beneficios para el país se reflejarían, no de inmediato, sino más adelante, lo cual podía implicar “un alto costo político” para el gobierno demócratacristiano, pero se trataba de dar cumplimiento a un programa que miraba más allá de las coyunturas electorales.

En relación con el recurrente problema de la inflación, el ministro de Hacienda demócratacristiano reconocía que este flagelo había sido “el enemigo más rebelde para muchos gobernantes chilenos”, pues aun cuando, “todos ellos habían puesto el mayor empeño en derrotarla”, en general, “los precios han seguido su marcha ascendente en forma implacable”<sup>72</sup>.

Así, en su primer mensaje al Congreso Nacional, el presidente, Eduardo Frei Montalva, indicaba que para poder desarrollar los planes y programas de su gobierno, se requería como condición básica e insoslayable una situación económica sana, pues si se seguía con la inflación desatada, nada sería posible. En este contexto, el Presidente señalaba que se necesitaba, además de grandes acuerdos y responsabilidades, “una mayor tasa de ahorro, una adecuada distribución del ingreso, un nivel de cambio en consonancia con la realidad interna y externa, objetivos muy difíciles de lograr y mantener en un proceso inflacionario”<sup>73</sup>.

Continuando con las propuestas de gobiernos anteriores, ya reseñadas, el ministro Molina recordaba que uno de los primeros actos del Gobierno, en relación con la inflación, fue proponer “una reforma constitucional que permitiera al Ejecutivo realizar una acción planificada sin las interferencias del Parlamento en actos que son propios de la administración del Estado y cuya responsabilidad debe recaer tan sólo en el Presidente de la República”<sup>74</sup>.

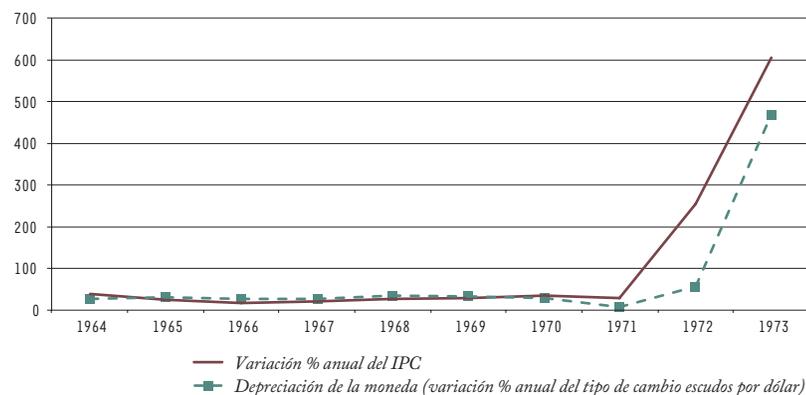
Estas materias se relacionaban con una reforma a las disposiciones que permitían a diputados y senadores imponer nuevos gastos públicos, otorgar beneficios previsionales y franquicias tributarias o aduaneras, o bien fijar porcentajes de reajuste de remuneraciones. Lamentablemente para los planes del Ejecutivo, esta reforma fue postergada y aprobada parcialmente en el último año del gobierno de Frei Montalva.

En todo caso, pese a los esfuerzos desplegados, Molina señaló, en uno de sus balances de su gestión como ministro de Hacienda, que debía reconocer que, en definitiva, el gobierno demócratacristiano no había logrado administrar adecuadamente las dificultades políticas que enfrentaba el país y controlar la inflación. Insistía en que las medidas técnicas eran claras, pero las posibilidades políticas para implementarlas eran muy limitadas. Efectivamente, los dos primeros años habían sido buenos, pero desde 1967 el Gobierno se había visto obligado a “abandonar sus metas de estabilización y todo su esfuerzo se orientó a evitar que el proceso se desbandara”.

### Gráfico 3.8

Inflación y depreciación de la moneda 1964-1973.

Fuente: J. Díaz, R. Lüders, y G. Wagner, La República en Cifras, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>.



Sergio Molina, quien, recordemos, había sido director de Presupuesto de Jorge Alessandri, planteaba que, entre 1960 y 1964, el sector externo había evolucionado

desfavorablemente. En esos años las reservas internacionales netas y el saldo de la balanza comercial habían sido negativos. A partir de 1965, debido a la ya mencionada alza del precio del cobre en el mercado internacional, la situación mejoró de manera tal que en 1970 el país había acumulado reservas netas positivas por 343,2 millones de dólares y saldos en la balanza comercial favorables con un promedio anual de 97 millones de dólares. El alto precio del cobre en el mercado mundial influyó decisivamente en el aumento del valor de las exportaciones de bienes. Así, la situación de la balanza de pagos del país al terminar el gobierno demócratacristiano y las perspectivas que se presentaban en el mediano plazo habían sido “las mejores que haya tenido Chile en muchos años”<sup>75</sup>.

Molina indicaba que la discusión más frecuente se había centrado sobre las ventajas y desventajas de una política de cambio fijo respecto de la libertad cambiaria. La administración del Presidente Frei no había adoptado ninguno de los dos criterios pues se consideró que “el tipo de cambio debía constituirse en un instrumento de política económica cuyo manejo debía adecuarse a los propósitos del plan de gobierno”. En este sentido se instaló la idea de un “tipo de cambio programado” que consistía en realizar las variaciones que fuere necesario en la cotización de las divisas de acuerdo con los cambios en las condiciones internas y externas de la economía. Con ello se evitaría la acumulación de presiones que pudiesen obligar a devaluaciones violentas, teniendo en vista la necesidad de crear un estímulo a los exportadores que permitiese mejorar sus precios relativos y les diese una base más sólida para programar sus actividades futuras<sup>76</sup>.

La política cambiaria fue criticada tanto por sus efectos inflacionarios como por los beneficios que ofrecía a las grandes empresas extranjeras exportadoras de cobre. No obstante, según Molina, la política cambiaria había contribuido a regularizar las operaciones de comercio exterior, sirviendo de estímulo para el aumento de las exportaciones, facilitando la formación de reservas internacionales, evitando movimientos especulativos de corto plazo y permitiendo una mejor asignación de los recursos nacionales, así como también una utilización más eficiente de los medios de pago sobre el exterior. Asimismo, esta política había permitido normalizar el pago de las importaciones, abrir paulatinamente al país a una mayor competencia externa y alcanzar un mejoramiento de los productos nacionales, permitiendo la integración y diversificación de la economía en el contexto latinoamericano e internacional.

Molina indicaba que el gobierno había planificado el aumento de la deuda externa en los primeros años destinando los recursos a la ejecución de proyectos relacionados con la expansión del comercio exterior. En efecto, el saldo de la deuda creció en 646 millones de dólares, pero las exportaciones “más que se duplicaron”, lo que se tradujo en una notable disminución de la deuda externa en relación al total de las exportaciones”, con lo cual disminuyó la dependencia de los créditos externos de corto plazo y se produjo una acumulación de “importantes reservas internacionales”. Durante este período existió, además, “una mayor afluencia de inversiones extranjeras”, lo que se había constituido en “un importante aporte a la balanza de pagos”<sup>77</sup>.

En relación con la política de redistribución del ingreso, para el gobierno demócratacristiano, ésta ocupaba “un papel primordial no sólo por razones sociales, sino también por el efecto dinamizador que tendría sobre el crecimiento económico”. En este sentido, la política de salarios y precios debía conducir a “un traspaso de los aumentos de productividad y de parte de las utilidades de las empresas en beneficio de los trabajadores y de los consumidores”<sup>78</sup>.

Según el Presidente Frei Montalva, esta política no debía tener efectos inflacionarios si los sectores más favorecidos en el pasado estuviesen dispuestos a colaborar. Pero, al mismo tiempo, las fuerzas laborales, especialmente los sindicatos más fuertes, debían tener una actitud responsable para hacer que esta política tuviese éxito como, por ejemplo, no presionar al Gobierno por reajustes superiores a la capacidad económica del país<sup>79</sup>. La política de remuneraciones consistía, entonces, en un marco de colaboración mutua entre el capital y el trabajo, en que los reajustes debían ser absorbidos por los aumentos de la productividad y por una prudente disminución de las utilidades. Es evidente que no era fácil lograr un acuerdo entre las partes involucradas por la oposición de los grupos económicos afectados y la imposibilidad de una adhesión consciente y leal de los trabajadores, quienes debían dejar de lado la actitud más “reivindicacionista”, que Frei denominaba como “nuevo feudalismo”.

Pese a los esfuerzos del Gobierno, los reajustes excedieron ampliamente los porcentajes propuestos que se estimaban compatibles con las metas del programa y con la capacidad de la economía nacional, debido a las presiones políticas, sindicales y gremiales. Ello provocaba una enorme presión sobre los costos y la demanda que se hizo sentir fuertemente sobre los precios y sobre el nivel de ahorro del sector público. Según Sergio Molina, parte del fracaso era que este “juego de acciones y reacciones creaba un movimiento permanente por obtener mejoramientos parciales de remuneraciones al margen de la legislación general, y obligaba al ministro de Hacienda a destinar parte de su tiempo a atender estos casos, que inevitablemente llegaban a él cuando el conflicto estaba a punto de estallar. Así, el ministro se constituía en el último baluarte de la defensa de la política gubernamental y de los dineros fiscales, y terminaba por ser ‘el hombre malo de la película’<sup>80</sup>.

Otra iniciativa importante para el ministro de Hacienda, Sergio Molina, fue el proyecto de ley que creaba el “Fondo de Capitalización de los Trabajadores”, cuyo objetivo era convocar a “toda la comunidad en un esfuerzo de ahorro con el fin de generar los recursos financieros que permitieran reactivar el proceso económico a través de la aceleración de los proyectos industriales y de la ampliación de las viviendas populares”, como también dar origen a la propiedad social de las empresas que se crearan con esas inversiones o de las que se adquirieran por el fondo. Esto permitiría limitar los aumentos de sueldo otorgados en 1968, para hacerlos compatibles con las metas de estabilización, sin que los empleados y asalariados pudieran experimentar una disminución real de su ingreso disponible, considerando que las medidas propuestas provocarían una importante reducción en el ritmo del alza de los precios de 1968.

La idea era que los empleados y asalariados que recibieran un reajuste de sus remuneraciones equivalente al 100% del alza del costo de la vida ocurrida en 1967, destinarían al ahorro “cinco puntos del porcentaje de ese reajuste”. Los partidos de oposición, tanto de la derecha como de la izquierda, a los cuales se sumaban los gremios y sindicatos, combatieron duramente este proyecto conocido popularmente como “chiribonos”, creándose un clima de enfrentamiento en un ambiente donde ya existía gran crispación y agitación social.

El debate político trascendió el Congreso Nacional y se trasladó al país en múltiples foros, conversaciones, reuniones públicas y privadas. La CUT organizó una huelga general en la que murieron cuatro trabajadores y un niño. Toda la controversia se originaba porque la iniciativa estaba ligada a la ley de reajuste de remuneraciones, que peligraba ante el dilatado debate en torno al proyecto de capitalización de los trabajadores, lo cual finalmente obligó al gobierno a transar respecto de las disposiciones relativas al fondo. Esta situación determinó la renuncia, en febrero de 1968, del ministro de Hacienda, Sergio Molina, “que había ligado su permanencia en el cargo a la suerte del proyecto”<sup>81</sup>. Fue sucedido por el ingeniero Raúl Sáez, quien siendo gerente de Endesa, había cobrado fama por su labor en controlar el desagüe del lago Riñihue que amenazaba la ciudad de Valdivia tras el terremoto de 1960<sup>82</sup>. Al igual que el ministro Molina, Sáez debió enfrentar el juego de los partidos políticos a raíz de una nueva ley de reajustes y renunció antes de permanecer tres meses en el cargo. Fue sucedido por el abogado Andrés Zaldívar, prohombre del Partido Demócrata Cristiano, quien estuvo a la cabeza del ministerio hasta el término de la administración Frei<sup>83</sup>.

Se optó, en definitiva, por la opción del desarrollo antes que por la opción del crecimiento, cuestión que no habría sido para nada bien entendida por los diversos sectores gremiales, políticos y sindicales que se oponían al Gobierno. Así, hacia fines de su mandato, parecía que el gobierno del Presidente Frei había perdido en medida importante el control sobre la situación económica que había logrado en los inicios. Es posible que la radicalización política y las dificultades económicas restaran las posibilidades de elegir un segundo gobierno demócratacristiano.

Si tomamos un marco de tiempo más amplio, vemos que los indicadores de crecimiento económico en las administraciones de Ibáñez, Alessandri y Frei presentan fuertes fluctuaciones. Parecen seguir con algún rezago los cambios en las políticas fiscales sin perjuicio de otros factores internos y externos. En el caso del gobierno de Ibáñez, se observa un bajo o nulo crecimiento entre 1954 y 1956, que son los años de alta inflación, con un crecimiento promedio de 3,6% anual en el período. Durante el gobierno de Jorge Alessandri hubo una fuerte caída del Producto Interno Bruto en el primer año de su mandato, seguido de tres años de crecimiento hasta 1963, y una baja en 1964, con una tasa de crecimiento promedio de 2,9% anual. Bajo Frei hubo un crecimiento entre 1965 y 1966, por los estímulos de la demanda que originaba, fundamentalmente, el aumento de los salarios y del gasto público, y una tendencia a la contracción a partir de 1967. El incremento de la tributación interna y de los ingresos derivados del alto precio del cobre en el mercado mundial permitieron aumentar la inversión pública en



Raúl Sáez.



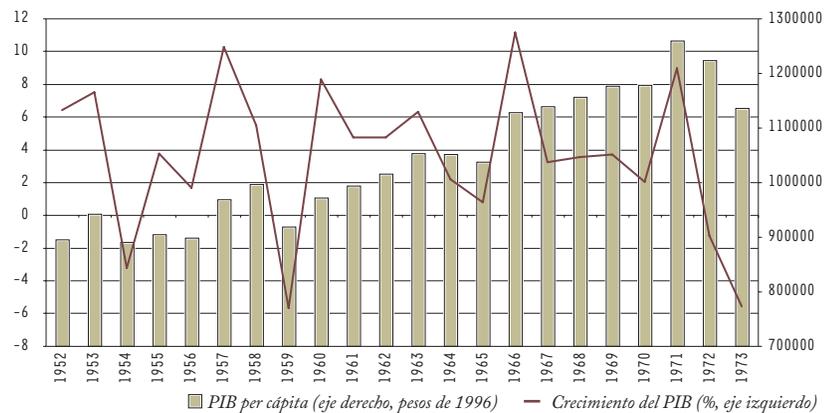
Andrés Zaldívar.

un 20% en términos reales entre 1964 y 1966. Las presiones políticas, la baja tasa de ahorro nacional y los brotes inflacionarios, además de la disminución del precio del cobre, del endeudamiento externo y de la expansión monetaria, redujeron drásticamente el gasto público en 1967, con lo cual se perdió el efecto dinamizador que había tenido en los dos primeros años de gobierno.

### Gráfico 3.9

Crecimiento económico de Chile y PIB per cápita 1952-1973.

**Fuente:** J. Díaz, R. Lüders, y G. Wagner, *La República en Cifras*, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>.



## 7 · El Ministerio de Hacienda y la Unidad Popular

El programa de gobierno de la Unidad Popular, la coalición de partidos de izquierda que apoyaba la postulación de Salvador Allende, planteaba que Chile había fracasado porque era “un país capitalista, dependiente del imperialismo, dominado por sectores de la burguesía estructuralmente ligados al capital extranjero, que no pueden resolver los problemas fundamentales del país, los que derivan precisamente de sus intereses de clases, a lo que jamás renunciarán voluntariamente”<sup>84</sup>. Las recetas reformistas y desarrollistas impulsadas por la Alianza para el Progreso, que había hecho suyas el gobierno de Eduardo Frei, “no habían logrado alterar nada importante”. Denunciaban que los monopolios norteamericanos controlaban el comercio exterior, dictaban la política económica por medio del Fondo Monetario Internacional, imponían la devaluación monetaria, la reducción de sueldos y salarios, distorsionaban las actividades agrícolas y dominaban importantes ramas industriales y de servicio. Las clases dominantes nacionales “cómplices de esta situación... han intensificado en los últimos diez años el endeudamiento de Chile en el extranjero”<sup>85</sup>. Para la Unidad Popular la endémica inflación de nuestro país obedecía “a causas de fondo relacionadas con la estructura capitalista de nuestra sociedad y no con las alzas de remuneraciones como han pretendido hacer creer los sucesivos gobiernos para justificar la mantención del sistema y recortar los ingresos de los trabajadores”<sup>86</sup>.

Para remediarlo, el programa de la Unidad Popular postulaba la puesta en marcha de una economía planificada, que debía orientarse a resolver los problemas inmediatos de los chilenos, garantizar el empleo con remuneraciones adecuadas a todos los que se encontraran en edad de trabajar, liberar al país de la subordinación al capital extranjero, asegurar un crecimiento económico

rápido, ejecutar una política de comercio exterior tendiente a diversificar nuestra economía, evitar las escandalosas devaluaciones de nuestra moneda y tomar las medidas conducentes a la estabilidad monetaria. La lucha contra la inflación iba a decidirse esencialmente con los cambios estructurales propuestos que debían incluir, además, medidas que adecuasen el flujo de circulante a las reales necesidades del mercado, controlasen y redistribuyesen el crédito, evitasen la usura, establecieran los precios e impidan que la estructura de la demanda proveniente de las altas rentas incentive el alza de los precios<sup>87</sup>.

El jefe del equipo económico era Pedro Vuskovic, que pasó a ocupar la cartera de Economía, Fomento y Reconstrucción. Como ministro de Hacienda fue designado un representante del Partido Comunista, Américo Zorrilla Acuña Obrero gráfico de formación, había ocupado cargos directivos en varias imprentas en Santiago y Valparaíso, incluyendo la administración de la imprenta del partido y la de la Editorial Universitaria<sup>88</sup>. Al Ministerio de Hacienda le correspondía más bien un rol de apoyo al proceso revolucionario, importándole, en realidad, el manejo de las cuentas fiscales sólo en función del éxito del proceso de cambios estructurales y la materialización del programa de gobierno.

Si bien existía en el país un ambiente propicio a los cambios, un programa tan radical como el propuesto por la Unidad Popular era resistido por amplios sectores de la población. El gobierno de Allende no contaba con una mayoría del electorado, ni menos con el número de parlamentarios suficientes para llevar a cabo las reformas institucionales que implicaban los cambios estructurales propuestos. Sin embargo, el gobierno de la Unidad Popular se empeñó, especialmente durante sus primeros dos años, en imponer su programa revolucionario y realizar las transformaciones estructurales que se requerían para avanzar al socialismo. Al terminar 1971, se había profundizado la Reforma Agraria estatizándose 1.374 predios que constituían poco más de dos millones de hectáreas agrícolas, además de la Gran Minería del cobre, el acero y el hierro, el salitre y el yodo, el carbón, la red telefónica, prácticamente todas las textiles, gran parte del sector metalmecánico, las grandes distribuidoras y los bancos<sup>89</sup>.

Como parte de las medidas de reactivación económica durante el primer año del gobierno de Allende, se aumentó el gasto fiscal, que creció, en términos reales, en algo más del 40% respecto del año 1970. Los mayores incrementos correspondieron a los rubros de vivienda, salud y producción y regulación de actividades económicas, realizándose un decidido esfuerzo por redistribuir la riqueza entre quienes tenían los salarios más bajos y los sectores más pobres y desfavorecidos de la sociedad. Estas medidas se tradujeron en una disminución de la cesantía y un aumento de la capacidad de compra de la población. La redistribución del ingreso fue abordada mediante el incremento de las remuneraciones, de los pagos previsionales, de las transferencias al sector público, del ya mencionado aumento del gasto social, aparejado a un efectivo control de precios “que dio como resultado una disminución del ritmo inflacionario”. El resultado fue que “los sectores de bajos ingresos experimentaron un aumento real de su capacidad de compra”, estimada en cerca de un 24%<sup>90</sup>. Contra todos los pronósticos y pese a las fuertes emisiones del Banco



Pedro Vuskovic.



Américo Zorrilla.  
Gentileza diario El Mercurio.

La Reforma Agraria se inició en el gobierno de Eduardo Frei Montalva.



Central, que provocaron una considerable expansión de la oferta de dinero, que aumentó en un 119%, y al notable incremento de los créditos internos, en 1971 se registró “una inflación menor que la del año anterior, con aumentos del producto geográfico bruto y los salarios reales”<sup>91</sup>.

El incremento del gasto fiscal y el consiguiente aumento del consumo y bienestar económico pretendían, además, cooptar nuevos sectores sociales para la Unidad Popular, en tanto este gasto había permitido el mejoramiento objetivo de sus condiciones de vida. Parfraseando la respuesta de Salvador Allende al periodista francés Regis Debray, en ese momento, “lo importante era ganar la elección”, aun a costa de un eventual caos económico<sup>92</sup>. De hecho, en las elecciones municipales de 1971, la coalición de gobierno logró cerca del cincuenta por ciento de los sufragios, aumentando casi quince puntos la votación obtenida por Salvador Allende en 1970. Gonzalo Vial recuerda que “quienes no éramos partidarios de la Unidad Popular nos hallábamos muy asombrados”. Recuerda, asimismo, que Frei escribió una carta a sus asesores económicos “enrostrándoles que al impedirle emitir habían limitado sus posibilidades de éxito”<sup>93</sup>.

No obstante, a fines de 1971 comenzaron a manifestarse los primeros síntomas de crisis económica como, por ejemplo, el importante déficit en la balanza comercial, de 110.4 millones de dólares, y en la balanza de pagos, de 309 millones de dólares, el extraordinario déficit fiscal, que aumentó un 453% respecto de 1970, la disminución en un 80% de las reservas fiscales y la notable disminución de la producción y de la inversión real en la economía nacional. Para mayor mal el precio del cobre comenzó a descender en los mercados internacionales, disminuyendo, por lejos, la más importante fuente de ingresos del país.



El aumento explosivo de la demanda por el efecto de mayores salarios, y el aumento del circulante unido al control de precios hacía imposible mantener el ritmo de producción. Y se produjo un desequilibrio que las medidas del Gobierno no lograron revertir. “La falta de precios remunerativos para producir, el desorden en los lugares de trabajo, la misma falta de abastecimiento de materias primas para la producción y el agotamiento de divisas” hicieron que la creciente demanda se enfrentara a una oferta de productos cada vez menor<sup>94</sup>. El desabastecimiento de algunos productos de consumo doméstico se fue haciendo cada vez mayor, especialmente a partir de la segunda mitad de 1972, lo que trajo como resultado la aparición del mercado negro y de interminables colas para adquirir alimentos.

Todos estos eran los primeros síntomas y manifestaciones de un incremento del espiral inflacionario que, finalmente, se desató en agosto de 1972. El índice de precios al consumidor alcanzó un alza de 255% durante ese año, la cifra más alta hasta entonces en la historia económica de Chile. Por otra parte, para 1972, el desequilibrio entre importaciones y exportaciones derivó en un déficit de la balanza comercial de 497.8 millones de dólares, un aumento de 350% respecto del año anterior; la balanza de pagos manifestaba un déficit de 318.9 millones de dólares y las reservas internacionales del país habían desaparecido<sup>95</sup>.

Las crecientes dificultades económicas favorecieron la polarización política y social. Mientras el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR, aumentaba sus acciones armadas con el objetivo de acelerar el proceso revolucionario, se consolidaba un grupo de extrema derecha denominado Patria y Libertad que buscaba hacerle frente al primero en la lucha callejera. En el ámbito de la política formal, la Democracia Cristiana se fue distanciando del gobierno

Colas causadas por el desabastecimiento en el gobierno de la Unidad Popular. Gentileza diario El Mercurio.



Por Jimmy Scott,  
noviembre de 1971.  
Gentileza diario  
El Mercurio.

a medida que se avanzaba hacia el socialismo de Estado, aliándose con el Partido Nacional en la Confederación Democrática (CODE) para resistir las iniciativas del Ejecutivo en el Parlamento tendientes a implementar el programa de la Unidad Popular por la vía institucional. Por su parte, la Unidad Popular se dividió entre quienes propiciaban la violencia armada como única solución para alcanzar el socialismo, entre ellos algunos miembros del Partido Socialista, como Carlos Altamirano, su presidente, y quienes insistían en mantenerse dentro de los marcos constitucionales y jurídicos del país, como el propio Allende y los comunistas. De este modo, el gobierno de Allende debía enfrentar tanto a sus adversarios políticos en el Congreso Nacional como a sus supuestos aliados y amigos, quienes intentaban radicalizar la situación para forzar una salida no institucional y acelerar el proceso revolucionario. En este contexto, aumentó progresivamente la toma de empresas y su traspaso al “área social”, la ocupación de fundos, y con ello la incertidumbre y la reacción de sus propietarios, lo cual derivó en una ostensible baja en todas las áreas de la producción nacional. Paralelamente, quizás como consecuencia de aquello, se incrementaron notablemente las manifestaciones de violencia política, a las que se sumaban el desorden, el caos y el enfrentamiento callejero cotidiano. En agosto y septiembre el Gobierno tuvo que decretar el Estado de Emergencia en Santiago y Concepción. La situación se agravó aún más a partir de octubre de 1972 con el denominado “paro de los camioneros”, al cual se sumaron los pequeños comerciantes, diversos gremios profesionales, empleados y estudiantes<sup>96</sup>.

- fundado en Valparaíso el 12 de Agosto 1827  
 Año CXVI - N° 49.321 (M. C. R.)

EL MERCURIO

Fundado en Sigo. el 1º de Junio 1900  
 Año LXXIII - N° 26.125 (Es propiedad)

PRIMER CUERPO

Santiago de Chile, Lunes 6 de Noviembre de 1972

PRECIO: E\$ 6,00  
AEREO: E\$ 7,00

Con Puntos Gremiales Pendientes.-

# Se Acordó Suspensión del Paro

- Gremios confían en la palabra del General Prats.
- El comercio reabre hoy sus puertas.
- Se buscará solución definitiva en próximos días.
- Intenso día de gestiones se vivió ayer.

En junio de 1972 se produjo un cambio en el equipo económico del gobierno. Orlando Millas, hombre de prensa que también militaba en el Partido Comunista, sucedió a Américo Zorrilla en la cartera de Hacienda, y Carlos Matus asumió en Economía, quien a los pocos meses fue sucedido por el ingeniero Fernando Flores. A comienzos de noviembre y con el objetivo de mitigar la crisis y restaurar el orden antes de las próximas elecciones parlamentarias, Salvador Allende invitó al comandante en jefe del Ejército, Carlos Prats, a integrar el gabinete como ministro del Interior, acompañado por el contralmirante Ismael Huerta en Obras Públicas y Transporte y el general de aviación Claudio Sepúlveda en la cartera de Minería. Prats, como jefe del equipo de uniformados, pronto se convirtió en figura clave al desactivar el paro de los camioneros. Un mes más tarde y para neutralizar las impugnaciones en el Congreso, los ministros de Economía y Hacienda intercambiaron sus cargos<sup>97</sup>.

El ahora ministro de Hacienda, Fernando Flores, anunció en enero de 1973, la próxima aplicación de un sistema de racionamiento, ante la escasez generalizada de productos de primera necesidad. Señalaba al respecto que “el problema del racionamiento, de encarar la necesidad de producir cuotas de consumo y no dejar al mercado actuar libremente, era una necesidad que hace tres o cuatro meses podía desentonar políticamente, parecía una medida ultra. Hoy día no”<sup>98</sup>. El objetivo del racionamiento, a juicio de la oposición era un nuevo paso hacia la implantación de un Estado socialista en Chile entregando a los organismos vecinales controlados políticamente por el Gobierno, las Juntas de Abastecimiento y Precios (JAP), las tareas de distribución de los alimentos básicos a la población<sup>99</sup>.

El proceso inflacionario que, como se ha dicho, se había desbocado a partir de agosto de 1972, parecía no preocupar especialmente ni a la Unidad Popular ni al Ministerio de Hacienda, pues se mantuvo el financiamiento por la vía de la impresión de billetes. El déficit fiscal alcanzó al 57% de los ingresos en 1972 y hasta septiembre del año siguiente superaba el 53%. La baja del producto interno bruto, tendencia que se había iniciado ese año, se aceleró en 1973 hasta alcanzar una caída del 5,6% para todo el año, como se aprecia en el gráfico

El paro de los camioneros, que comenzó 9 de octubre de 1972, se resolvió el 5 noviembre de 1972.



Orlando Millas.



Fernando Flores.



Marcha de las cacerolas vacías, manifestantes en San Bernardo. Gentileza diario El Mercurio.

3.9. En el sector agrícola la menor productividad superó el 10%, lo que obligó a la importación de alimentos obtenidos en parte a través de créditos de países amigos. Por su parte, la balanza comercial reflejó un déficit de 436.34 millones de dólares y la balanza de pagos de 260.1 millones de dólares, mientras que las reservas internacionales del Banco Central, a septiembre de 1973, eran de menos 605.6 millones de dólares<sup>100</sup>. En este contexto, el gobierno optó por suspender el pago de la deuda externa, lo que implicaba, a la larga, condiciones de interés y plazo extremadamente onerosas para el país<sup>101</sup>.

Con el país prácticamente en la quiebra, la capacidad de maniobra del Presidente Allende fue reduciéndose ostensiblemente. Con todo, a pesar de la crisis y de las profundas dificultades que enfrentaba, la coalición de gobierno conservaba un apoyo popular. En las elecciones parlamentarias de marzo de 1973 obtuvo casi el 44% de los votos, menos de lo logrado en 1971 pero varios puntos más que la votación de Allende en 1970<sup>102</sup>.

Allende intentó convencer a la oposición e incluso a sus aliados de llamar a un plebiscito para que el pueblo dirimiera la continuidad de su gobierno. Pero la confianza estaba rota y la violencia seguía su curso. El 21 de agosto, Prats se vio obligado a renunciar, siendo reemplazado por Augusto Pinochet, según se dice por iniciativa del propio Prats. Cambios similares ocurrieron en las demás Fuerzas Armadas. Los marinos lograron la renuncia del almirante Raúl Montero y su cargo fue ocupado por José Toribio Merino. El alto mando de la aviación reemplazó a César Ruiz por Gustavo Leigh. Allende ya no contaba con la confianza de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. La suerte estaba echada<sup>103</sup>. La intervención militar y el derrocamiento de la Unidad Popular era cosa de días.





Premio a la “Institucionalidad económica chilena”  
entregado por ICARE al Ministerio de Hacienda,  
en julio 2013.

CAPÍTULO IV

1 9 7 3  
2 0 1 4

EL MINISTERIO DE HACIENDA  
EN LOS ÚLTIMOS 40 AÑOS



**APLICARIA GOBIERNO SEGUN EXPERTO NORTEAMERICANO.—**

## Reducción y Control De Sueldos y Salarios Para Paliar Inflación

Es propósito del Gobierno paliar la lucha contra la inflación desatada en Chile, en base a una reducción y control drástico de sueldos y salarios. La aplicación de esta política se centralizará en la nueva Comisión de Remuneraciones que creó el Ejecutivo.

Esto se desprende de la información que recogió en Santiago, Rosenstein Rodán, experimentado economista, de alrededor de 60 años de edad, que envió a Chile el Comité Económico de la Alianza para el Progreso (CIAP), con el objeto de hacer una verdadera radiografía de la economía chilena y presentar un informe detallado a ese organismo que controla el sistema crediticio de la ayuda norteamericana a los países

durante este transcurso, según se supo en fuentes que merecen absoluta fe, tuvo prolongadas conversaciones con el Ministro de Economía, Orlando Millas; el Ministro Director de Planificación Nacional, Gonzalo Martner; el presidente del Banco Central, Alfonso Inostroza, y otros personeros del aparato financiero-económico gubernativo.

Estas reuniones tuvieron como marco la más absoluta cautela, Rodán, por su parte, mantuvo la característica reserva que le impone la ética de su condición de funcionario internacional.

Sin embargo, fuentes expertas tuvieron conocimiento que su estudio abarcó fundamentalmente el problema inflacionario en

esa razón, ya se había creado una comisión para el efecto. Se informó también Rodán que por esa razón el Gobierno iba a ser firme en su posición de no conceder, desde ya, aumentos que no estimara enmarcados en esa política —ejemplo— el conflicto de "El Teniente".

Las mismas fuentes informaron que Rodán había recurrido también al sector gubernamental industrial y que en esa área, se había encontrado con otra sorpresa: se le dijo, en círculos del área de la Vivienda, que el sistema de ahorro y préstamos estaba utilizando sólo el cincuenta por ciento del ahorro acumulado, en construcciones habitacionales. Constató también que "existe dinero en abundancia para obras destinadas a la

Titular, mayo de 1973.  
Gentileza diario El Mercurio.

### 1 · El Gobierno Militar y el nuevo modelo económico para Chile

Durante el gobierno del Presidente Salvador Allende se generó en el país una de las mayores crisis institucionales de su historia, lo que derivó en que las Fuerzas Armadas y de Orden asumieran el poder el 11 de septiembre de 1973. Se constituyó una junta militar integrada por los comandantes en jefe de cada una de las ramas que no sólo debió hacer frente a la crisis política y social, sino también a reactivar la economía semi-paralizada por las huelgas y protestas sociales y controlar una hiperinflación desatada. El 12 de septiembre de 1973 asumió como ministro de Hacienda el contralmirante Lorenzo Gotuzzo Borlando cuya primera misión fue hacer un diagnóstico de la situación económica del país y adoptar las medidas más urgentes para restablecer la normalidad.

Los problemas económicos heredados del gobierno de la Unidad Popular fueron gravísimos, siendo los de mayor complejidad "el déficit fiscal, brusca caída del producto, nula inversión, inflación galopante, crédito internacional congelado, endeudamiento externo elevado e impago, área social (empresas estatales e intervenidas) con rendimientos bajísimos e insuficientes, demandas salariales cada vez más fuertes, paralización de faenas a causa de sucesivas huelgas, grave desabastecimiento de productos básicos"<sup>1</sup>. Estos problemas repercutieron especialmente en la situación fiscal y monetaria del país, así como en el sector productivo y en el comercio exterior.

La gravedad de la situación económica fue puesta en evidencia en la Exposición de la Hacienda Pública del 9 de octubre de 1973. Según cifras oficiales, el gasto fiscal presupuestado para 1973 era de 138.465,1 millones de escudos, mientras que el déficit fiscal presupuestado era de 49.572,1 millones de escudos. Sin embargo, el gasto fiscal efectivo fue de 277.922 millones de escudos con un



Lorenzo Gotuzzo Borlando.  
Gentileza diario El Mercurio.

déficit fiscal efectivo de 148.434 millones de escudos, lo que quiere decir que el déficit fiscal, como porcentaje del gasto fiscal, fue del 52,8% para 1973. Por otro lado, la cantidad total de dinero de 1973 correspondió a 406.000 millones de escudos, 477% de aumento respecto del año anterior, que fue de 70.484 millones de escudos. Este aumento considerable del dinero correspondió a una variación del 3.255,3% en relación con la cantidad de dinero de 1970<sup>2</sup>.

Ante tal situación, el ministro Gotuzzo comenzó rápidamente a trabajar en una serie de medidas para reordenar la economía y sanear la hacienda pública, atacando dos de los problemas más urgentes: la inflación y el déficit fiscal. Para mejorar estas variables se debía normalizar o establecer una serie de otros factores como una política cambiaria realista, un sistema de precios que se relacionara con la variación de precios internacionales y un sistema tributario que permitiera al Estado recaudar la mayor cantidad de fondos posibles. De esta manera, “para lograr el indispensable reordenamiento económico y superar la crisis actual hemos decidido modificar las políticas cambiarias, de precios e ingresos vigentes a la actualidad”<sup>3</sup>. Fue así como el ministerio fijó las siguientes medidas para el corto y mediano plazo: un solo tipo de cambio básico de importación y exportación, devaluaciones periódicas y moderadas de la moneda para que el tipo de cambio no sea vea afectado por la inflación, establecimiento de precios que reflejen los costos reales de producción y una regularización de los precios agrícolas tomando como referencia los precios internacionales para fomentar la exportación. Esta serie de medidas de corrección monetaria tuvo un fuerte impacto sobre la población, debido a un considerable aumento del nivel de precios, pero en palabras del ministro Gotuzzo “ellas (las medidas) son una consecuencia inescapable de la verdadera y caótica realidad económica de la Patria”<sup>4</sup>.

Paralelamente al proceso de reordenamiento económico y financiero emprendido por el Ministerio de Hacienda comenzó a gestarse otro proceso de igual o mayor importancia. La experiencia socialista de Salvador Allende había llevado al extremo el modelo desarrollista que transformó al Estado en prácticamente el único actor con la capacidad de controlar la producción y de asignar los recursos, interviniendo de ese modo en la mayoría de las actividades económicas. En este período, los problemas más sobresalientes del país tenían relación con bajas tasas de crecimiento, el atraso agrícola, el déficit fiscal, la inflación, el estatismo exagerado, la escasez de empleos productivos y las condiciones de extrema pobreza<sup>5</sup>. En definitiva, hasta 1970 el país había crecido escasamente y su economía se basaba principalmente en la sustitución ineficiente de importaciones y no en el aprovechamiento de sus ventajas comparativas.

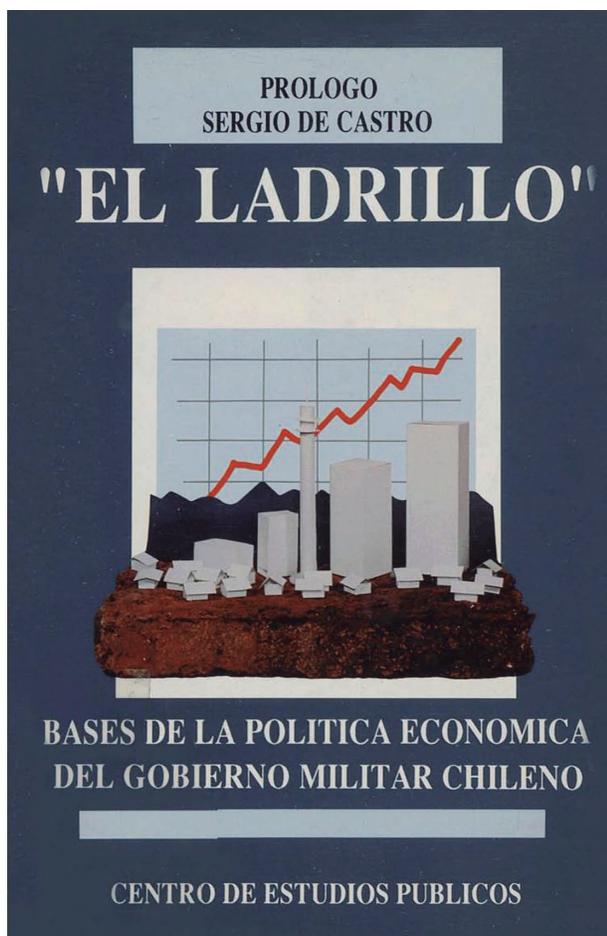
Estas dos situaciones llevaron a distintos actores a considerar el establecimiento un modelo económico alternativo al desarrollista, así como una nueva política económica basada en la libertad individual. Fueron los economistas chilenos graduados en la Universidad de Chicago, conocidos popularmente como los “Chicago Boys”, los que tuvieron un papel clave en la gestación e implementación del nuevo modelo económico a mediados de la década de 1970<sup>6</sup>.



Los economistas conocidos como “Chicago Boys”, Sergio de la Cuadra, Sergio de Castro, Pablo Barahona y Álvaro Bardón en una reunión en 1982.

En 1956 se había firmado un convenio para que estudiantes seleccionados de la Pontificia Universidad Católica de Chile fueran becados por la Universidad de Chicago para realizar estudios de posgrado en Economía. El objetivo de este programa fue dotar a la Universidad Católica de académicos rigurosos en el conocimiento de las ciencias económicas. Uno de estos estudiantes fue Sergio de Castro, que años más tarde se convirtió en asesor del Ministerio de Economía, enseguida en ministro de Hacienda y, por ende, en un hombre clave de la nueva política económica del Gobierno Militar. Según De Castro, uno de los primeros antecedentes de las bases del nuevo modelo económico, que más tarde pasó a ser conocido como “El Ladrillo”, fue un curso de Economía para empresarios dictado en la Sociedad de Fomento Fabril entre 1967 y 1968 al que acudieron los empresarios más importantes del país<sup>7</sup>. A partir de esta instancia un grupo de economistas y empresarios comenzó a participar en la elaboración de un programa económico y social para la candidatura presidencial de Jorge Alessandri Rodríguez de 1969, que representara una alternativa al desarrollismo. Las principales orientaciones del programa guardaban relación con la apertura comercial, la liberalización del sistema de precios, la creación de un mercado de capitales y la eliminación de prácticas monopólicas. Con la victoria de Salvador Allende el 4 de septiembre de 1970 este programa pasó a segundo plano.

Los resultados del gobierno de Allende en materias políticas, sociales y económicas permitieron la generación de un consenso hacia agosto de 1972 en torno a la necesidad de formular una nueva estrategia de desarrollo<sup>8</sup>. Entre los principales actores de este consenso había economistas, empresarios, políticos de oposición y la Armada<sup>9</sup>. Instados por el empresario Emilio Sanfuentes, el grupo de economistas que participó del programa económico para la candidatura de Alessandri Rodríguez volvió a reeditar los análisis y las propuestas para tener



El Ladrillo, portada edición 1992.

lo antes posible el programa definitivo basado en una economía de mercado como medio de asignación de los recursos, donde existiera apertura económica y libre competencia, y en la que el Estado tuviera un rol regulador. La idea de la nueva estrategia de desarrollo era aprovechar las ventajas comparativas del país, principalmente en la exportación de recursos naturales, para alcanzar rápidamente altas y sostenidas tasas de crecimiento económico y así superar las condiciones de pobreza de gran parte de la población.

De esta manera, se buscó que los postulados de una economía de mercado se establecieran en la realidad nacional. Aparte del mencionado Sergio de Castro, en la elaboración de "El Ladrillo" se encontraban destacadas figuras que posteriormente ocuparon importantes cargos en la administración económica del país como Álvaro Bardón, presidente del Banco Central entre 1977 y 1981, subsecretario de Economía entre 1982 y 1983 y Presidente del Banco del Estado entre 1988 y 1990; Pablo Barahona, presidente del Banco Central entre 1975 y 1976 y Ministro de Economía entre 1976 y 1978; Sergio Undurraga, gerente de la Oficina de Corfo en Nueva York; Fernando Léniz, ministro de Economía entre 1973 y 1975, asimismo importantes figuras empresariales como Manuel Cruzat, y académicas como Andrés Sanfuentes.

El Gobierno Militar comenzó a aplicar nuevo programa económico desde 1973, especialmente con las medidas de saneamiento económico ya señaladas. Sin embargo, dentro del mundo militar existía desconfianza sobre la aplicación de las políticas del programa debido a la tradición nacionalista y proteccionista de las Fuerzas Armadas. Los militares le asignaban un papel importante al Estado en la economía y no estaban convencidos sobre la idea de instaurar una economía de mercado. Además, muchas de las medidas de estabilización económica, como la liberalización de los precios y las devaluaciones, significarían un costo social importante para las personas, especialmente para los sectores de escasos recursos. Si bien los economistas comenzaron a ocupar cargos secundarios y de asesoría en el Gobierno Militar, la diferencia de opiniones respecto de la intensidad con que se debían aplicar estas políticas quedó en evidencia con el hecho de que la junta militar estableció sus propios asesores<sup>19</sup>, como lo fue el ingeniero civil Raúl Sáez, ministro de Hacienda de Eduardo Frei Montalva en 1968, que se convirtió en asesor general de Economía y posteriormente en ministro de Coordinación y Desarrollo.



Jorge Cauas.  
Gentileza diario El Mercurio.

En el intertanto, el ministro Gotuzzo renunció el 11 de julio de 1974 como parte de una reorganización total del gabinete. Ese mismo día asumió como ministro de Hacienda Jorge Cauas Lama, un destacado economista con estudios de posgrado y uno de los primeros civiles en integrar el gabinete del Gobierno Militar. Desde esta fecha todos los ministros de Hacienda han sido expertos en su materia con diversos estudios y experiencias, tanto profesionales como académicas. Jorge Cauas Lama nació el 13 de agosto de 1934 en la ciudad de San Felipe. Estudió en el Instituto Nacional para luego ingresar a la Universidad de Chile, donde estudió la carrera de Ingeniería Civil. Posteriormente, y gracias a una beca, realizó un Magíster en Economía en la Universidad de Columbia. Fue miembro de la Democracia Cristiana por largo tiempo, trabajando como un importante asesor durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, además de haber sido vicepresidente del Banco Central desde 1968 a 1970. Luego pasó a ocupar la dirección del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y en 1972 aceptó el cargo de director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo del Banco Mundial. De regreso a Chile, en 1974 volvió a asumir la vicepresidencia del Banco Central, cargo que dejó al poco tiempo cuando asumió como ministro de Hacienda hasta diciembre de 1976. Al año siguiente, fue designado embajador de Chile en los Estados Unidos. Jorge Cauas ha realizado una extensa carrera académica y profesional, siendo presidente del Banco Santiago, la Compañía de Cervecerías Unidas (CCU) y profesor de la Universidad de Chile, además de miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

Una de las medidas de ajuste más polémicas, que desataron los debates entre los economistas y los asesores de la junta militar, mencionados en el párrafo anterior, fue el Decreto Ley N° 522 del 15 de octubre de 1973 que estableció el fin del sistema de fijación de precios. Con esta medida, todos los precios quedaron sujetos a la libre competencia<sup>11</sup>, a excepción de 33 rubros que continuaron con el régimen de precios debido a su importancia económica como los combustibles y los alimentos básicos. Si bien las medidas de corrección económica y monetaria mostraron significativos avances en la disminución de los déficit y en el reordenamiento económico, la situación económica del país continuó siendo grave. Tal como lo expuso el ministro Cauas en octubre de 1974, los principales problemas de la economía (aparte de la inflación y el déficit fiscal) fueron la nula inversión en el país que impedía la creación de nuevas fuentes de trabajo, así como una escasa producción del sector industrial<sup>12</sup>. Los mayores logros del Gobierno se concentraron en el comercio exterior, especialmente en el crecimiento de la producción minera y agrícola para la exportación, que generó un importante aumento del ahorro interno hacia 1974.

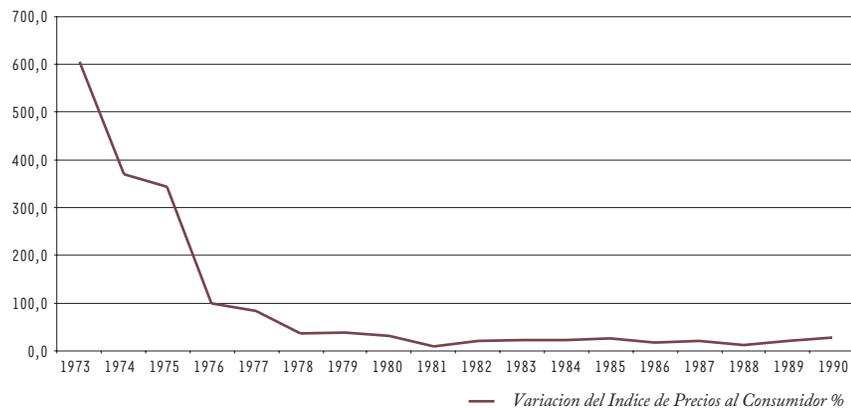
Estos logros fueron interpretados como el resultado de la progresiva implementación de una economía descentralizada, como lo explicó el ministro Cauas en la misma exposición de 1974: “La política adoptada por el Gobierno consiste entonces en una reducción gradual del déficit fiscal y del exceso de expansión monetaria. [...] el rápido crecimiento económico es una meta básica hacia la cual apuntan las medidas de política cambiaria, arancelaria y tributaria. Necesariamente se está induciendo un cambio en la estructura productiva de la economía, abriéndola hacia el exterior, de manera de aprovechar nuestras ventajas comparativas y basar nuestro crecimiento futuro en una estructura de producción eficiente y competitiva”<sup>13</sup>. Con todos estos esfuerzos el déficit fiscal proyectado para 1975 se estimó en un 21% mientras que la balanza de pagos tuvo un déficit presupuestado de US\$200 millones.

A la situación de crisis interna del país en 1975 se sumó un alza generalizada en el precio de los combustibles, debido a la crisis del petróleo de 1973, y una disminución importante del precio internacional del cobre. De esta forma se generó una crisis inflacionaria sumada a una crisis en la balanza de pagos por los efectos negativos en el comercio exterior, desmoronándose muchas de las expectativas de la política económica para 1975. De esta manera, el ministro Cauas tuvo que enfrentar el desempeño aún negativo de la economía nacional, además de sentar las bases del nuevo modelo. La situación fue en extremo delicada, ya que se podía regresar a los índices de 1973, por lo que los economistas aconsejaron al Gobierno dejar de lado el enfoque gradual llevado a cabo hasta la fecha para aplicar integralmente las políticas económicas de descentralización y de transformación del país en una economía de mercado, ya que era “necesario que la totalidad de los elementos de un programa estén debidamente armonizados, sean compatibles y no generen contradicciones o establezcan objetivos antagónicos”<sup>14</sup>.

**Gráfico 4.1**

Variación porcentual del índice de precios al consumidor 1973-1990.

**Fuentes:** J. Díaz, R. Lüders, R. y G. Wagner, *La República en Cifras*, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>; INE.



Por estas razones, el 12 de abril de 1975, el Gobierno estableció el Decreto Ley N° 966 por el cual se concedió “al ministro de Hacienda facultades extraordinarias tendientes a materializar, en forma unitaria, la política económica y financiera del Gobierno”<sup>15</sup>. Este decreto buscaba centralizar la implementación de las políticas económicas en un solo ministro, por lo que Cauas pasó a ocupar el cargo de “ministro coordinador del Sistema Económico”. La junta militar le pidió al ministro establecer a la brevedad un plan para evitar los efectos negativos de la doble crisis. Paralelamente, el 14 de abril, el Gobierno nombró un nuevo gabinete donde ingresaron más civiles en los distintos ministerios, siendo uno de ellos Sergio de Castro en el Ministerio de Economía.

De esta manera, el sector económico pasó a ser dirigido por economistas, ya que a estos nombramientos se sumó Pablo Baraona en la presidencia del Banco Central, lo que permitió tomar y aplicar medidas económicas con mayor libertad. Este hecho marcó el término de la indefinición del Gobierno por el nuevo modelo económico, ya que ante la gravedad de la situación económica, el despliegue de los economistas en los nuevos cargos ministeriales y otros conflictos que tuvo el Estado, como la salida unilateral del Pacto Andino y los conflictos limítrofes con el Perú, permitieron que la junta militar entregara a los economistas la conducción económica del país. Con todo, Raúl Sáez mantuvo su cargo de ministro de Coordinación y de Desarrollo, pero sin el poder resolutivo de los primeros años del Gobierno Militar, sino más bien uno de carácter consultivo<sup>16</sup>.

El 24 de abril de 1975 el ministro Cauas dio a conocer al país por cadena nacional el Programa de Recuperación Económica. Su objetivo central era “detener la inflación en el transcurso de lo que resta del año. El programa está dirigido a la normalización final de la economía por la vía de una reducción drástica de la inflación. [...] traerá como compensación una estabilidad económica que permitirá un desarrollo adecuado”<sup>17</sup>. Por otro lado, el programa buscaba revertir la tendencia desarrollista y atribuirle al Estado un rol subsidiario y regulador, dejando en el mercado, la iniciativa privada y la libre competencia el rol de la asignación de los recursos. Para esto se establecieron tres grandes áreas de reformas. La primera relacionada con la reducción general del gasto público a través de tres medidas: la regularización del área

de propiedad social (evitando que el Banco Central siguiera emitiendo dinero para financiar las empresas), la reducción de las planillas salariales de los empleados fiscales y un fuerte recorte de la inversión pública. La segunda, ligada a la política monetaria, estableció la libertad casi total de los precios y un tipo de cambio real, estable y realista que alentara las exportaciones no tradicionales. La tercera y última apuntaba a una reforma tributaria que permitiera incrementar los ingresos fiscales y reducir las distorsiones. Para esto se eliminaron los regímenes especiales de tributación y se conformó un sistema tributario basado principalmente en el gasto y el consumo, cuyo eje central fue el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Esto ayudó a “promover la eficiencia en la asignación de recursos e incentivar el ahorro doméstico”<sup>18</sup>. Esta reforma tributaria permitió simplificar y unificar el sistema de tributación, evitando la evasión y aumentando la recaudación.

Si bien durante los últimos meses de 1975 y los primeros meses de 1976 el impacto del Programa de Recuperación fue sentido por la población, debido al alza generalizada de todos los precios, hacia fines de 1976 comenzaron a evidenciarse los efectos positivos de las medidas adoptadas. En la Exposición de Hacienda Pública de 1976 el ministro Cauas dio a conocer los logros conseguidos hasta esa fecha. Por un lado, el déficit fiscal representó sólo un 2,7% del Producto Geográfico Bruto (PGB), la balanza comercial tuvo un superávit de 339 millones de dólares y la inflación presupuestada, a pesar de que siguió siendo alta, fue de un 120%, sólo algo menos de la mitad de la registrada en 1975, que había sido de un 340,7%<sup>19</sup>. Además de estas medidas, desde 1974 el Gobierno comenzó a devolver tanto las propiedades agrícolas como las empresas y sociedades estatizadas por el Gobierno de la Unidad Popular.

Con la implementación del Programa de Recuperación Económica de 1975 se produjo un cambio sin precedentes en la conducción económica del país basada en la aplicación de una política continua y coherente con el fin de establecer una economía social de mercado. Primero se buscó lograr un reordenamiento económico, donde los esfuerzos se condensaron en 1975 con la Ley de Administración Financiera del Estado “que permitió ordenar las cuentas públicas y definir claramente las responsabilidades respecto del presupuesto de la Nación y su ejecución”<sup>20</sup>, produciendo un cambio radical en la institucionalidad fiscal y financiera del país.

2 · El Gobierno Militar y el Ministerio de Hacienda hasta la crisis de 1982

A más de un año y medio de la implementación del Programa de Recuperación Económica, el ministro Cauas decidió renunciar a sus funciones en el Ministerio de Hacienda para aceptar el cargo de embajador de Chile en los Estados Unidos. La renuncia se produjo el 31 de diciembre de 1976, y ese mismo día asumió como ministro de Hacienda Sergio de Castro Spikula, uno de los principales economistas interesados en implementar el nuevo modelo económico del

Programa de Recuperación Económica

# Reducción Drástica De la Inflación en El Segundo Semestre



EL MINISTRO JORGE CAUAS, quien expone sobre el Programa de Recuperación Económica.

**Presupuesto del Sector Público Baja Entre 15 y 25%**

- Aumento de Impuestos**
- 10 % en impuestos progresivos a la renta
  - 10 % de sobretasa a suentados de consumo
  - Eliminación de exenciones del IVA excepto alimentos
  - Se acelera revalorización de bienes raíces no agrícolas.

**Controles Tributarios**

- Multas para evasores y sanciones que incluyen presión.

**Remuneraciones**

- Se mantiene reajuste automático
- Gratificación extra de \$ 20.000 a fines de abril
- Anticipo de \$ 20.000 a fines de mayo, descontable en dos cuotas.

**Desempleo**

- Extensión del programa de ingreso mínimo a trabajadores que resulten desocupados.

**Operaciones Bancarias y SINAP**

- Garantía del Banco Central.
- Se financiarán los déficits, "todas las veces que sea necesario".

TEXTO COMPLETO EN ESTA EDICIÓN:

## Advertencia a los Empresarios

"Deben manifestarse a los empresarios, cualquiera sea la condición que ellos tengan, que deberán colaborar con la política de Gobierno, a menos que deseen verse enfrentados a situaciones financieras insostenibles, que podrían ocasionar la quiebra de sus empresas. La demanda deberá estar restringida, pues nos encontramos en una situación normal. Como consecuencia de esto, cualquier presión en subir los precios se traducirá en acumulación de stocks que en definitiva tendrán que liquidar posteriormente con pérdidas cuantiosas. En los próximos meses se va a resultar un buen negocio para los empresarios tener en que la restricción de demanda existirá. Su incredulidad tradicional, que por tanto, viene en el pasado porfiriano, deberá disminuir. Puede traerlos en los próximos meses en el fin de su actividad. El Gobierno de ninguna manera escusará las facilidades de los que desconfían de la presente política".

## Llamado a las Dueñas de Casa

"Deben manifestarse que lo que hoy día comienza a hacer se dirige a resolver de una vez por todas la angustiosa situación que para los hogares significan las continuas alzas de precios. Durante algunos meses su atención va a ser difícil. Ella sin embargo comenzará posteriormente a mejorar con lentitud pero con seguridad."

## El Futuro del País

"La etapa económica que hoy iniciamos con dosis necesariamente al término de la lucha constante de todos contra la inflación y luego a un desarrollo nunca antes conocido en el país. El camino de la recuperación, a pesar de ser corto y conocido, está plagado de sacrificios y abstinencias. Debemos entrar en él con optimismo y con la esperanza cierta de que una vez transcurrido nos encontraremos en una economía libre y pujante que volverá a ejercer el liderazgo que en otros tiempos tuvo en el continente y en el mundo."

El Programa de Recuperación Económica se dio a conocer al país el 24 de abril de 1975. Gentileza diario El Mercurio.

Gobierno Militar y el responsable de llevar a cabo la política económica del país en su cargo anterior como ministro de Economía. Su reemplazante en la cartera de Economía fue Pablo Baraona, mientras que la presidencia del Banco Central la asumió Álvaro Bardón. Sergio de Castro nació el 25 de enero de 1930 en la ciudad de Santiago. Realizó sus estudios en el Colegio San Calixto de los Padres Jesuitas de La Paz (Bolivia) y el Grange School de Santiago, ingresando luego a la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde estudió Ingeniería Comercial. Posteriormente realizó un Doctorado en Economía en la Universidad de Chicago, regresando a la Universidad Católica para realizar una relevante carrera académica, convirtiéndose en director del Instituto de Economía y luego en decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de dicha universidad. Durante el Gobierno Militar ocupó diversos cargos públicos como asesor del Ministerio de Economía (1973-1974), ministro de Economía (1974-1976) y ministro de Hacienda (1977-1982). Luego de su renuncia al Ministerio de Hacienda comenzó una carrera profesional en el sector privado, siendo presidente de diversas empresas como AFP Provida y el Banco Edwards. Actualmente es miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos y del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica.



Sergio de Castro Spikula, 1982.

Las medidas de ajuste estructural del Plan de Recuperación Económica implicaron una profundización de las políticas descentralizadoras aplicadas hasta esa fecha, además de un alto costo para las personas por el alza de los precios. Sin embargo, los primeros signos de recuperación económica comenzaron a evidenciarse hacia 1977, y para 1978 la mayoría de los índices estaban normalizados, tal como lo estableció el ministro De Castro en la Exposición de la Hacienda Pública de enero de 1978: “El Gobierno estuvo siempre consciente de que el ajuste financiero significaría un costo en lo productivo en el corto plazo, pero estuvo dispuesto a asumirlo en el convencimiento de que la estabilidad era condición necesaria para un crecimiento rápido y sostenido de la producción. El objetivo del Programa fue siempre el logro del mejoramiento en el nivel de vida de los chilenos que viene dado por mayores disponibilidades de bienes, producto del mayor crecimiento”<sup>21</sup>. De esta manera, el principal objetivo del nuevo ministro De Castro fue alcanzar una estabilización macroeconómica centrandose en reducir el aún persistente ritmo inflacionario y asegurar condiciones favorables en la balanza de pagos para que no se viera perjudicado el comercio exterior, uno de los principales factores de la recuperación económica del país. Esta política se diferenció respecto de la primera etapa del Gobierno Militar, la cual estuvo centrada en el reordenamiento económico, reduciendo principalmente la tasa de inflación y el déficit fiscal.

La política de estabilización del ministro De Castro se basó en el uso de todos los mecanismos disponibles orientados a la disminución y control de la emisión de dinero. Por otro lado, se profundizó la apertura comercial del país aprovechando las ventajas comparativas, especialmente de las exportaciones no tradicionales. Es así como la inflación alcanzó un 63,5% en 1977, mientras

que la balanza de pagos tuvo un virtual equilibrio con un superávit de US\$18 millones, debido fundamentalmente al dinamismo del sector exportador. Así también, la actividad económica tuvo un importante aumento por la creación de nuevas fuentes de trabajo producto de la eliminación de los déficits de la mayoría de las empresas públicas. Esto se vio reflejado en que el déficit fiscal representó sólo un 9,4% del gasto fiscal<sup>22</sup>. Estos indicadores fueron demostrando la tendencia a una situación de estabilidad, un mejoramiento de la actividad financiera y un saneamiento del comercio exterior, que se tradujo en un mayor consumo y bienestar por parte de la población.

La economía nacional siguió mejorando al año siguiente gracias al aumento en seis veces de las exportaciones no tradicionales, diversificándose tanto los productos exportados como los mercados a los que llegaban. Esta situación produjo que la balanza de pagos tuviera un superávit de US\$600 millones. A su vez, el crecimiento del Producto Geográfico Bruto proyectado para 1978 fue de un 6%, el que finalmente alcanzó una tasa de crecimiento de 8,2%. Este aumento considerable se explicó por el incremento en la actividad económica, especialmente del sector industrial que alcanzó una tasa de aumento de un 10%. Asimismo, la inflación logró reducirse a un 30,3% y el déficit fiscal correspondió a un 4,2% del gasto fiscal de 1978<sup>23</sup>. Todo esto redundó en un aumento de la inversión, una mayor producción y nuevas plazas de empleo generadas por el sector exportador. Paralelamente al proceso de estabilización, el Gobierno fue asignándole lentamente un rol cada vez más secundario al Estado, condición necesaria en una economía de mercado, solidificándose “cada vez más el convencimiento de que un Estado normativo y subsidiario que permita una amplia libertad de acción, que no atente contra el bien común es el eje central de toda política. En el ámbito económico, los largos estudios de las funciones y atribuciones de los organismos estatales han permitido concluir y aplicar un sistema económico impersonal, no discrecional, y basado en el mercado, cuyos éxitos hace ya algún tiempo son incuestionables. El Estado, en su rol empresarial, deberá cautelar el que marcos institucionales garanticen que el funcionamiento de sus empresas, corporaciones y bancos se desenvuelvan con niveles de eficacia propios de una economía competitiva”<sup>24</sup>.

El nuevo rol del Estado permitió iniciar una política de privatizaciones desde 1974 en adelante. Los objetivos de las privatizaciones fueron esencialmente dos: en primer lugar reducir el déficit fiscal, que era uno de los principales problemas económicos al allegar recursos frescos al Estado; en segundo lugar se buscó reducir la intervención excesiva del Estado en la actividad económica<sup>25</sup>. De esta forma, la primera etapa de privatización transcurrió de 1974 a 1983, dividiéndose en dos subfases. La primera, correspondiente al año 1974, se caracterizó por la devolución gratuita de los activos tomados durante el gobierno de la Unidad Popular. La segunda ocurrió entre 1975 y 1983, en la cual se traspasaron onerosamente al sector privado empresas y activos que tradicionalmente habían sido parte del Estado y del sector público<sup>26</sup>. De esta manera, la propiedad privada y el mercado comenzaron a adquirir una función

cada vez más importante en la economía, no sólo convirtiéndose en los grandes asignadores de recursos, sino también fortaleciendo su posición como impulsor de inversiones. Este fortalecimiento del mercado fue de la mano con la idea de que la iniciativa particular, la libertad económica y el rol subsidiario del Estado eran fundamentales para asegurar el crecimiento y el desarrollo del país<sup>27</sup>.

El impacto de las privatizaciones de la primera etapa permitió generar progresivamente un mercado de capitales que permitió a los mismos privados acceder a créditos internacionales para generar mayores inversiones en la economía. Por consiguiente, la economía se volvió más competitiva al abrirse al mercado internacional, por lo que el país se convirtió en una atractiva plaza para las inversiones extranjeras<sup>28</sup>. Por otro lado, el menor peso y tamaño del Estado en la economía, debido a la privatización de gran parte de las empresas del área social, permitió a éste aumentar sus recursos y orientarlos hacia otras necesidades, ayudando a reducir en parte el déficit fiscal. De esta manera, los recursos que antes se focalizaban en estas empresas pasaron a distribuirse en pos de un mayor gasto social, estableciendo una relación entre las políticas económicas y las sociales. Sólo en 1978 el Gobierno gastó en los sectores sociales US\$1.074,7 millones, distribuidos en vivienda, salud, educación y desarrollo regional, entre otros. Además, entregó subsidios de cesantía, capacitación a trabajadores, reajuste de las remuneraciones y una eliminación progresiva de formas regresivas de tributación<sup>29</sup>. De esta manera, las políticas económicas y sociales se caracterizaron por la coherencia y continuidad, dando estabilidad macroeconómica al país, superando la mayoría de los déficits y normalizando los índices y variables más importantes de la economía. Por lo tanto, hacia 1979 la economía chilena no sólo se había estabilizado, sino que entró en una fase de modernización, ya que el Gobierno Militar decidió cambiar el énfasis desde la estabilidad al desarrollo<sup>30</sup>.

Durante el Mensaje Presidencial del 11 de septiembre de 1979 el Gobierno Militar oficializó e informó al país sobre el Programa de Modernizaciones, denominado plan de “las siete modernizaciones”, ya que algunas de estas reformas habían sido anunciadas anteriormente o se encontraban en proceso de tramitación y/o ejecución. El objetivo de estas medidas, tal como su nombre lo dice, fue modernizar y dotar de una nueva institucionalidad a diversos sectores, tanto del Estado como de la economía, debido a su carácter obsoleto que impedía un mejor desempeño del modelo económico<sup>31</sup>. La primera de estas modernizaciones fue el nuevo Plan Laboral que estableció una base legal nueva, permitiendo la libertad de celebrar asambleas sindicales y una nueva relación entre empleados y empleadores con el fin de regular los conflictos en este ámbito. La segunda de estas medidas fue la Reforma Previsional que reemplazó al sistema de reparto existente por uno de capitalización individual mediante la creación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). La tercera reforma guardaba relación con la educación mediante la extensión de la libertad de enseñanza y la participación de la comunidad y la familia en la educación de los hijos, el traspaso de la administración de las escuelas públicas a los municipios y la creación de colegios particulares subvencionados, la

apertura del sistema universitario y la diversificación de las opciones de capacitación y perfeccionamiento de los jóvenes. La cuarta tarea estableció una reestructuración del sector salud por medio de una mayor alternativa de establecimientos y profesionales de quienes recibirán la atención. De esta manera se creó un sistema de salud privado denominado Isapres (Instituciones de Salud Previsional), así como el traspaso de los consultorios a las municipalidades. La quinta meta fue una modernización del sector justicia con la creación de juzgados, renovación de los sistemas carcelarios y cambios en el Servicio de Registro Civil e Identificación. La sexta reforma estuvo orientada a un desarrollo agrícola basado en la propiedad privada y la libre competencia facilitando el acceso a los agricultores a mayor crédito para diversificar los cultivos. La séptima y última modernización fue una Reforma Administrativa y Regional, conforme a una concepción basada en la descentralización y la desconcentración administrativa que buscaba una administración participativa donde las decisiones no estuvieran radicadas exclusivamente en los órganos superiores, potenciando principalmente a los municipios como centros de participación y responsabilidad ciudadana en la solución de los problemas concretos de la comunidad<sup>32</sup>.

Tanto la estabilización macroeconómica llevada a cabo por el Ministerio de Hacienda, así como el Programa de Modernizaciones del Gobierno Militar, permitieron que la situación económica y fiscal del país alcanzara los mayores éxitos desde la implementación del nuevo modelo económico. Para el 30 de junio de 1981 la balanza de pagos mostró un superávit de US\$3.935, mientras que el déficit fiscal desapareció a partir de 1979. Por otro lado, las exportaciones no tradicionales constituyeron un 39% del total de exportaciones en 1980, lo que contribuyó de manera decisiva a no depender exclusivamente del cobre, ya que en ese año el metal rojo aportó un 46% de los ingresos por exportaciones. A su vez, el Producto Geográfico Bruto creció en un 6,5% en 1980, lo que arrojó una tasa de crecimiento promedio anual de 7,2% entre 1975 y 1980, es decir, entre la aplicación del Programa de Recuperación Económica y el Programa de Modernizaciones. La inversión en el país alcanzó un 17,9% del producto en 1980, en donde la inversión privada representó un 67,3% de la inversión total. Por último, el gasto social en Educación, Vivienda, Salud, etc., se elevó en 1981 al 53,6% del total del gasto fiscal<sup>33</sup>.

Si bien la estabilización macroeconómica permitió revertir el déficit fiscal y el de la balanza de pagos, transformándolos en superávit, la inflación se mantuvo como un problema persistente dentro de la economía, debido a las diversas presiones inflacionarias que existían. Así, a pesar de la considerable reducción de este índice desde mediados de los años setenta, la inflación continuó siendo elevada, alcanzado un 31,2% en 1980<sup>34</sup>. Sin embargo, el ministro De Castro logró reducir la inflación a un 9,5% en 1981 gracias a los efectos de la política del tipo de cambio como ancla nominal, es decir, la fijación del tipo de cambio fijo. Hasta 1977 la estrategia empleada para combatir la inflación fue básicamente reducir la cantidad y emisión de dinero, y de permitir devaluaciones del peso en sólo un 10%, con el fin de disminuir paulatinamente las expectativas inflacionarias, tal como

ocurrió en 1976 y 1977. A pesar de las moderadas pero periódicas devaluaciones, la tasa de crecimiento de los precios continuó creciendo, a lo que se agregó el comportamiento del tipo de cambio, convirtiéndose este último en un factor determinante de las expectativas inflacionarias. De esta manera, con el fin de cambiar drásticamente la orientación de la política de estabilización, el ministro De Castro decidió utilizar el tipo de cambio fijo como ancla nominal del sistema económico para reducir la tasa de inflación.

El programa de estabilización basado en el tipo de cambio fijo se inició en 1978 y tuvo dos etapas. La primera, que transcurrió de febrero de 1978 a junio de 1979, “se caracterizó por una tasa de devaluación anunciada con anticipación y fijada, intencionalmente, por debajo de la tasa de inflación en curso”<sup>35</sup>. Los resultados no fueron los esperados, ya que la inflación aumentó de un 30,3% en 1978 a un 38,9% en 1979, por lo que el ministro De Castro anunció el tipo de cambio fijo en \$39 el dólar el 1 de junio de 1979, iniciándose la segunda etapa de esta política. La premisa del tipo de cambio fijo fue que una tasa predeterminada de devaluación nominal, es decir el tipo de cambio fijo, restringiría los precios, reduciría las expectativas inflacionarias y aseguraría que las autoridades fiscales y monetarias tuvieran un manejo conservador de la economía, ya que éstas no necesitarían ningún tipo de control de precio o salario<sup>36</sup>. Esto es lo que se conoce como ajuste automático, donde el Banco Central adquiere una política neutra, limitándose a comprar o vender las divisas que se le ofrezcan o demanden a un precio fijo<sup>37</sup>, produciéndose el ajuste, donde las ventas de divisas del Banco Central reducen la masa monetaria.

Para que la política de cambio fijo tuviera éxito era necesario que no se produjeran controles sobre los precios o los salarios. Sin embargo, desde 1976 el Gobierno adoptó un esquema de indización salarial basado en la inflación pasada, es decir, un reajuste automático y obligatorio de los sueldos del sector público que aumentaron periódicamente para compensar la tasa de inflación acumulada del año anterior. Este esquema de indización se extendió en 1981 al sector privado que no negociaba colectivamente sus remuneraciones<sup>38</sup>, aumentando las presiones inflacionarias. Por otro lado, gracias al fomento de la iniciativa privada, en el mediano plazo se produjo un fuerte movimiento de negocios e inversiones en el país. Sin embargo, el aún poco desarrollado mercado de capitales impidió a los privados emprender sus actividades con dinero propio. De esta manera, comenzó la tendencia de los privados a formar conglomerados con el fin de reducir los costos de inversión y, principalmente, de contar con liquidez. A su vez, el Gobierno redujo las trabas al ingreso de crédito externo, lo que permitió a los bancos y empresas chilenos endeudarse con los bancos extranjeros. El sector privado logró reducir el costo promedio del interés que pagaban en Chile, contrayendo sus deudas en dólares gracias al cambio fijo de la moneda. De esta manera, las autoridades financieras promovieron una política expansiva de la economía a través de la expansión del sector privado entre 1979 y 1981<sup>39</sup> debido al alza de los salarios y el endeudamiento del sector privado, en contraposición a lo que buscaba el tipo de cambio fijo, generando así el principal factor interno de la crisis económica de 1982.

En el Mercado Externo:

# ENDESA Contrata Créditos Por US\$ 200 Millones

■ Gerente general, Hiram Peña, explicó que los recursos financiarán parte de las inversiones proyectadas para este año, que totalizan 290 millones de dólares

La Empresa Nacional de Electricidad, ENDESA, fue autorizada para contratar créditos en el mercado internacional por un monto de 200 millones de dólares.

Esta información fue entregada a "El Mercurio" por el gerente general, Hiram Peña y por el gerente de Finanzas, Agustín León, quienes especificaron que los recursos serán destinados a financiar parte de las inversiones por 290 millones de dólares proyectadas por la empresa para el presente año.

Los 90 millones restantes serán financiados con la venta de activos prescindibles (bienes raíces, vehículos usados y equipos que quedaron inactivos al traspasarse algunas operaciones a contratistas); emisión de instrumentos financieros (acciones, bonos y debentures).

**EMISION**

Los ejecutivos de ENDESA informaron que la emisión de instrumentos financieros (que también efectuará la filial Colbún) tendrá un límite de 60 millones de dólares, monto autorizado en la última Junta de Accionistas efectuada en la empresa. Esta cifra significa un 2,5 por ciento del capital y reservas y durante el presente año alcanzará a 25 millones de dólares.

La venta de activos prescindibles dará un total de ocho millones de dólares mientras que se estudian los antecedentes para calcular el monto que se obtendrá al licitar las centrales de Collinque y Pilmalquén, las cuales tienen, en conjunto, un valor libro de 75 millones de dólares.

"Esperamos que mientras se preparan las condiciones naciona-

Entretanto, Agustín León precisó que, como esta operación será fuente de recursos para financiar el presupuesto que la empresa tiene para 1982, es necesario que se lleve a cabo este año.

Indicaron ambos ejecutivos que las centrales de la Región de los Lagos que se traspasarán al sector privado representan un tres por ciento del activo fijo de la empresa que, en total, alcanza a unos tres mil millones de dólares.

**PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD**

El gerente general de ENDESA reiteró que "con estas operaciones se están consiguiendo dos objetivos: por un lado se cumple la función de subsidiariedad del Estado permitiendo la participación del sector privado en la re-

En mayo de 1982, ENDESA contrató crédito externo aprovechando la reducción de trabas del Gobierno. Gentileza diario El Mercurio.

### 3 · La crisis económica de 1982 y el Ministerio de Hacienda

La mayoría de los éxitos económicos del Gobierno Militar hacia fines de los años setenta y los dos primeros años de la década de los ochenta tenían relación con la apertura comercial que experimentó el país, especialmente por la diversificación de las exportaciones no tradicionales, que se convirtieron en el principal factor para superar los diversos déficit que presentaba nuestra economía. Sin embargo, esta misma apertura comercial hizo que el país fuera más vulnerable a los vaivenes cíclicos de la economía internacional. Estas oscilaciones se tradujeron en una recesión mundial a principios de los años ochenta que desencadenó la crisis económica que vivió el país en 1982.

La recesión mundial comenzó a manifestarse en 1979 y se originó, en parte, por un alza generalizada en el precio del petróleo, pero principalmente por una modificación en la política económica norteamericana que buscó reducir su tasa de inflación<sup>40</sup>. Así, con la llegada de Ronald Reagan a la Presidencia se estableció una política más restrictiva respecto de la tasa de crecimiento del dinero, además de reducciones importantes de los impuestos con el objetivo de dinamizar al sector privado. Por otro lado, se produjo un aumento del gasto fiscal en ese país debido a la denominada Guerra Fría. Estos factores hicieron necesario el endeudamiento del gobierno norteamericano en el mercado financiero, lo que significó un alza en las tasas de interés. De esta manera, la política norteamericana provocó una escasez relativa del dólar, que incentivó un mayor flujo de dinero hacia el mercado financiero de Estados Unidos y revaluaciones significativas de la moneda norteamericana en relación con el resto de las economías<sup>41</sup>.

La escasez relativa del dólar ocasionó un deterioro en las economías desarrolladas por medio de un descenso en el precio de sus productos de exportación y un incremento de las tasas de interés de los mercados internacionales. El estancamiento de los sectores productivos de bienes durables y de la construcción determinaron que el precio de las materias primas de las economías subdesarrolladas disminuyera de forma considerable, lo que afectó de sobremanera al país. De hecho, 1981 fue el único año desde la implementación del nuevo modelo económico que las exportaciones no aumentaron en relación al período anterior, es decir, las exportaciones chilenas perdieron competitividad frente al panorama económico internacional, lo que progresivamente produjo un empobrecimiento del país en términos de intercambio<sup>42</sup>.

Sin embargo, el alza del precio del petróleo permitió a los países productores del combustible acumular enormes excedentes de dinero, los que posteriormente fueron traspasados a la banca internacional. Esta a su vez, y debido al aumento de la liquidez, fue colocando este excedente principalmente en los países en vías de desarrollo a través de préstamos y créditos externos desde 1979, como lo fue el caso de Chile, que en 1981 recibió un flujo de capital externo sin precedentes, alcanzando los US\$4.393. De esta manera, los llamados “petrodólares” permitieron mantener el nivel de vida de la pre-crisis, aumentar el gasto de los sectores no ligados al comercio internacional y al sector exportador, a pesar del creciente déficit de la cuenta corriente, por ende, del aumento de la deuda externa<sup>43</sup>.

Como se mencionó en el subcapítulo anterior, el ministro De Castro decidió implementar en 1979 una política de cambio fijo como fórmula para reducir la inflación. Para que esta política tuviera éxito era necesario que no se produjeran nuevas presiones inflacionarias, pero paradójicamente el Gobierno mantuvo la ley de reajuste salarial del sector público y una parte del privado, además de reducir las trabas en el ingreso del capital externo. Es así como se fomentó una expansión del gasto privado, tanto de las personas como de las empresas, por el incremento de las importaciones y crecimiento del sector privado vía endeudamiento. La política del tipo de cambio fijo comenzó a generar un debate y cierta división dentro de los economistas que llevaron a cabo la transformación económica del país. El grupo contrario al cambio fijo insistió en la urgencia de devaluar el peso y terminar con el reajuste de las remuneraciones para evitar nuevos desequilibrios que ya se estaban produciendo en el comercio exterior<sup>44</sup>. Sin embargo, el ministro De Castro continuó con esta política, ya que “debemos generar un déficit en cuenta corriente en nuestra balanza de pagos, pues este déficit constituye precisamente el reflejo y la medición del ahorro externo que hemos sido capaces de hacer ingresar al país. No lograr este ahorro externo nos obligaría a crecer menos, o hacerlo a costa de una fuerte disminución del actual nivel de vida de los chilenos. (...) Quienes expresen temores de que la deuda externa de nuestro país sería actualmente elevada, deben tener presente que lo importante no es la cuantía de dicha deuda, sino la capacidad de pago que el uso de sus recursos genera”<sup>45</sup>.



Refinería de Petróleo en Concepción, ca. 1970.

A pesar de los argumentos del ministro, en 1981 comenzaron a evidenciarse los primeros síntomas de la crisis. En mayo de ese año, la Compañía Refinería de Azúcar de Viña del Mar (CRAV) informó sobre la paralización de sus actividades debido a la crisis del sector externo. Por otro lado, en noviembre de 1981, la Superintendencia de Bancos debió intervenir una serie de instituciones financieras que no contaban con capacidad de pago de las deudas que habían contraído, evitando así un colapso del sistema bancario. Por último, la cuenta corriente alcanzó en 1981 un déficit de US\$4.812<sup>46</sup> que correspondía a un 14,5% del PIB. La delicada situación del sector exportador y financiero aumentó las críticas a la política del cambio fijo, ya no sólo de los economistas, sino de parte de algunas autoridades militares. Sin embargo, el ministro De Castro argumentó que la crisis correspondía al endeudamiento del sector privado, específicamente del sector financiero, por lo que el Estado quedaría al margen en caso de una cesación del flujo crediticio y un aumento de las tasas de interés, sin tomar en consideración el problema que se generó en el comercio exterior<sup>47</sup>.

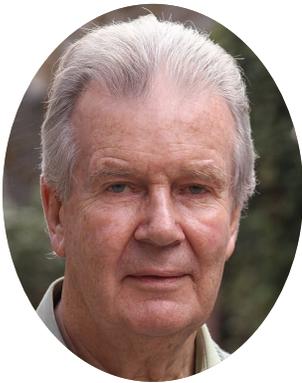
En 1982 la economía continuó empeorando. Las presiones y críticas hacia la política cambiaria llevaron al ministro Sergio de Castro a renunciar el 22 de abril de 1982, evitando sumar un conflicto político a la delicada situación económica. Ese mismo día asumió como ministro de Hacienda Sergio de la Cuadra Fabres. Ante una situación de eminente crisis, el Gobierno Militar decidió asumir la conducción económica acudiendo a los militares. De esta manera, junto con el nuevo ministro De la Cuadra, asumieron el brigadier general Luis Danús como ministro de Economía, el brigadier general Gastón Frez como ministro director de Odeplan y el coronel Francisco Ramírez Miglasi como vicepresidente de la Corfo<sup>48</sup>.

El ministro De la Cuadra asumió cuando las presiones por devaluar el peso venían principalmente del sector empresarial, sumado a la insostenibilidad de mantener el tipo de cambio fijo, debido a la poca capacidad de pago que mostró



Sergio de la Cuadra.

el sector financiero y lo deprimido del sector exportador. Ante esta situación, el Gobierno decidió devaluar el 14 de junio de 1982, estableciendo el dólar a \$46. La devaluación inició una aguda crisis económica, ya que el equivalente en pesos de las deudas expresadas en dólares, tanto de las personas como del empresariado privado, aumentó de \$39 a \$46. Por otro lado, en julio de ese año el Gobierno estableció una medida para aliviar el balance de los bancos, tratando de normalizar la actividad bancaria, por medio del mecanismo de “compra de cartera vencida” mediante el cual el Banco Central adquirió los créditos prorrogados de los bancos por imposibilidad de pago de sus clientes, lo que significó una gran ayuda al sector bancario. Posteriormente, en un plazo determinado, los dueños o accionistas de los bancos debían recomprar al Banco Central el crédito en cuestión<sup>49</sup>. Finalmente, el ministro De la Cuadra estableció la libertad de cambio el 6 de agosto de 1982, produciendo una situación aún más crítica, que terminó con el flujo de capitales por parte de la banca internacional, ante las confusas señales del Gobierno, y el reemplazo del ministro De la Cuadra.



Rolf Lüders.

El 30 de agosto de 1982, Rolf Lüders Schwarzenberg asumió el cargo de ministro coordinador del Sistema Económico (con las mismas facultades del Decreto Ley N° 966 del 12 de abril de 1975). Las primeras medidas de su gestión fueron suspender la libertad de cambio, fijando el dólar en \$52, establecer un dólar preferencial en \$50 a los deudores en moneda extranjera e iniciar las conversaciones con el Fondo Monetario Internacional para llegar a un acuerdo respecto de la deuda externa del país. De esta manera, “en el corto plazo, el énfasis se deberá poner en la recuperación del nivel de la actividad y, por sobre todo, en la disminución del desempleo. En el mediano plazo los objetivos principales de la política deberán ser el crecimiento económico, el aumento del empleo, la máxima igualación posible de oportunidades para todos frente al sistema económico, la independencia económica del país y una estabilidad de precios similar a la de nuestros principales socios comerciales”<sup>50</sup>. Sin embargo, la situación económica continuó siendo de profunda crisis. Hasta el 30 de junio de 1982 la deuda externa alcanzó un total 13,5 mil millones de dólares, es decir cerca de 57% del PIB de la época, de los cuales un 65% correspondía al sector privado. Por otro lado, el Producto Geográfico Bruto cayó alrededor de un 13% y la inflación subió a un 20,7%. Por último, el desempleo superó el 20% debido al espiral de quiebras de las industrias nacionales, convirtiéndose en una de las peores consecuencias de la crisis en la población<sup>51</sup>.

El 10 de enero de 1983 se firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para resolver la deuda externa del país y negociar la posibilidad de obtener créditos compensatorios, con el compromiso de que el Gobierno estableciera políticas crediticias y fiscales restrictivas. Sin embargo, el 13 de enero el ministro Lüders anunció una intervención masiva del sistema financiero, haciendo un llamado a los deudores y conglomerados a pagar sus deudas. La premisa del ministro fue que no era posible dejar a la banca nacional resolver sus problemas de manera independiente, ya que las inminentes quiebras de

los bancos generarían un caos no sólo financiero, sino social y político<sup>52</sup>. Con esta intervención el Gobierno sobrepasó la expansión crediticia acordada con el FMI, produciendo la quiebra de diversas instituciones, depositantes y ahorristas sin capacidad de pago, así como la expansión del gasto fiscal. Debido a los problemas generados por la intervención, el Gobierno le pidió la renuncia al ministro Lüders el 14 de febrero de 1983. Ese mismo día asumió como ministro de Hacienda Carlos Cáceres Contreras.

Las primeras preocupaciones del ministro Cáceres fueron lograr un nuevo acuerdo con el FMI y la banca internacional, además de crear confianza de una pronta recuperación de la economía. A pesar de los esfuerzos, la situación del país siguió empeorando con el paso de los meses. A su vez, comenzaron a surgir críticas desde el Gobierno y de los economistas. La prolongación de la crisis se debió principalmente a que las autoridades económicas pusieron el énfasis en asuntos cambiarios y arancelarios, debido a la falta de competitividad de las exportaciones nacionales, en lugar de reducir el gasto fiscal y las remuneraciones. De esta manera, se produjo una mayor cantidad de emisión por parte del Banco Central y un aumento del crédito interno para resolver la situación del sistema financiero. Esto produjo una desconfianza interna y externa, generalizando las quiebras y las cesaciones de pago de los deudores. Por otro lado, debido al aumento del crédito interno se produjo un endeudamiento del sector público, sumándose al endeudamiento del sector privado, generándose una situación más complicada que la de 1982<sup>53</sup>.

En términos políticos, la crisis significó una rotativa de ministros que se prolongó hasta 1985. En términos sociales la reducción del gasto se reflejó en la disminución de los salarios y posteriormente en el desempleo<sup>54</sup>. Esta situación fue generando una presión y protesta social que se tradujo en un llamado a paro nacional para el 11 de mayo de 1983, convocado por la Confederación de Trabajadores del Cobre y apoyado por diversos grupos de oposición al Gobierno Militar. Estos llamados a paro nacional, que posteriormente se convirtieron en las Jornadas de Protesta Nacional, llevó al Gobierno a nombrar como ministro del Interior a Sergio Onofre Jarpa el 10 de agosto de 1983, con el objetivo de calmar la situación social en la que se encontraba el país. Este nombramiento produjo una divergencia entre los ministros Cáceres y Jarpa, ya que este último realizó diversas críticas a las políticas económicas realizadas hasta la fecha. Para 1984 se generó una virtual ruptura entre los ministros<sup>55</sup>, por lo que el ministro Cáceres decidió renunciar el 2 de abril de 1984, asumiendo ese mismo día como ministro de Hacienda Luis Escobar Cerda.

Las propuestas del ministro Escobar apuntaron a una política más expansiva a través del aumento del gasto fiscal y recurrir a créditos del Banco Central para financiar proyectos públicos. Estas políticas se explican por la línea proteccionista del Estado que tenía el ministro. En septiembre de 1984 el ministro Escobar anunció una devaluación del peso de un 24% y un alza de los aranceles con el fin de reducir el gasto interno y reorientar la economía a la función exportadora. Sin embargo, estas medidas conllevaron muchas críticas en momentos que la economía comenzó a mostrar algunos indicadores



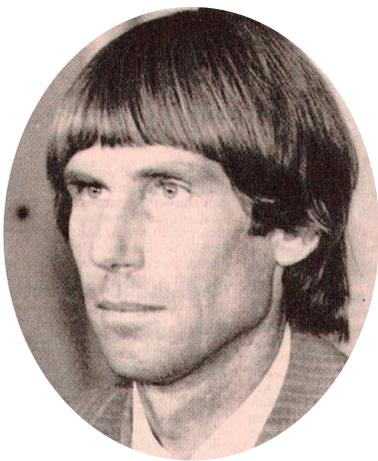
Carlos Cáceres.



Luis Escobar Cerda.

de repunte<sup>56</sup>. Por otro lado, en 1984 se realizó una profunda reforma a la Ley de Impuesto a la Renta para reducir los desincentivos al ahorro que presentaba dicha ley. De esta manera, se realizó una exención de los impuestos para las rentas del ahorro, tanto para las empresas como para las personas, fomentando la inversión y aumentando la recaudación fiscal<sup>57</sup>. La aplicación de las políticas proteccionistas del ministro Escobar fue generando un consenso dentro de los economistas y una parte del Gobierno para regresar a los postulados y políticas de la economía social de mercado. Por otro lado, las distintas fórmulas y enfoques aplicados para superar la crisis no dieron los resultados esperados.

De esta manera, el 12 de febrero de 1985 asumió como ministro de Hacienda Hernán Büchi Buc. Nacido el 6 de marzo de 1949 en la ciudad de Iquique, realizó sus estudios en el Colegio Nido de Águilas y el Instituto Nacional de Santiago, para luego ingresar a la Universidad de Chile, donde estudió la carrera de Ingeniería Civil. Posteriormente, obtuvo el Master en Administración de Negocios de la Universidad de Columbia, iniciando una ascendente carrera en el sector público. Hernán Büchi comenzó en 1975 como asesor del Ministerio de Economía para luego convertirse en subsecretario de Economía (1979-1980), subsecretario de Salud (1980-1983), ministro director de Odeplan (1983-1984), superintendente de Bancos e Instituciones Financieras (1984-1985) y ministro de Hacienda (1985-1989). Renunció a su cargo como ministro para presentarse como candidato presidencial en la elección de diciembre de 1989, siendo derrotado en primera vuelta por Patricio Aylwin Azócar. Luego de una extensa trayectoria en el servicio público comenzó una carrera ligada al sector privado, convirtiéndose en presidente de las principales empresas del país como Lucchetti, Sociedad Química y Minera de Chile (Soquimich) y del grupo Copesa, entre otras. También ha realizado asesorías a países de Europa Oriental, Asia y Latinoamérica. En 1990 fundó el Instituto Libertad y Desarrollo, con el objetivo de analizar los diversos asuntos públicos del país, asumiendo la presidencia y la dirección del Centro de Economía Internacional. Actualmente es profesor y presidente del Consejo Directivo de la Universidad del Desarrollo, y mantiene importantes cargos en la dirección de empresas del sector privado.



Hernán Büchi.

#### 4 • El Ministerio de Hacienda y la consolidación de la economía social de mercado, 1985-1989

La crisis económica produjo en diversos sectores de la sociedad la sensación de que la economía de mercado había fracasado como estrategia de desarrollo, es más, se pensaba que ésta había sido originada por la aplicación del nuevo modelo económico, especialmente por el rol del sector privado. Además, en marzo de 1985 un terremoto de gran intensidad sacudió a la zona central del país, sumando otro factor de crisis al deprimido panorama económico nacional. Por lo tanto, la primera tarea del ministro Büchi fue restablecer la confianza en que la economía de mercado era el mejor camino para superar los efectos de la crisis. Según el ministro “la raíz de la situación actual de la economía chilena está en

el deterioro de sus términos de intercambio. El alto endeudamiento externo — acumulado desde 1981— y su elevado costo agravan el problema, porque impiden aliviar el impacto de los desfavorables términos de intercambio, recurriendo al financiamiento externo”. Por lo tanto, “la tarea que se ha propuesto el Gobierno es lograr una vasta reconversión de la estructura productiva nacional, destinada a reconvertir a las exportaciones en la fuerza motriz de nuestro desarrollo. De este modo, la economía chilena, expandiendo sus actuales exportaciones y desarrollando nuevas áreas de exportación, superará gradualmente los efectos de la depresión de sus términos de intercambio”<sup>58</sup>. Para lograr este objetivo, la economía debía desplazar la producción nacional desde el mercado interno a los mercados externos, además de concentrar los esfuerzos de inversión en los sectores con potencialidad exportadora.

Sin embargo, uno de los mayores problemas de la economía era la escasa inversión que se generaba en el país, debido al deterioro, tanto del sector público como del privado, provocado por la crisis financiera. Por otro lado, el endeudamiento con la banca internacional generó una deuda externa que era difícil de pagar por el limitado ahorro interno del país. Por último, estos dos problemas se agravaron por un mercado de capitales prácticamente inexistente. Ante esta situación, el ministro Büchi estableció que “la política macroeconómica es necesaria para orientar correctamente el esfuerzo de ahorro e inversión. Su función es vigilar que la balanza de pagos y el presupuesto fiscal marchen ordenadamente, que la inflación sea moderada y declinante y que los precios fundamentales —el tipo de cambio, la tasa de interés y los salarios reales— no se distancien de su curso de equilibrio. La experiencia nos ha enseñado la importancia de una adecuada regulación de las variables macroeconómicas, ya que sin ellas el mercado se desorienta y los ahorros se malgastan o fluyen al exterior, en tanto que la inversión se canaliza hacia operaciones improductivas o especulativas”<sup>59</sup>. De esta manera, el programa económico fijado por el ministro para superar los efectos de la crisis se basó en tres grandes tareas: la conquista de los mercados de exportación, la movilización del esfuerzo hacia el ahorro, en conjunto con la inversión, y el fortalecimiento de un régimen eficiente y competitivo de la empresa privada.

Una de las primeras medidas para estimular el sector exportador fue la rebaja de la tasa general arancelaria desde un 35% a un 20% en julio de 1985, que redujo los costos de exportación. Asimismo, se efectuó una devaluación del peso de un 18,5% con el fin de mejorar significativamente la posición competitiva de las exportaciones nacionales a través de un tipo de cambio realista. También se dictaron una serie de normas que facilitaron las labores de exportaciones, tales como: la ampliación de los márgenes individuales de crédito y la autorización para descontar el IVA cancelado por bienes incorporados al activo fijo de las empresas, entre otros<sup>60</sup>. En cuanto a la situación fiscal, y con el objetivo de reducir los gastos para incrementar el ahorro interno, se logró reducir gradualmente el tamaño relativo del sector público con una moderación del gasto corriente, además de la eliminación o suspensión de ciertos reajustes,

como el de los pensionados en 1985, y la creación del Fondo de Compensación del Cobre que fue diseñado para estabilizar los ingresos fiscales de la volatilidad en el precio internacional del cobre, el que finalmente comenzó a operar dos años más tarde. Esta serie de medidas y ajustes apoyaron en buena medida al proceso de estabilización económica, convirtiéndose en un factor importante al devolver la credibilidad a la economía nacional luego de la crisis<sup>61</sup>.

El otro punto crítico que tuvo que resolver la gestión del ministro Büchi fue la tasa de inversión, que en 1984 representó apenas a un 14,6% del PIB, debido a que la iniciativa privada se encontraba en una situación muy debilitada. De hecho, la contribución del sector público en inversión se incrementó en un 15% en 1985, concentrándose especialmente en empresas exportadoras como Codelco y sustituidoras de importaciones como Enap. Dentro de las primeras medidas para reactivar al sector privado se establecieron una serie de rebajas a los impuestos del sector corporativo, incentivando a que las empresas mantuvieran sus fondos dentro de estas mismas con el fin de recapitalizarlas en el mediano plazo. Estas medidas ayudaron no sólo a incentivar el ahorro nacional y fortalecer al sector privado, sino que también provocaron un impacto importante en el desarrollo del mercado de capitales<sup>62</sup>. Por otro lado, el Gobierno comenzó una segunda etapa de privatizaciones que transcurrió desde 1984 a 1990.

Esta etapa fue más compleja que la primera iniciada en 1974. Por una parte las autoridades no sólo buscaron un fortalecimiento del sector privado y una reducción del sector público, debido al gasto fiscal que significaba, sino que también los traspasos de las empresas públicas debían fomentar la difusión de la propiedad y evitar el endeudamiento, es decir, no cometer los errores de la primera etapa<sup>63</sup>. La primera etapa tuvo dos subfases. La primera correspondió a la reprivatización de la economía durante 1984 y 1985. Debido a la crisis un número importante de empresas tuvo que ser intervenida por parte del Estado, ya sea porque estaban técnicamente en bancarota, porque se les consideraba muy importantes para dejarlas quebrar o porque estaban relacionadas con instituciones financieras en dificultades. De este modo, el Estado intervino el 60% del patrimonio de la banca privada, aproximadamente el 70% de los fondos de pensiones de las AFP y un sinnúmero de empresas relacionadas con los bancos. Superados los efectos más graves de la crisis, estas empresas fueron reprivatizadas, licitándolas a los interesados nacionales y extranjeros, siendo el llamado “capitalismo popular” uno de los métodos escogidos para reprivatizar las grandes instituciones financieras con el objetivo de esparcir lo más ampliamente posible la propiedad<sup>64</sup>. El “capitalismo popular” fue una estrategia de las autoridades económicas para apoyar el nuevo proceso de privatización, ya que el Estado creó incentivos especiales para que las personas y los trabajadores pudieran adquirir y mantener acciones, dándoles preferencias de compra y avances de futuras compensaciones.



Las políticas adoptadas permitieron mejorar la situación económica del país hacia diciembre de 1986, tal como lo expuso el ministro Büchi en el Estado de la Hacienda Pública de ese año: “la economía nacional logró remontar ya casi totalmente la disminución de 1982-1983 en la producción, redujo las tasas de desempleo a niveles que tampoco distan mayormente de los observados antes de la recesión, permitió una apreciable caída en la tasa de inflación y, finalmente, realizó sustanciales progresos en el fortalecimiento de la balanza comercial y en la contención del crecimiento de la deuda externa. Todos estos avances fueron acompañados de la progresiva recuperación de la confianza en las perspectivas de la economía chilena por parte de los inversionistas nacionales como de los extranjeros, el sostenido desarrollo de mercados libres y competitivos, la creciente normalización patrimonial de las empresas privadas afectadas por la recesión, la incorporación de trabajadores y público en general a la propiedad de ciertas empresas públicas y la orientación preferente del gasto público hacia la erradicación de la pobreza. [...] La marcha de la economía durante 1986 refleja los frutos del programa de reforma estructural aplicado con dedicación desde 1985, el cual está edificando los fundamentos de un progreso duradero. [...] La economía logró combinar el ajuste con el crecimiento”<sup>65</sup>. A pesar del auspicioso panorama, el ministro Büchi privilegió la estabilidad por sobre todo, ya que “no sacábamos nada con una tasa de desarrollo espectacular para un año si al siguiente la economía tendría que volver a contraerse”<sup>66</sup>. La estabilidad por sobre el desarrollo se evidenció principalmente en la disminución de las tasas de inflación y desempleo.

Paseo Ahumada, 1986.  
Gentileza diario El Mercurio.



Trabajadores del PEM  
y el POJH.

Luego de la crisis la inflación alcanzó cifras superiores al 20%, por lo que una vez más su reducción se convirtió en una meta importante para las autoridades económicas. A partir de 1985, el programa de estabilización inflacionaria se orientó bajo tres principios básicos. El primero fue que el tipo de cambio nominal se ajustó periódicamente con el fin de evitar la sobrevaluación del tipo de cambio real. Asimismo, se evitó la aplicación de políticas de indización en función de la inflación pasada, reemplazándolas por una banda cambiaria móvil, permitiendo que el tipo de cambio nominal fluctuara libremente en ese rango. En segundo lugar, las autoridades fueron eliminando la inflación en forma gradual y no de manera abrupta, como ocurrió durante los años setenta. El tercer y último principio fue la fijación de metas de tasas de interés por parte del Banco Central como principal instrumento para manejar los aspectos macroeconómicos y reducir la inflación<sup>67</sup>.

En los peores momentos de la crisis el desempleo superó el 20%, mientras que las personas adscritas a los programas estatales de empleo de emergencia ascendieron a 500.000, repartidas entre el Programa de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa Ocupacional para Jefes de Hogar (POJH), lo que situó el problema de la falta de trabajo en cifras cercanas al 30%. De esta forma, la gran prioridad del Gobierno fue la creación de empleo, dejando de lado momentáneamente

el mejoramiento de las remuneraciones<sup>68</sup>. La generación de mayores plazas de empleo fue mejorando progresivamente a la par que mejoraba la economía en su conjunto. Los sectores más dinámicos en el crecimiento del trabajo fueron precisamente aquellos dedicados a la exportación y a la sustitución eficiente de importaciones, tales como la agricultura, silvicultura y la industria, además de la construcción. Para fines de 1986 la tasa de desempleo descendió a un 10,2%, debido a que el empleo a nivel nacional creció a un ritmo anual de 5,9% entre 1983 y 1986, un ritmo de crecimiento incluso superior al del PIB<sup>69</sup>. Gracias a esta nueva situación laboral el Estado pudo reducir paulatinamente el gasto fiscal que significaba mantener los programas de empleo de emergencia. Sin embargo, los avances en materia de remuneraciones fueron escasos, tanto del sector público y privado, debido a la política salarial austera de parte del fisco y una legislación laboral flexible, lo que obligó a los trabajadores a mantener expectativas moderadas.

Un aspecto que continuó siendo objeto de debate fue una mayor necesidad de regulación económica y financiera en el país, así como una mayor intervención del Estado en estas materias. Desde la aplicación del nuevo modelo se percibió cierta tensión entre los partidarios de liberar o de regular los mercados. Sin embargo, fue la crisis y ciertas prácticas del sector privado y de las instituciones financieras los factores que permitieron generar un consenso acerca de la necesidad de contar con mayores regulaciones a principios de la década de 1980. En un comienzo se establecieron regulaciones de tipo bancaria y bursátil, introduciendo estrictas restricciones a los créditos a compañías relacionadas y la obligación de las empresas para entregar información sobre sus actividades. Por otro lado, se produjeron importantes avances en la creación de marcos regulatorios para las empresas públicas. En esta misma línea, en 1983, se promulgó una nueva Ley Bancaria con el fin de evitar la concentración de la propiedad, definiendo a los conglomerados de manera severa y reforzando el hecho de evitar préstamos relacionados. Así también, se permitió que sólo los inversionistas que demostraran su solvencia participaran del nuevo proceso de privatizaciones<sup>70</sup>. De esta manera, ante el nuevo proceso de fortalecimiento de la iniciativa privada se contó con un marco regulatorio con normas claras con el fin de evitar nuevos errores como el endeudamiento exacerbado.

Siguiendo las medidas en torno a la regulación, en 1986, el ministro Büchi promovió una importante reforma a la Ley de Bancos, en relación con la creación de un marco institucional en el cual debían desenvolverse las instituciones en el mercado financiero. La premisa de esta reforma estableció que los sistemas financieros contienen elementos de inestabilidad, como el comportamiento de los bancos y las personas que creen que los depósitos están plenamente respaldados en todo momento, hecho que no ocurre. De esta manera, la reforma se concentró en tres medidas. La primera fue aumentar el grado de protección de los bancos frente al crecimiento de los depósitos a la vista, con el fin de forzar un mayor respaldo de éstos con deuda pública o del Banco Central, lo que se denominó "reserva técnica". En segundo lugar, se introdujo un cierto

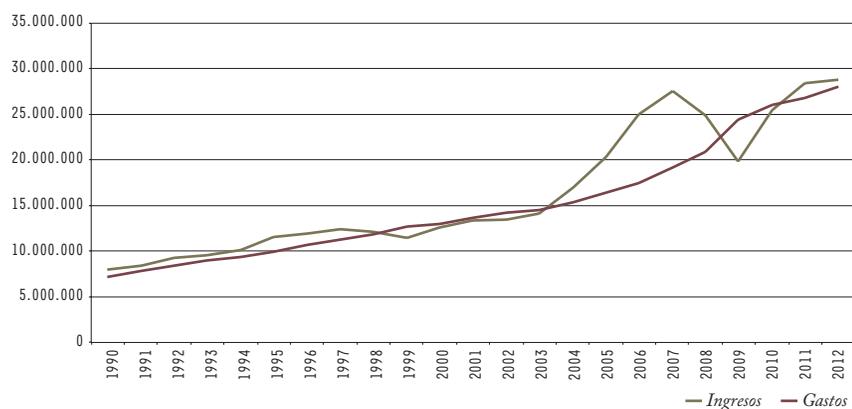
grado de riesgo en los depósitos a plazo en el sistema bancario. Con esta medida se pretendió promover un mayor interés de las personas en el riesgo de sus depósitos, evitando que la competencia entre las instituciones se restringiera sólo al tema de la rentabilidad o el interés. La tercera y última medida fue aumentar las obligaciones de información por parte de los bancos, con el fin de facilitar la supervisión y detectar a tiempo el surgimiento de dificultades<sup>71</sup>. También se establecieron otras series de medidas como la obligación de los bancos de mantener en caja, o en documentos del Banco Central, todo el exceso de depósitos a la vista, así como una clara determinación de las actividades que los bancos y las instituciones podían realizar.

### Gráfico 4.2

Ingresos y gastos fiscales 1990-2012.

En millones de pesos 2012.

Fuente: DIPRES.



Por otro lado, el nuevo proceso de privatizaciones continuó en 1985, con la segunda fase de esta nueva etapa, que se prolongó hasta 1989. Durante este periodo fue privatizada la mayoría de las grandes empresas estatales, creadas o nacionalizadas por ley, como las empresas tradicionales de servicios públicos, productivas y financieras. Este proceso representó mayores dificultades que la reprivatización del área “rara” de la economía, debido a la importancia estratégica de las empresas en cuestión para la economía nacional. Sin embargo, los objetivos de este nuevo proceso fueron la búsqueda de un mayor apoyo al sistema económico mediante una mayor difusión de la propiedad y la focalización de los recursos fiscales en los sectores más necesitados. De esta manera, la privatización se planteó en forma gradual, fijándose metas de privatización entre 1985 y 1989<sup>72</sup>. La difusión de la propiedad se llevó a cabo mediante el “capitalismo popular”, es decir, licitaciones a particulares y apertura a la Bolsa, y el denominado “capitalismo laboral”. Este último consistió en que los trabajadores de las empresas privatizadas podían adquirir entre un 5% y un 10% de las acciones, convirtiéndose algunas veces en los mayores accionistas. Por otro lado, las AFP tuvieron un rol importante al permitirseles comprar acciones de las empresas en proceso de privatización, mediante la creación de una Comisión Clasificadora de Riesgos por parte del Gobierno<sup>73</sup>. De esta forma, ambas fases de esta nueva etapa atrajeron al capital extranjero, gracias a la solidez del marco institucional del país, y redujeron significativamente la deuda externa de las empresas públicas hacia 1989.

Uno de los efectos más prolongados de la crisis, que posteriormente fue denominada la crisis de la deuda, fue precisamente la deuda externa del país. En 1985 se obtuvo el refinanciamiento a doce años plazo, con seis de gracia, para las amortizaciones de un total de US\$5.900, así como la posibilidad de obtener créditos para saldar la balanza de pagos de los años 1985 y 1986<sup>74</sup>. En las negociaciones de la deuda externa las autoridades recibieron un activo respaldo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y diversas agencias gubernamentales crediticias debido a los compromisos adquiridos por el Gobierno y las políticas de ajuste estructural que se estaban llevando a cabo. Además, en un contexto donde la crisis perjudicó a la mayoría de los países de Latinoamérica, afectando su capacidad de pago de los compromisos adquiridos, Chile se convirtió en uno de los pocos países que se hizo responsable de sus obligaciones<sup>75</sup>. Por otro lado, las sucesivas reprogramaciones de la deuda externa, junto al refinanciamiento parcial de los intereses de estas mismas, generaron ciertas dudas acerca de una futura carga financiera inabordable para el país. Sin embargo, mientras se mantuviera un escenario favorable del comercio exterior la gravitación de la deuda sobre la economía tendería a atenuarse hacia fines de la década. Precisamente fue esto lo que ocurrió, ya que a la buena situación del sector externo de la economía se sumó la operación de mecanismos de conversión de deuda externa en inversión extranjera o documentos representativos de deuda interna. Para octubre de 1986 las rebajas provenientes de dichos mecanismos ascendieron a unos US\$1.140<sup>76</sup>.

En 1989 los efectos de la recesión de principios de la década estaban prácticamente superados. De hecho, “la economía nacional avanza velozmente por el camino del desarrollo. Sus resultados macroeconómicos sobresalen entre los demás países latinoamericanos, los cuales también, aunque en menor grado, han debido enfrentar últimamente una situación muy adversa en materia de precios para sus productos y condiciones de financiamiento externo. Aunque en ocasiones pudo pensarse lo contrario, la estrategia adoptada por Chile es hoy reconocida como la única en la región que ha logrado poner de nuevo en marcha la mecánica del desarrollo”. Este crecimiento “proviene de la pujanza empresarial y laboral de la iniciativa privada que, encontrando un clima macroeconómico propicio, se ha volcado hacia la exportación y la inversión”. En efecto, todos los indicadores mostraron una tendencia favorable durante 1988. El PIB creció un 6,8%, siendo la industria, la agricultura y los sectores de transporte y comunicaciones los más dinámicos. Por otro lado, la tasa de inversión en capital fijo fue de 16,2% del PIB, siendo el sector privado el principal protagonista. La ocupación laboral aumentó en un 6,5%, llevando a la tasa de desempleo a 7,1% de la fuerza de trabajo. Asimismo, las remuneraciones reales crecieron en un 7,6%. La inflación alcanzó un 12,7%, disminuyendo considerablemente respecto del año anterior que fue de un 21,5%. La balanza comercial cerró con un superávit cercano a US\$1.500 millones, mientras la balanza de pagos con uno de US\$440 millones. Por último, la deuda externa bruta bajó en cerca de US\$1.300 millones respecto al año previo<sup>77</sup>.

# Contabilizado el 71,73 % de las Mesas: No: 53,31 %; Sí: 44,34 %

- Opción "Sí", faltando aún 6.289 mesas por escrutar, sumaba 2.290.972 votos contra 2.754.805 del "No".
- El Subsecretario del Interior, Alberto Cardemil, entregó esta madrugada el último cómputo correspondiente a los resultados del proceso plebiscitario, que correspondían al escrutinio de 15.960 mesas en todo el país, con 5.567.177 sufragios.
- Se escrutaron 53.292 votos blancos y 68.108 nulos.
- Cardemil anunció que nuevos cómputos serán entregados en el transcurso de la mañana de hoy.

Cerca de las 02:00 de la madrugada de hoy, el Subsecretario del Interior, Alberto Cardemil, entregó el último cómputo correspondiente a los resultados incompletos del proceso plebiscitario, el que arrojó un 53,3% para el "No" y un 44,3% para la opción "Sí". La autoridad señaló que dichas cifras corresponden al escrutinio de 15.960 mesas en todo el país, equivalentes al 71,73 % de las mesas constituidas. De acuerdo al informe de Cardemil, la opción "Sí", faltando aún 6.289

(Continúa en la página A 10)

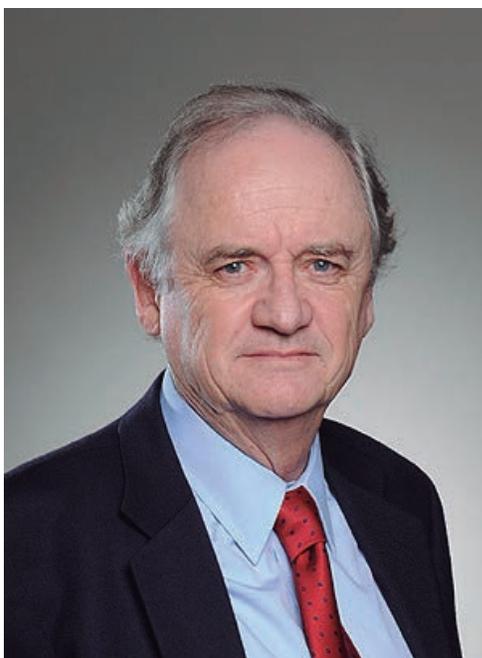
REGION	MESAS	% MESAS	SI	NO	BLANCOS	NULOS	% SI	% NO
I	557	100,00	76.068	93.968	2.219	3.174	43,96	53,56
II	588	85,71	72.390	111.342	2.115	3.505	38,23	59,80
III	364	100,00	49.469	63.209	1.844	1.681	42,57	54,40
IV	698	87,64	99.725	118.733	3.330	3.605	44,24	52,68
V	2.282	95,40	309.703	412.673	7.264	10.698	41,83	55,74
VI	1.023	87,96	146.666	179.897	3.431	3.984	43,91	53,86
VII	1.385	98,09	217.372	226.422	4.300	5.242	47,95	49,95
VIII	2.816	97,54	394.249	497.602	9.944	11.544	43,17	54,48
IX	1.232	93,90	206.213	175.887	4.271	5.044	52,68	44,94
X	1.127	72,10	175.509	173.766	3.443	4.614	49,12	48,63
XI	129	94,85	18.402	18.338	385	431	49,00	48,83
XII	283	100,00	35.678	48.259	809	936	41,64	56,32
R.M.	3.479	39,98	489.528	634.709	9.937	13.650	42,65	55,30
<b>TOTAL</b>	<b>15.960</b>	<b>71,73</b>	<b>2.290.972</b>	<b>2.754.805</b>	<b>53.292</b>	<b>68.108</b>	<b>44,34</b>	<b>53,31</b>

Resultado del plebiscito del 5 de octubre de 1988. Gentileza diario El Mercurio.

Con la consolidación de la economía social de mercado como modelo de desarrollo del país, el ministro Büchi decidió renunciar a su cargo el 5 de abril de 1989 para convertirse en candidato presidencial, luego de que el triunfo de la opción "NO" en el Plebiscito Nacional del 5 de octubre de 1988 estableciera la realización de elecciones democráticas presidenciales y parlamentarias. Por lo tanto, el 5 de abril asumió como ministro de Hacienda Enrique Seguel Morel hasta el 6 de diciembre de 1989. Ese día asumió como ministro de Hacienda Martín Costabal Llona hasta el 11 de marzo de 1990.

## 5 · La Concertación de Partidos por la Democracia y el Ministerio de Hacienda

Con la victoria de Patricio Aylwin Azócar en las elecciones presidenciales de diciembre de 1989, se inició un proceso de transición a la democracia. El 11 de marzo de 1990 asumió el Presidente, y su nuevo gabinete, jurando como ministro de Hacienda Alejandro Foxley Rioseco. Nacido el 26 de mayo de 1939 en la ciudad de Viña del Mar, estudió en el Colegio de los Padres Franceses de su ciudad natal y en 1957 ingresó a la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso para estudiar Ingeniería Civil. Posteriormente, realizó un Doctorado en Economía en la Universidad de Wisconsin-Madison. Desde entonces Alejandro Foxley ha realizado una extensa carrera como académico, investigador y político. Ha sido profesor de importantes universidades en Estados Unidos y Europa, como la Universidad de Oxford, así como gobernador del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo entre 1990 y 1994. Miembro del Partido Demócrata Cristiano, del cual fue presidente entre 1994 y 1997, ha sido ministro de Hacienda (1990-1994), senador de la República (1998-2006) y ministro de Relaciones Exteriores (2006-2009). Actualmente es presidente de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), de la cual fue fundador en 1976.



Alejandro Foxley.

Durante la campaña presidencial, la Concertación había realizado críticas al modelo económico por lo que denominaron la “deuda social”. Esta hacía referencia a que la economía había dejado de lado a los sectores más vulnerables, produciendo elementos de desigualdad evidentes. Este diagnóstico generó desconfianzas e incertidumbres en el sector empresarial y en los inversionistas extranjeros ante un eventual gobierno concertacionista, por la posibilidad de inminentes desequilibrios económicos debido a un aumento considerable del gasto público en pos de las demandas sociales<sup>78</sup>.

A pesar de estas críticas, una vez en el Gobierno las autoridades de la Concertación decidieron continuar con la economía social de mercado como el modelo desarrollo del país principalmente por tres factores. El primero fue que muchos de los líderes de esta coalición estuvieron exiliados en Europa y pudieron ver los beneficios que producía la combinación de la democracia con el mercado, así como la caída de los denominados “socialismos reales”. En segundo lugar, fue que en ese momento los éxitos macroeconómicos del modelo instaurado en el Gobierno Militar eran incuestionables como fórmula de superar el subdesarrollo. Por último, el fracaso de los experimentos populistas de varios países de América Latina a fines de los años ochenta, que produjeron fenómenos de hiperinflación, terminaron por convencer a la Concertación de continuar con el modelo económico<sup>79</sup>.

El siguiente gráfico, que muestra los ingresos y gastos fiscales a partir de 1990 permite apreciar la prudencia en el manejo fiscal, con un continuo superávit hasta 1998, pasando luego a pequeños déficit, una situación que se revierte a comienzos de este siglo.

Sin embargo, durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin se acuñó el lema “Crecimiento con Equidad” con el objetivo de demostrar compromisos con la denominada “deuda social”. Este mensaje se formuló bajo la premisa de

que con cambios acotados en la estructura económica era posible introducir mayor equidad en las relaciones laborales y en los servicios sociales de la población de escasos recursos. Esto sería posible “gracias a una reorientación de la política fiscal, con un énfasis muy fuerte en la promoción de la equidad en la asignación del gasto del gobierno”<sup>80</sup>, consolidando la combinación de crecimiento económico y progreso social dentro de un régimen político democrático. De esta manera, el ministro Foxley definió la política económica a través de tres pilares fundamentales: “Primero, un compromiso inquebrantable con la estabilidad macroeconómica como la mejor fórmula para alcanzar el crecimiento sostenido. En segundo término, un esfuerzo social creciente en los campos de Salud, Vivienda, Educación y Previsión Social, debidamente enmarcado en un programa de gasto fiscal equilibrado. Tercero, una orientación hacia la internacionalización de la economía, tanto en el plano comercial como en el financiero”<sup>81</sup>.

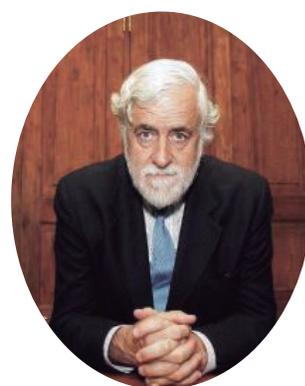
Para lograr estos objetivos el ministro Foxley inició una política de discusión, diálogo y persuasión con el objetivo de alcanzar acuerdos fundamentales entre empresarios, trabajadores y la clase política, que posteriormente se erigió como un “pacto social”, con el fin de generar más recursos para gastarlos en los sectores más necesitados, expresado en la reforma tributaria de 1990 que logró aumentar el gasto fiscal en un 2% del Producto Interno Bruto<sup>82</sup>. Esta reforma tuvo tres elementos fundamentales, que no produjeron alteraciones significativas a la estructura impositiva originada con las reformas de 1975 y 1984. El primero fue el aumento del IVA del 16% al 18%. El segundo fue el incremento de la tasa de impuesto a las empresas de un 10% a un 15%. Por último, se aumentó la progresividad del impuesto a la renta personal<sup>83</sup>. Al año siguiente se logró un segundo acuerdo para rebajar los aranceles aduaneros desde un 15% a un 11%, compensando esa rebaja con aumentos en los impuestos específicos a la gasolina y al crédito.

La gestión del ministro Foxley estuvo centrada en garantizar la estabilidad económica y mantener un crecimiento rápido mediante políticas macroeconómicas cautas que enfatizaron el mantenimiento de los equilibrios económicos y el control del gasto fiscal sin ceder en forma inmediata a las demandas sociales, sino que afrontándolas de manera gradual. De esta forma, las políticas económicas se focalizaron en un presupuesto fiscal equilibrado, tasas de cambio competitivas y un déficit sostenible en la balanza de pagos. Gracias a esto, y a las garantías constitucionales del nuevo gobierno democrático, el país se transformó en una plaza muy atractiva para las inversiones extranjeras, lo que generó un flujo masivo de capitales que fue percibido por las autoridades como una amenaza para la estabilidad económica a mediano plazo, junto a una excesiva apreciación del peso que afectaría la competitividad de las exportaciones nacionales. Por lo tanto, con el fin de prevenir riesgos, el gobierno impuso, entre otras medidas, un encaje no remunerado sobre todos los ingresos de capitales, a excepción de las inversiones extranjeras directas. Este encaje creó un impuesto que se fue incrementando progresivamente cuanto más corta fuera la inversión o el préstamo en el país, elevando el costo de las inversiones de corto plazo y protegiendo al país de las especulaciones de los ciclos de expansión y crisis de la economía mundial<sup>84</sup>.

Las medidas adoptadas lograron consolidar la economía nacional e insertarla dentro del contexto mundial, lo que significó un reconocimiento internacional de la gestión económica llevada a cabo en el país. Este reconocimiento fue motivado por diversos índices, como una alta tasa de ahorro interno, altas tasas de inversión de capital fijo, la reducción de la deuda externa, el superávit fiscal, la competitividad de las exportaciones, pero principalmente por la reducción de la inflación gracias a la autonomía del Banco Central desde 1989, pues si bien la Constitución de 1980 estableció que el Banco Central sería un organismo autónomo con patrimonio propio y de carácter técnico, se dejó a cargo de una Ley Orgánica Constitucional el objetivo de precisar las connotaciones y funciones de aquella autonomía, la que se promulgó finalmente del 5 de octubre de 1989. De esta manera, Chile se unió al modelo de los tres Bancos Centrales independientes conocidos hasta esa fecha (Alemania, Estados Unidos y Suiza). La autonomía se restringió específicamente a la administración de la política monetaria mediante la estabilización del nivel de precios, así como la anulación del acceso fácil a la emisión de dinero por parte del sector público, dando término a unas de las prácticas históricas de desequilibrio de la economía. Por otro lado, al proteger la estabilidad del valor de la moneda, el Banco Central asumió un rol fundamental en la estabilidad macroeconómica mediante la reducción de la inflación con un constante apoyo de los gobiernos. Para esto las autoridades del banco tuvieron plena libertad para establecer los medios que estimaran pertinentes, por lo que desde 1990 la estabilidad se ha manifestado en la fijación anual de metas de inflación progresivamente declinantes, así como la fijación de tasas de interés de corto plazo con el propósito de hacer que la demanda interna se expanda a un ritmo similar al producto<sup>85</sup>.

Para 1994 el país mostraba un comportamiento de notable progreso económico, que también se reflejó en diversos aspectos sociales. Durante el periodo 1990-1993 la economía creció a una tasa promedio de 6,9%. En esta misma línea, el Gobierno presentó un superávit fiscal de 1,3% del PIB hasta el primer semestre de 1994. En cuanto al crecimiento de las exportaciones, éstas aumentaron en un 16% en términos de su valor y un 10% respecto a su volumen. La tasa de inversión creció a un 26,5% del PIB, mientras que el ahorro nacional alcanzó un 25% del PIB a precios corrientes hasta julio de 1994. Por otro lado, el desempleo llegó a un 6%, mientras que la inflación alcanzó apenas un 8,9%. Por último, mientras en 1990 la tasa de pobreza alcanzaba a un 38,3% de la población, en 1994 ésta se redujo a un 27,5%<sup>86</sup>.

La elección de Eduardo Frei Ruiz-Tagle como Presidente de la República permitió que Eduardo Aninat Ureta asumiera como ministro de Hacienda el 11 de marzo de 1994. El ministro Aninat continuó y profundizó la estrategia de “Crecimiento con Equidad” iniciada en 1990. Nació el 25 de febrero de 1948 en la ciudad de Concepción. Estudió en el Colegio Saint George’s College de Santiago y posteriormente ingresó a la Pontificia Universidad Católica de Chile a estudiar la carrera de Ingeniería Comercial, para luego obtener un Doctorado en Economía de la Universidad de Harvard. Eduardo Aninat se ha desempeñado como un



Eduardo Aninat.  
Gentileza diario El Mercurio.

destacado académico, investigador, consultor y político. Antes de convertirse en ministro de Hacienda (1994-1999) fue profesor en diversas universidades, negociador principal de la deuda externa del país y asesor de la campaña presidencial de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Renunció a su cargo de ministro para asumir el de director general adjunto del Fondo Monetario Internacional. En 2005 fue designado embajador de Chile en México y en 2006 fue elegido presidente de la asociación Gremial de Isapres. Actualmente es parte del grupo de destacados economistas que trabajan para el Fomento del Sector Privado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa continuaron realizándose ciertas modificaciones impositivas para fines específicos, aunque siempre sin alterar la estructura impositiva. En 1997 se aprobó mantener definitivamente el alza del IVA en el 18% de 1990 con el propósito de financiar la reforma educacional impulsada por el gobierno de Frei Ruiz-Tagle. Asimismo, en 1998 se derogaron ciertos beneficios del impuesto a la renta para financiar el reajuste de los pensionados, además de otorgar facultades adicionales a la fiscalización del Servicio de Impuestos Internos con el objetivo de evitar la creciente evasión, así como una serie de normativas para los retiros de las empresas. Por último, ese mismo año se aprobó una rebaja gradual de aranceles desde un 11% a un 6% para un plazo de cinco años, es decir, una rebaja de un punto anual, la que se compensó con el alza de ciertos impuestos específicos como el tabaco, la gasolina y el crédito, entre otros<sup>87</sup>. Esta rebaja arancelaria se produjo, principalmente, por la apertura comercial que tuvo el país a fines de la década de 1990.

Precisamente, durante la gestión del ministro Aninat el país experimentó una consolidación y una ampliación de sus mercados de exportaciones, así como un aumento en el valor agregado de las exportaciones nacionales, dando paso a la segunda etapa de estas mismas. Luego de la recuperación de la democracia, el nuevo escenario mundial estuvo marcado por el fin de la denominada Guerra Fría y el proceso de globalización que fomentó una mayor internacionalización de las diversas economías del mundo, por lo que el gobierno de Aylwin reforzó esta última tendencia mediante una política internacional de bajo perfil la cual se enfocó en eliminar progresivamente las barreras arancelarias. En cambio, el gobierno de Frei Ruiz-Tagle puso énfasis en una diplomacia más pragmática, alejada de la búsqueda de liderazgos, pero estableciendo una clara prioridad latinoamericana<sup>88</sup>. Esta política se basó en la búsqueda de un regionalismo abierto, es decir, que, a pesar de la clara prioridad en América, esto no impidió establecer relaciones con otras regiones, precisamente a través de acuerdos bilaterales y regionales. Los acuerdos más significativos para la internacionalización económica del país fueron la incorporación al Mercado Común del Sur (Mercosur) como miembro asociado en 1996, el Tratado de Libre Comercio con Canadá suscrito ese mismo año y puesto en vigencia en 1997, la consolidación de la participación del país en el Fondo de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) y un Acuerdo Marco de Cooperación con la Unión Europea. Por otro lado, se fue produciendo

progresivamente una creciente actividad de empresas chilenas en el extranjero, especialmente en países vecinos como Argentina y Perú, lo que planteó una nueva dimensión de la inserción internacional del país<sup>89</sup>.

En materia de privatizaciones, la Concertación continuó avanzando con el proceso iniciado durante el Gobierno Militar, aunque de manera más pausada, a través de la venta de algunas hidroeléctricas, la privatización de las empresas sanitarias y las concesiones en obras de infraestructura. Justamente, desde 1993 las autoridades recurrieron a dos nuevas formas de privatización: la concesión y la asociación<sup>90</sup>. El primer mecanismo buscó atraer capital privado para financiar nuevas obras de infraestructura, como aeropuertos, carreteras o puertos. Las asociaciones consistieron en que empresas mixtas enfocaran sus esfuerzos en explorar y explotar nuevas fuentes de reservas minerales. La necesidad de establecer un programa de concesiones se originó principalmente por la falta de recursos financieros, de organización y humanos por parte del fisco para superar el déficit importante en infraestructura de transporte de todo tipo que presentaba el país a inicios de los años noventa. De esta manera, el Congreso aprobó en 1991 una ley que permitió al Estado otorgar concesiones prácticamente a cualquier obra pública<sup>91</sup>. Por otro lado, la disminución del ritmo privatizador se produjo en gran parte por la necesidad de no cometer errores en estos procesos, es decir, por establecer una mayor y mejor regulación antes de privatizar.

En relación con las políticas sociales llevadas a cabo por el Gobierno de Frei Ruiz-Tagle, en conjunto con el gasto fiscal de la gestión del ministro Aninat, estas se concentraron como un componente esencial de la estrategia de “Crecimiento con Equidad”. Su función fue asegurar una igualdad de oportunidades y de inversión social mediante diversas políticas y programas de “fomento productivo, de apoyo a la microempresa, a los pequeños productores agrícolas, a los pescadores artesanales y pequeña minería, así como los programas de capacitación laboral y de desarrollo de localidades pobres, entre otros”<sup>92</sup>, además de la acción efectuada en las políticas sociales tradicionales en los campos de salud, educación y vivienda. Como se dijo anteriormente, el resultado de estas políticas fue una reducción de los niveles de pobreza e indigencia, sumado a un crecimiento económico del país y un aumento del gasto social.

A pesar de importantes resultados en materia de estabilidad y crecimiento económico, la economía nacional entró en una etapa de desaceleración en 1999 debido a los efectos de la crisis financiera asiática. En julio de 1997 se produjo la devaluación de la moneda de Tailandia, y como un efecto dominó, se produjeron numerosas devaluaciones en países como Indonesia y Filipinas. Progresivamente se fue trasladando de una crisis regional a una crisis global, que afectó principalmente a las exportaciones de los países subdesarrollados, como lo fue el caso de Chile. Los efectos más importantes en la economía fueron el aumento del desempleo, que volvió a superar la cifra de los dos dígitos, y una caída del PIB. Sin embargo, al año siguiente la economía mostró importantes signos de recuperación, por lo que los efectos resultaron pasajeros. Junto con la desaceleración se produjo la renuncia del Ministro Aninat el 3 de diciembre

de 1999, ya que éste aceptó el cargo de director general adjunto del Fondo Monetario Internacional. Ese mismo día asumió como ministro de Hacienda Manuel Marfán Lewis.

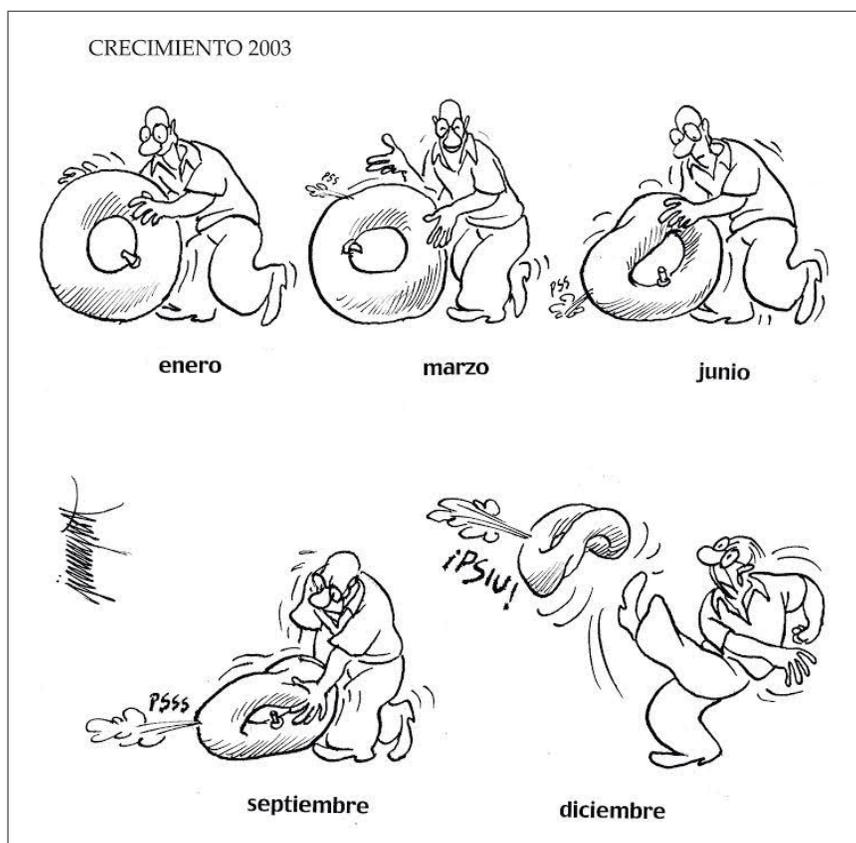
Posteriormente, con el triunfo de Ricardo Lagos Escobar en las elecciones presidenciales de enero de 2000, asumió como ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre Guzmán el 11 de marzo de ese año. Nació el 3 de enero de 1953 en la ciudad de Santiago y estudió en el Colegio del Verbo Divino de la misma ciudad, ingresando luego a la Universidad de Chile para estudiar Ingeniería Comercial. Posteriormente, obtuvo el grado de Magíster en Economía con especialización en Desarrollo Económico por esta misma universidad, asimismo, y gracias a una beca, obtuvo una candidatura a Doctorado en Economía en la Universidad de Harvard que le ha permitido convertirse en un destacado economista, académico e investigador. Entre 1984 y 1985 trabajó como asesor y consultor del Fondo Monetario Internacional, y hasta 1990 se desempeñó como experto en Política Monetaria y Financiera para América Latina y el Caribe en la CEPAL. En la década de los noventa trabajó en diversos cargos en el Banco Central, y desde 1997 al año 2000 trabajó como director ejecutivo del FMI. Luego de haber sido ministro de Hacienda (2000-2006) se desempeñó como director del Departamento para el Hemisferio Occidental del FMI. En 2012 asumió como presidente del Directorio de Canal 13, cargo al que renunció en agosto de 2013.



Nicolás Eyzaguirre.

La gestión del ministro Eyzaguirre estuvo marcada en un inicio por superar las secuelas de la crisis asiática, especialmente por el bajo crecimiento que presentaba la economía. Sin embargo, el ministro estableció un hito al producir un giro en el manejo de la política y disciplina fiscal, asegurando el compromiso del Gobierno con el equilibrio macroeconómico y la estabilidad del país, mediante el establecimiento de la política de balance estructural en el año 2000. Esta política “implica estimar los ingresos fiscales que se obtendrán de manera aislada del ciclo económico y, consecuentemente, autorizar un gasto público coherente con dichos ingresos. En la práctica, esto se traduce en ahorros en tiempos de bonanza cuando se reciben ingresos que se sabe son sólo transitorios, justamente para poder gastarlos cuando se enfrentan coyunturas que hacen caer los ingresos o que hacen aumentar las necesidades de gasto”<sup>93</sup>. De esta manera, el concepto de balance estructural muestra la situación del fisco en una perspectiva de mediano plazo, en vez de su situación coyuntural. Por otro lado, la instauración de esta política aísla el efecto cíclico de tres variables macroeconómicas que influyen en la determinación de los ingresos del Gobierno como lo son la actividad económica, el precio del cobre y el precio del molibdeno.

Precisamente, el alto precio internacional del cobre desde que asumió el ministro Eyzaguirre permitió que las autoridades económicas se autoimpusieran una meta de superávit estructural anual equivalente al 1% del PIB desde el año 2001 con la intención de asegurar una dinámica de acumulación de activos en momento de dificultades futuras del sector público. Este compromiso del gobierno permitió materializar las virtudes de esta política que se resumen en seis. En primer lugar ha permitido efectuar una política contracíclica de la economía,



Por Jimmy Scott, Caricatura 2003.  
Gentileza diario El Mercurio.

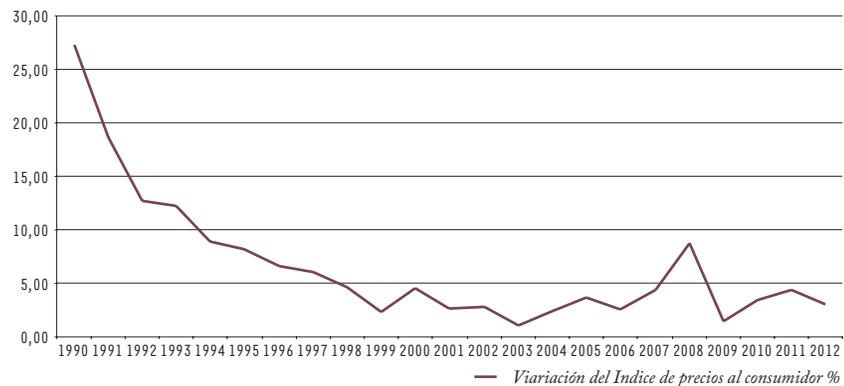
reduciendo la incertidumbre en el mediano plazo. Segundo, ha aumentado el ahorro público en tiempos de auge, resguardando la competitividad del sector exportador. Tercero, ha reducido la volatilidad de la tasa de interés. En cuarto lugar, ha aumentado la credibilidad del fisco como emisor de deuda internacional minimizando el efecto de contagio de crisis internacionales. Quinto, ha reducido la necesidad de la economía de contar con financiamiento externo. Por último, ha asegurado la sustentabilidad del financiamiento de las políticas sociales facilitando su planificación en el largo plazo<sup>94</sup>.

De esta manera, desde que asumió el Gobierno en 1990 la política macroeconómica de la Concertación ha buscado la estabilidad del país por medio de los pilares fundamentales nombrados al comienzo del capítulo, pero también mediante tres focos específicos de acción. El primero fue la gradual eliminación de la inflación que hacia fines de los años noventa se flexibilizó estableciendo un rango de inflación. Los efectos de esta política se aprecian en el siguiente gráfico.

**Gráfico 4.3**

Porcentaje de variación del índice de precios al consumidor 1990-2012.

Fuente: INE.



En segundo lugar, una disminución de la volatilidad financiera provocada por causas tanto internas como externas. Por último, una minimización del riesgo país con el objetivo de poder acceder a los recursos internacionales al mínimo costo<sup>95</sup>. A esto se ha sumado una coherencia entre las políticas fiscales, monetarias y financieras bajo la premisa de que todo aumento del gasto debe tener un financiamiento explícito a través de ingresos tributarios, además de una inserción financiera internacional del país.

El éxito de la política económica a inicios del nuevo milenio, con tasas de inflación entre un 2% y un 3%, la apertura internacional y los cambios institucionales, permitieron el reconocimiento internacional de Chile en relación por su responsabilidad fiscal e inserción en el contexto mundial. De esta manera, y profundizando el proceso de internacionalización de la economía nacional se firmaron una serie de importantes Tratados de Libre Comercio con las principales potencias económicas del mundo. En noviembre de 2002 se firmó el tratado con la Unión Europea, el que finalmente entró en vigencia en febrero de 2003. En febrero de 2003 se aprobó un acuerdo con Corea del Sur que entró en vigencia en abril de 2004. Por otro lado, en junio de 2003 se estableció el tratado con Estados Unidos, siendo el más importante durante el gobierno del Presidente Lagos. Finalmente, en noviembre de 2005 se firmó un acuerdo con China que entró en vigencia en octubre de 2006. Debido a la firma de estos tratados, en agosto de 2003 el ministro Eyzaguirre decidió aumentar en un punto el IVA, es decir, de un 18% a un 19%, en compensación por los menores tributos que dejó de percibir el fisco por las bajas arancelarias que implicaron los acuerdos comerciales.

Por otro lado, y en forma complementaria al equilibrio macroeconómico del país, en septiembre de 2005 el gobierno envió al Congreso el proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal. Esta ley institucionalizó los aspectos claves del superávit estructural y de la política fiscal que anteriormente dependieron de la gestión administrativa y la voluntad de las autoridades. De esta forma, la aprobación por parte del Congreso, y su posterior promulgación en agosto de 2006, ha reforzado la credibilidad lograda por el país en conjunto con la aplicación de una política disciplinada y responsable en materia económica por

parte de los agentes económicos, ya que la ley obliga al presidente que dentro de los noventa días desde que asume su mandato establezca las bases de la política fiscal que serán aplicadas en su gobierno, además de pronunciarse de manera expresa sobre las implicancias y efectos que tendrá su política fiscal sobre la política de balance estructural<sup>96</sup>.

Finalmente, y con el posterior triunfo en segunda vuelta de las elecciones presidenciales de Enero de 2006, Michelle Bachelet Jeria se convirtió en la primera Presidenta en la historia republicana del país, y junto con ella Andrés Velasco Brañes asumió como Ministro de Hacienda el 11 de Marzo de 2006. Nació el 30 de Agosto de 1960 en la ciudad de Santiago. Realizó sus estudios secundarios en Groton School en Massachusetts para luego ingresar a la Universidad de Yale donde se especializó en Filosofía y Economía. Posteriormente, realizó una serie de estudios de postgrado como una maestría en Relaciones Exteriores, un Doctorado en Economía por la Universidad de Columbia y estudios en Economía Política en el Massachusetts Institute of Technology (MIT). Esta exitosa carrera académica le permitió convertirse en un destacado economista, académico y consultor, trabajando como profesor en diversas universidades y centros de investigación. Por otro lado, ha sido asesor de diversos gobiernos de América Latina y consultor de instituciones como el Banco Mundial y la CEPAL. Luego de haber dejado el cargo de Ministro de Hacienda (2006-2010), se convirtió en precandidato presidencial participando el 30 de Junio de 2013 en las primeras primarias presidenciales del pacto “Nueva Mayoría”.

El ministro Velasco continuó con las políticas y enfoques de equilibrio y disciplina fiscal iniciadas por los Gobiernos concertacionistas. De hecho, el ministro estipuló que se mantendría la meta de un superávit estructural anual equivalente a un 1% del PIB para el periodo 2006-2010, de acuerdo al decreto presidencial que estableció las bases de la política fiscal del gobierno de la Presidenta Bachelet. Debido al éxito de esta política la Ley de Responsabilidad Fiscal estableció que el destino de los ahorros generados tenía que ir a la creación de dos fondos soberanos. Esto se materializó con la creación del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) el 28 de Diciembre de 2006. El objetivo del FRP es apoyar y complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de las pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez, así como los aportes previsionales solidarios en el marco de la reforma previsional llevada a cabo por el gobierno de Bachelet. Por otro lado, el 6 de Marzo de 2007, se creó el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), siendo su objetivo otorgar estabilidad financiera al fisco ante los vaivenes de la economía mundial, permitiendo financiar eventuales déficit fiscales y realizar amortizaciones de la deuda pública<sup>97</sup>.

La internacionalización económica del país continuó durante el gobierno de Bachelet, firmándose importantes acuerdos con socios comerciales tanto de Latinoamérica como del resto del mundo. En 2006 se establecieron acuerdos con Panamá, Perú y Colombia, los que entraron en vigencia en 2008 y 2009,



Andrés Velasco.

respectivamente. En marzo de 2007 se firmó un importante tratado con Japón, el cual fue ratificado en septiembre de ese mismo año. En junio del siguiente año se acordó un tratado con Australia y en julio de 2009 se firmó un acuerdo con Turquía, que finalmente entró en vigencia en Marzo de 2011. Sin embargo, la crisis económica mundial que se inició en 2008, generada por una serie de factores como el alza generalizada de las materias primas, y que ha afectado principalmente a los países más desarrollados, llevó a que el país entrara en recesión en 2009 junto a un proceso de deflación.

Si bien la crisis no desató efectos desastrosos en la economía nacional, el ministro Velasco anunció en enero de 2009 un Plan de Estímulo Fiscal para enfrentar las secuelas adversas de la crisis económica. Para financiar este plan el ministro rebajó la meta de Balance Estructural a un 0% del PIB, además acudió a los recursos del Fondo de Estabilización Económica y Social, creado especialmente para estas vicisitudes. Anteriormente, en mayo de 2007 había anunciado la reducción de la meta de superávit estructural a un 0,5% del PIB para 2008, con el fin de hacer frente a las obligaciones previsionales<sup>8</sup>. El plan contempló cuatro iniciativas con el objetivo de mantener el crecimiento económico, la creación de empleos y preservar la disciplina fiscal. La primera iniciativa fue la creación de estímulos a la inversión y al consumo con un masivo plan de obras viales y subsidios para la vivienda. En segundo lugar, un programa de financiamiento de empresas con reducciones de los pagos provisionales mensuales. El tercer punto se concentró en el apoyo a las personas a través bonos especiales y una devolución anticipada del impuesto a la renta a los contribuyentes y personas naturales. Como último punto, se generó un apoyo al empleo y su capacitación mediante subsidios al trabajo<sup>9</sup>. La aplicación de este plan buscó superar los efectos negativos de la crisis internacional.

Sin embargo, la economía chilena se contrajo 1% en 2009, una caída superior al 0,4% de retroceso de la economía mundial ese año. En retrospectiva, el período 2006-2009 no destacó particularmente por las cifras de crecimiento económico. La expansión promedio del PIB fue de 3,3% y la tasa de desempleo promedio fue de 8,6%. Por su parte, la tasa de inflación media anual fue de 4,5%.

## 6 · La Coalición por el Cambio y el Ministerio de Hacienda

Con la elección de Sebastián Piñera Echenique como Presidente de la República en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de enero de 2010, se produjo el término de los Gobiernos de la Concertación, luego de haber estado en la presidencia desde 1990. De esta manera, el 11 de marzo de 2010 se realizó el cambio de mando, asumiendo como ministro de Hacienda Felipe Larraín Bascuñán. Nacido el 14 de febrero de 1958 en la ciudad de Santiago, realizó sus estudios en los Colegios San Ignacio y Tabancura de la misma ciudad para luego ingresar a la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde estudió Ingeniería Comercial. Posteriormente, y gracias a una beca, obtuvo su Master y Doctorado en Economía en la Universidad de Harvard. Felipe Larraín ha realizado una



Felipe Larraín Bascuñán.

exitosa carrera como economista, investigador, académico y consultor, siendo profesor en diversas universidades como Harvard, pero principalmente en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Desde 1985 realizó diversas asesorías a países de Latinoamérica, el Caribe y Europa Oriental. También ha sido consultor de instituciones como el Banco Mundial, la Organización de Naciones Unidas, la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. Por otro lado, ha sido director de diversas empresas nacionales. Actualmente ejerce el cargo de ministro de Hacienda (2010-2014).

A pocos días de asumir el nuevo gobierno, el 27 de febrero de 2010 ocurrió en Chile uno de los terremotos más grandes de la historia, dejando graves consecuencias en la zona central y sur del país. En consecuencia, las prioridades inmediatas de la administración entrante cambiaron ya que debió diseñar un plan de emergencia y enfrentar el desafío de llevar adelante la reconstrucción del país. Así, una de las primeras labores del Ministerio de Hacienda fue realizar rápidamente un catastro para estimar los daños y de esta manera, el costo del proceso de reconstrucción. El costo total para el país se calculó en una cifra cercana a los US\$30.000 millones (cerca de 18% del PIB de 2009), incluyendo infraestructura, pérdidas de producción y los gastos de la emergencia. El costo de la reconstrucción de cargo fiscal se estimó en torno a US\$8.400 millones.

La próxima labor del Ministerio fue, entonces, diseñar un plan de financiamiento de la reconstrucción. A pesar de que algunos proponían usar los recursos acumulados en los fondos soberanos, el plan diseñado por el ministro Larraín no los incluyó, y consideró, en cambio, diversas fuentes de financiamiento: reasignaciones de gasto por US\$730 millones en 2010; diseño de una ley para incentivar las donaciones privadas para la reconstrucción por medio de la creación del Fondo Nacional de la Reconstrucción (Ley 20.444); reducción de la evasión;

mayor recaudación por aumento del crecimiento económico; cambios legales para aumentar los ingresos tributarios y estimular la inversión; colocación de un bono soberano en los mercados internacionales por US\$1.500 millones.

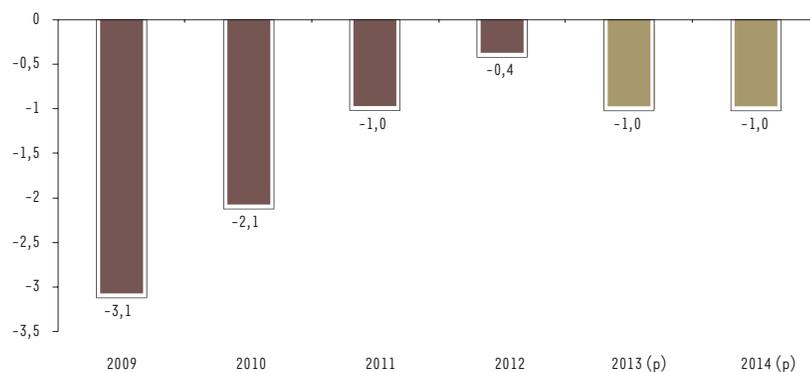
Los cambios legales se materializaron en la Ley 20.455 cuyos principales hitos fueron el aumento transitorio del impuesto de primera categoría desde 17% a 20% en el año calendario 2011 y a 18,5% en el año calendario 2012; la sobretasa transitoria al impuesto territorial para los bienes raíces no agrícolas cuyo avalúo fiscal al 1 de julio de 2010 fuese superior a \$96 millones en los años 2011 y 2012; el traspaso de US\$300 millones de la Ley Reservada del Cobre en los años 2010 y 2011 a ingresos generales de la Nación y un monto semejante para la reconstrucción de los establecimientos de las Fuerzas Armadas afectados por el terremoto y maremoto, el aumento permanente del impuesto al tabaco; un nuevo artículo 14 quáter en la Ley de Impuesto a la Renta que permite a empresas cuyos ingresos anuales del giro no excedan 28.000 UTM y con capital propio inferior a 14.000 UTM eximirse del pago del impuesto de primera categoría por las utilidades no retiradas o distribuidas hasta por un monto de 1.440 UTM al año, por ultimo la rebaja permanente del impuesto de timbres y estampillas de 1,2% a 0,6%.

Sin embargo, el Ministerio de Hacienda, debía enfrentar además otros dos desafíos mayores: reducir el déficit estructural heredado y asegurar el financiamiento del programa de gobierno comprometido con la ciudadanía. Sobre el primero, se buscó profundizar y transparentar la política de balance estructural. Así, en mayo de 2010 se constituyó el Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile. Este comité independiente de economistas hizo varias propuestas para mejorar la medición del balance estructural, las que fueron íntegramente aceptadas por el ministro Larraín, y reveló que el déficit estructural de 2009 fue de 3,1% del PIB y no el 1,2% que se había anunciado a comienzos de 2010. En vista de la necesidad de reconstruir el país y que el déficit estructural heredado era 2 puntos mayor al anunciado, el Gobierno se comprometió a reducirlo a 1% del PIB hacia 2014. La evolución del balance estructural se muestra en el gráfico 4.4.

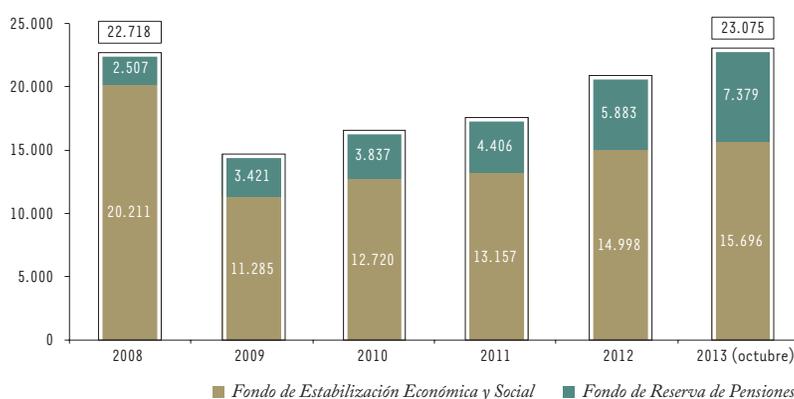
**Gráfico 4.4**

Balance fiscal estructural, % del PIB).

Fuente: DIPRES.



Un cambio importante en materia fiscal que le tocó enfrentar a la gestión del ministro Larraín fue la fuerte disminución del aporte fiscal proveniente de la minería. Mientras en 2006-2008 los ingresos fiscales de la minería promediaron 7,4% del PIB, en 2010-2013 disminuyeron a un promedio anual de apenas 3,5% del PIB. A pesar de ello, y con la ayuda de una política fiscal responsable, que comprometió un crecimiento del gasto público inferior en promedio al crecimiento del PIB, esta administración logró no sólo cumplir el compromiso fiscal, sino también recuperar el nivel de fondos soberanos a los niveles previos a la crisis de 2009, como se aprecia en el gráfico 4.5.



**Gráfico 4.5**

Millones de dólares, diciembre.

Fuente: DIPRES.

En vista de los enormes desafíos existentes en materia educacional, en 2012 el gobierno propuso al país una reforma tributaria moderada que buscaba obtener unos US\$1.000 millones más de recaudación por año, para aumentar la cobertura preescolar, mejorar la subvención escolar y destinar más recursos para becas y créditos, en conjunto con el objetivo de mantener el dinamismo y sólida generación de empleos que el país gozaba desde 2010. Los grandes hitos de esta reforma, aprobada en septiembre de 2012, fueron el aumento permanente del impuesto de primera categoría a 20%; el perfeccionamientos al sistema tributario y cierre de vacíos legales; el cambio en la composición del impuesto a los cigarrillos; la disminución del impuesto de timbres y estampillas de 0,6% a 0,4%; la disminución de la tasa de impuesto a las personas excepto para los contribuyentes de mayores ingresos; la creación de un crédito tributario por gastos en educación para contribuyentes de clase media, además de eliminar el impuesto adicional al software y de permitir la posibilidad de reliquidar el impuesto de segunda categoría.

En octubre de 2012, la República de Chile salió por tercer año consecutivo a colocar un bono soberano en los mercados internacionales, y obtuvo las mejores condiciones de la historia crediticia del país, de Latinoamérica y de todo el mundo emergente. El bono en dólares a 10 años se colocó a una tasa de 2,379% anual, lo que significaba un spread de 55 puntos base sobre los bonos del Tesoro de EE.UU.; y la tasa del bono a 30 años fue de 3,71%, con un spread de 75 pbs sobre el comparable norteamericano.





De izquierda a derecha: Andrus Ansip, Primer Ministro de Estonia; Felipe Larraín, Ministro de Hacienda de Chile; Benjamin Netanyahu, Primer Ministro de Israel; Silvio Berlusconi, Primer Ministro de Italia; Borut Pahor, Primer Ministro de Eslovenia y Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE.

Ocasión del ingreso de Chile a la OCDE, París, mayo de 2010.

colegiado de 5 miembros; una reforma al Sistema de Empresas Públicas (SEP) y los gobiernos corporativos de Empresas Públicas (EE.PP.), que busca aplicar a las EEP las mismas normas de información financiera, económica y legal que rigen a las sociedades anónimas abiertas; dota de mayor transparencia al SEP y transforma al Comité SEP en un servicio público descentralizado, además de la reforma a la Alta Dirección Pública y a la gestión del Estado.

En materia internacional esta gestión destacó por continuar con la política de profundizar la integración con el resto del mundo, cuyos ejes centrales fueron la integración de Chile a la OCDE en mayo de 2010, en cuya ceremonia inaugural el ministro Larraín pronunció el discurso de aceptación por Chile. Posteriormente, el ministro fue designado Vice Presidente de la reunión anual Ministerial de la OCDE en mayo de 2012. Los nuevos acuerdos comerciales, tributarios y financieros con otros países y bloques. Entre ellos destaca la negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), la colaboración en el desarrollo del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) y la conformación de la Alianza del Pacífico. Las medidas para promover la eficiencia en el sector exportador, entre las que destacan diversas iniciativas para modernizar el Servicio Nacional de Aduanas y la instauración de una ventanilla única de comercio exterior denominada Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX). La activa participación de Chile en instituciones multilaterales como el G20, CELAC, APEC, UNASUR y la OMC. Destaca el ingreso de Chile a la OCDE en 2010 y la realización del evento anual Chile Day en Nueva York (2010) y Londres (2011-2013), cuyo objetivo es promover al país como una plataforma de inversiones financieras tanto a nivel regional como mundial.

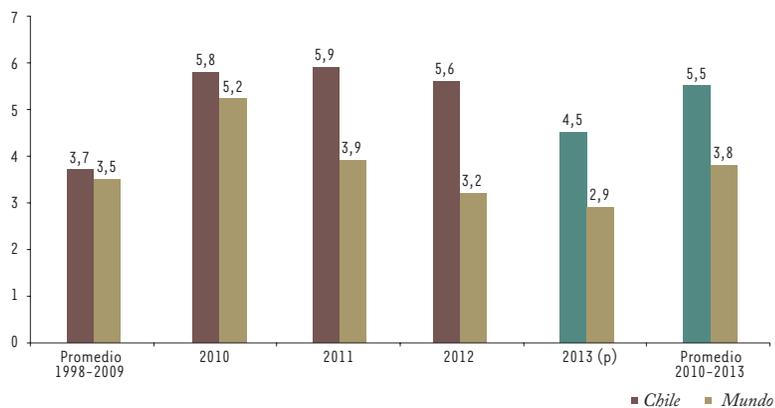
Pero sin lugar a dudas uno de los logros más importantes de esta gestión fue la recuperación del crecimiento económico y la capacidad de generar empleos. En materia de crecimiento económico, Chile logró crecer a tasas en torno a 5,5% promedio anual en 2010-2013, pese a enfrentar una compleja

situación internacional debido a la recesión en Europa, la debilidad de los países desarrollados y la desaceleración de las principales economías emergentes. Este débil escenario externo llevó a que las exportaciones fuesen el componente de menor aporte al crecimiento en este periodo, donde destacó la fuerza de la inversión. Pese a estas dificultades, Chile recuperó la capacidad de crecer considerablemente más que el mundo, como se aprecia en el gráfico 4.6.

**Gráfico 4.6**

PIB, variación % anual.

**Fuente:** FMI, Banco Central de Chile y Ministerio de Hacienda.

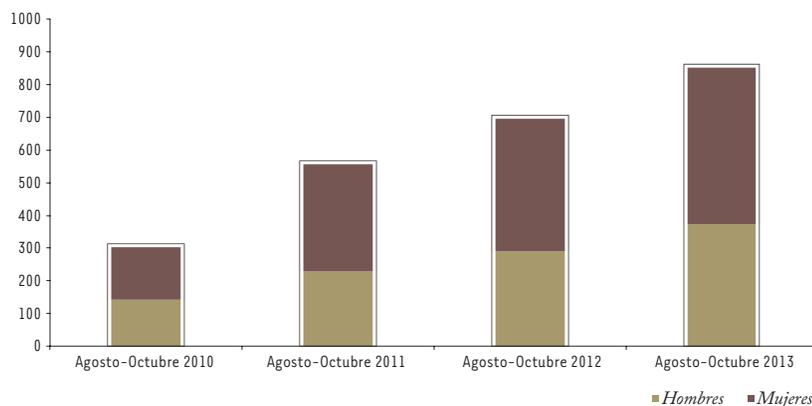


El dinamismo de la economía generó una potente creación de empleos, que a mediados del tercer año de esta administración ya superaba los 860 mil empleos creados, como se aprecia en el gráfico 4.7.

**Gráfico 4.7**

Creación de empleo acumulada desde el trimestre enero-Marzo 2010 a distintas fechas.

**Fuente:** INE.



Esta creación de puestos de trabajo fue liderada por mujeres y por empleos de calidad, siendo la gran mayoría de ellos con contrato escrito y cotizaciones de seguridad social, en trabajos a jornada completa o parcial voluntaria.

## PALABRAS FINALES

Las funciones de recaudación de rentas y de desembolsos de gastos del Estado se organizaron al tiempo de la llegada de los españoles a Chile en el siglo XVI, pero fue recién en 1814, hace dos siglos, cuando el gobierno autonomista designó un secretario de gobierno para hacerse cargo de los asuntos de Hacienda.

Luego de la interrupción temporal que representó el restablecimiento de la autoridad de la corona española, la nueva autoridad republicana designó a un ministro de Hacienda, cuya primera tarea fue encontrar los recursos para financiar la guerra que afianzara la independencia nacional.

Las campañas militares y navales fueron exitosas, pero dejaron una secuela de gastos impagos y deudas, aparejados a un desorden administrativo, que se prolongó en los años siguientes. Fue solo a partir de los años 1830, con el advenimiento de la estabilidad política, que se pudo llevar a cabo la organización de la Hacienda Pública. Se ordenó la contabilidad, se mejoró el cobro de los impuestos y se inició el pago de las deudas atrasadas, logrando con el tiempo un superávit fiscal.

Esta holgura de caja empezó a cambiar en la segunda mitad del siglo. Los gastos fiscales, incluyendo la construcción de obras de infraestructura con fondos del Estado, fueron en aumento; en cambio, los ingresos, que provenían en su mayor parte de impuestos al comercio exterior, se vieron afectados por la baja periódica de las exportaciones y la consiguiente menor capacidad de importar, una situación que se agravó a mediados de los años 70. El déficit resultante se agudizó a raíz de la guerra de 1879, cuya primera etapa fue financiada con la emisión de billetes inconvertibles. Sin embargo, después de la conquista de Tarapacá, la recaudación de un impuesto a la exportación de salitre proporcionó los medios que el gobierno necesitaba con urgencia.

Terminado el conflicto, se organizó la industria salitrera sobre la base de la explotación particular, pero sujeta al cobro de un impuesto. Este gravamen, junto con los derechos de internación, pasó a conformar la mayor parte de las entradas del Estado, al extremo que varios de los demás tributos existentes fueron suprimidos. No obstante esta bonanza, los gastos fueron superando a los ingresos y el Gobierno siguió endeudándose en el exterior, con el fin de construir nuevas obras de infraestructura, financiar compras de defensa y también para saldar los déficit. Esta composición de los ingresos era inherentemente inestable, como lo advertían los contemporáneos. Ello obligó a la creación de nuevos impuestos, que fueron disminuyendo esta dependencia del comercio exterior. El más importante de éstos, por su trascendencia en el tiempo fue el establecimiento del impuesto a la renta en 1924. La búsqueda de nuevas fuentes de recursos resultó muy oportuna, puesto que la crisis económica mundial de los años

30 repercutió con particular fuerza sobre el comercio exterior chileno, que seguía siendo la principal fuente de entradas.

Por otra parte, ya desde los años de la Primera Guerra Mundial se aprecia una creciente intervención del Estado en la vida nacional, que se hace especialmente sensible a partir de los años 40. El Ministerio de Hacienda, en común con toda la administración pública, se fue tornando más complejo y reglamentado, al mismo tiempo que se creaban organismos paraestatales para realizar nuevas tareas específicas, que había asumido el Estado. Todo ello implicaba un aumento del gasto público que requería de financiamiento.

Estos fueron tiempos difíciles para los sucesivos ministros de Hacienda que debieron reconciliar las crecientes demandas sobre el Estado con la reticencia a los aumentos de impuestos por parte de los afectados. Para cubrir los déficit resultantes, se recurrió a préstamos del Banco Central que, junto a la expansión del crédito al sector privado, generaron una inflación cada vez mayor con el malestar social consiguiente. Los remedios de los expertos llamados a proponer soluciones a estos problemas no fueron aplicados plenamente por los costos políticos que ello implicaba.

El bajo crecimiento económico, combinado con las crecientes expectativas de amplios sectores de la población, llevó al convencimiento que el país requería de cambios estructurales profundos. Una primera fórmula, de “Revolución en Libertad”, fue seguida por otra basada en un modelo económico socialista, aplicado por el gobierno de la Unidad Popular. Bajo este régimen, el manejo de la Hacienda Pública quedó subordinado al propósito de avanzar en el camino revolucionario, cediendo a la presión de los sectores más extremos. El resultado fue la caída de la producción, la escasez de bienes de consumo, y la hiperinflación, en un contexto de una fuerte polarización interna, que amenazaba llegar a la guerra civil. Con el país al borde del colapso, en septiembre de 1973 intervinieron las Fuerzas Armadas que impusieron un gobierno militar.

En un vuelco notable, las nuevas autoridades optaron por establecer una economía de mercado, al mismo tiempo que se empeñaron en equilibrar el presupuesto y reducir la tasa de inflación. A poco andar, la cartera de Hacienda pasó a ser encabezada por ministros civiles, todos los cuales eran, y siguen siendo, especialistas en la materia. Esta situación contrasta con la mayor presencia de ministros “políticos” en esa cartera, que hubo hasta mediados de la década del 70. Este cambio es un reflejo de la profesionalización del manejo económico del país, basado en una visión de Estado a largo plazo y que ha llevado a una mayor influencia del Ministerio en las decisiones de los gobiernos.

Luego del retorno a la democracia a partir de 1990, las nuevas autoridades resolvieron continuar con la economía social de mercado como modelo de desarrollo, sin perjuicio de extender los beneficios económicos logrados a los sectores más vulnerables de la población. Se ha enfatizado también el carácter técnico del manejo de la Hacienda y, desde 1990, la tendencia ha sido que el mismo ministro desempeñe la cartera de Hacienda durante todo el mandato presidencial.

El efecto ha sido el fortalecimiento de una institucionalidad sólida pero no rígida, que se adapta a los tiempos y que permite progresar en forma estable hacia un mejor futuro para el país y para todos los chilenos.



# MINISTROS DE HACIENDA DESDE 1814 - 2014

	Ministro	Nombramiento	Término	Días en el cargo
1	José María Villareal	14 de marzo de 1814	23 de julio de 1814	131
2	Bernardo de Vera y Pintado	23 de julio de 1814	10 de agosto de 1814	18
3	Manuel Rodríguez Erdoyza	10 de agosto de 1814	2 de octubre de 1814	53
4	Hipólito de Villegas	7 de septiembre de 1817	30 de marzo de 1818	204
5	Anselmo de la Cruz	30 de marzo de 1818	14 de abril de 1818	15
6	José Miguel Infante	14 de abril de 1818	27 de junio de 1818	74
7	Anselmo de la Cruz	27 de junio de 1818	2 de mayo de 1820	675
8	José Antonio Rodríguez Aldea	2 de mayo de 1820	28 de enero de 1823	1.001
9	Agustín de Vial Santelices	28 de enero de 1823	8 de abril de 1823	70
10	Pedro Nolasco Mena	8 de abril de 1823	12 de julio de 1823	95
11	Diego José Benavente	12 de julio de 1823	22 de febrero de 1825	591
12	José Iganacio Eyzaguirre	22 de febrero de 1825	18 de junio de 1825	116
13	Rafael Correa de Saa	18 de junio de 1825	8 de octubre de 1825	112
14	Diego José Benavente	8 de octubre de 1825	17 de octubre de 1825	9
15	Manuel José Gandarillas	17 de octubre de 1825	9 de septiembre de 1826	327
16	Agustín de Vial Santelices	9 de septiembre de 1826	20 de octubre de 1826	41
17	Melchor de Santiago Concha	20 de octubre de 1826	14 de mayo de 1827	206
18	Ventura Blanco Encalada	14 de mayo de 1827	28 de julio de 1828	441
19	Francisco Ruiz-Tagle	28 de julio de 1828	16 de julio de 1829	353
20	Manuel José Huici	16 de julio de 1829	3 de noviembre de 1829	110
21	Pedro José Prado Montaner	3 de noviembre de 1829	20 de febrero de 1830	109
22	Mariano Egaña Fabres	20 de febrero de 1830	26 de marzo de 1830	34
23	Juan Francisco Meneses	26 de marzo de 1830	19 de junio de 1830	85
24	Manuel Rengifo Cárdenas	19 de junio de 1830	9 de noviembre de 1835	1.969
25	Joaquín Tocornal Jiménez	9 de noviembre de 1835	27 de marzo de 1841	1.965
26	José Raymundo del Río	27 de marzo de 1841	15 de abril de 1841	19
27	Rafael Correa de Saa	15 de abril de 1841	28 de octubre de 1841	196
28	Manuel Rengifo Cárdenas	28 de octubre de 1841	12 de septiembre de 1844	1.050
29	José Joaquín Pérez	12 de septiembre de 1844	22 de septiembre de 1846	740
30	Manuel Camilo Vial	22 de septiembre de 1846	9 de mayo de 1848	595
31	Salvador Sanfuentes	9 de mayo de 1848	12 de junio de 1849	399
32	Antonio García Reyes	12 de junio de 1849	20 de abril de 1850	312
33	Jerónimo Urmeneta	20 de abril de 1850	31 de mayo de 1852	772
34	José Guillermo Waddington	31 de mayo de 1852	7 de enero de 1854	586
35	José María Berganza	7 de enero de 1854	18 de septiembre de 1856	985
36	José Francisco Gana	18 de septiembre de 1856	2 de diciembre de 1856	75
37	Alejandro Vial Guzmán	2 de diciembre de 1856	30 de septiembre de 1857	302
38	Francisco de Borja Solar	30 de septiembre de 1857	14 de diciembre de 1857	75
39	Jerónimo Urmeneta	14 de diciembre de 1857	8 de enero de 1858	25
40	Matías Ovalle Errázuriz	8 de enero de 1858	3 de octubre de 1859	633
41	Jovino Novoa Vidal	3 de octubre de 1859	1 de octubre de 1861	728
42	Manuel Rengifo Vial	1 de octubre de 1861	9 de julio de 1862	281
43	José Victorino Lastarria	9 de julio de 1862	16 de enero de 1863	191

	Ministro	Nombramiento	Término	Días en el cargo
44	Domingo Santa María	16 de enero de 1863	10 de mayo de 1864	480
45	Alejandro Reyes Cotapos	10 de mayo de 1864	7 de enero de 1869	1.703
46	Melchor Concha y Toro	7 de enero de 1869	2 de agosto de 1870	572
47	José Antonio Gandarillas	2 de agosto de 1870	2 de octubre de 1871	426
48	Camilo Cobo Gutiérrez	2 de octubre de 1871	12 de abril de 1872	193
49	Ramón Barros Luco	12 de abril de 1872	18 de septiembre de 1876	1620
50	Rafael Sotomayor Baeza	18 de septiembre de 1856	27 de octubre de 1877	404
51	Augusto Matte Pérez	27 de octubre de 1877	5 de agosto de 1878	282
52	Julio Zegers Samaniego	5 de agosto de 1878	17 de abril de 1879	255
53	Augusto Matte Pérez	17 de abril de 1879	19 de junio de 1880	429
54	José Alfonso Cavada	19 de junio de 1880	18 de septiembre de 1881	456
55	Luis Aldunate Carrera	18 de septiembre de 1881	25 de abril de 1882	219
56	Pedro Lucio Cuadra	25 de abril de 1882	18 de enero de 1884	633
57	Ramón Barros Luco	18 de enero de 1884	5 de septiembre de 1885	596
58	Pedro Nolasco Gandarillas	5 de septiembre de 1885	13 de octubre de 1885	38
59	Hermógenes Pérez de Arce	13 de octubre de 1885	18 de septiembre de 1886	340
60	Agustín Edwards Ross	18 de septiembre de 1886	12 de abril de 1888	572
61	Enrique Salvador Sanfuentes	12 de abril de 1888	9 de octubre de 1888	180
62	Justiniano Sotomayor Guzmán	9 de octubre de 1888	11 de junio de 1889	245
63	Juan de Dios Vial Guzmán	11 de junio de 1889	11 de julio de 1889	30
64	Pedro Nolasco Gandarillas	11 de julio de 1889	23 de octubre de 1889	104
65	Pedro Montt Montt	23 de octubre de 1889	21 de enero de 1890	90
66	Pedro Nolasco Gandarillas	21 de enero de 1890	11 de agosto de 1890	202
67	Manuel Salustio Fernández	11 de agosto de 1890	15 de octubre de 1890	65
68	Lauro Barros Valdés	15 de octubre de 1890	27 de diciembre de 1890	73
69	Ismael Pérez Montt	27 de diciembre de 1890	4 de enero de 1891	8
70	José Miguel Valdés	4 de enero de 1891	20 de mayo de 1891	136
71	Manuel Arístides Zañartu	20 de mayo de 1891	29 de julio de 1891	70
72	Manuel José Yrarrázaval	29 de julio de 1891	31 de agosto de 1891	33
73	Joaquín Walker Martínez	31 de agosto de 1891	31 de diciembre de 1891	122
74	Francisco Valdés Vergara	31 de diciembre de 1891	14 de marzo de 1892	73
75	Agustín Edwards Ross	14 de marzo de 1892	11 de junio de 1892	89
76	Enrique Mac-Iver	11 de junio de 1892	22 de abril de 1893	315
77	Alejandro Vial Guzmán	22 de abril de 1893	26 de abril de 1894	369
78	Carlos Riesco Errázuriz	26 de abril de 1894	7 de diciembre de 1894	225
79	Manuel Salustio Fernández	7 de diciembre de 1894	1 de agosto de 1895	237
80	Enrique Mac-Iver	1 de agosto de 1895	24 de noviembre de 1895	115
81	Hermógenes Pérez de Arce	24 de noviembre de 1895	18 de septiembre de 1896	299
82	José Francisco Fabres	18 de septiembre de 1896	20 de noviembre de 1896	63
83	Justiniano Sotomayor Guzmán	20 de noviembre de 1896	26 de junio de 1897	218
84	Juan Enrique Tocornal	26 de junio de 1897	25 de agosto de 1897	60
85	Elías Fernández Albano	25 de agosto de 1897	23 de diciembre de 1897	120
86	Alberto González Errázuriz	23 de diciembre de 1897	14 de abril de 1898	112

	Ministro	Nombramiento	Término	Días en el cargo
87	Darío Zañartu del Río	14 de abril de 1898	28 de junio de 1898	75
88	Rafael Sotomayor Gaete	28 de junio de 1898	27 de junio de 1899	364
89	Federico Pinto Izarra	27 de junio de 1899	2 de septiembre de 1899	67
90	Manuel Salinas	2 de septiembre de 1899	14 de octubre de 1900	407
91	Ramón Santelices Cuevas	14 de octubre de 1900	3 de noviembre de 1900	20
92	Nicolás González Errázuriz	3 de noviembre de 1900	15 de marzo de 1901	132
93	Manuel Fernández García	15 de marzo de 1901	1 de mayo de 1901	47
94	Juan Luis Sanfuentes	1 de mayo de 1901	3 de octubre de 1901	155
95	Luis Barros Borgoño	3 de octubre de 1901	18 de noviembre de 1901	46
96	Enrique Villegas Encalada	18 de noviembre de 1901	6 de mayo de 1902	169
97	Guillermo Barros Jara	6 de mayo de 1902	20 de noviembre de 1902	198
98	Ricardo Cruzat Hurtado	20 de noviembre de 1902	7 de abril de 1903	138
99	Manuel Salinas González	7 de abril de 1903	1 de septiembre de 1903	147
100	Miguel Cruchaga Tocornal	1 de septiembre de 1903	10 de enero de 1904	131
101	Ramón Santelices Cuevas	10 de enero de 1904	12 de abril de 1904	93
102	Guillermo Barros Jara	12 de abril de 1904	12 de mayo de 1904	30
103	Maximiliano Ibáñez	12 de mayo de 1904	30 de octubre de 1904	171
104	Ernesto Hubner Bermúdez	30 de octubre de 1904	18 de marzo de 1905	139
105	Julio Fredes	18 de marzo de 1905	1 de agosto de 1905	136
106	Antonio Subercaseaux Pérez	1 de agosto de 1905	21 de octubre de 1905	81
107	Belfor Fernández Rodríguez	21 de octubre de 1905	19 de marzo de 1906	149
108	Ramón Santelices Cuevas	19 de marzo de 1906	7 de mayo de 1906	49
109	Joaquín Prieto Hurtado	7 de mayo de 1906	18 de septiembre de 1906	134
110	José Raimundo del Río Soto	18 de septiembre de 1906	29 de octubre de 1906	41
111	Rafael Sotomayor Gaete	29 de octubre de 1906	12 de junio de 1907	226
112	Guillermo Subercaseaux Pérez	12 de junio de 1907	25 de octubre de 1907	135
113	Enrique A. Rodríguez	25 de octubre de 1907	29 de agosto de 1908	309
114	Pedro Nicolás Montenegro	29 de agosto de 1908	22 de enero de 1909	146
115	Luis Devoto Arrizaga	22 de enero de 1909	15 de junio de 1909	144
116	Joaquín Figueroa Larraín	15 de junio de 1909	15 de septiembre de 1909	92
117	Manuel Salinas González	15 de septiembre de 1909	25 de junio de 1910	283
118	Carlos Balmaceda Saavedra	25 de junio de 1910	23 de diciembre de 1910	120
119	José Raimundo del Río Soto	23 de diciembre de 1910	11 de enero de 1911	19
120	Roberto Sánchez García	11 de enero de 1911	15 de agosto de 1911	216
121	Pedro Nicolás Montenegro	15 de agosto de 1911	20 de mayo de 1912	279
122	Samuel Claro Lastarria	20 de mayo de 1912	8 de agosto de 1912	80
123	Manuel Rivas Vicuña	8 de agosto de 1912	8 de abril de 1913	243
124	Pedro García de la Huerta	8 de abril de 1913	16 de junio de 1913	69
125	Arturo Alessandri Palma	16 de junio de 1913	17 de noviembre de 1913	154
126	Ricardo Salas Edwards	17 de noviembre de 1913	3 de septiembre de 1914	290
127	Alfredo Barros Errázuriz	3 de septiembre de 1914	6 de septiembre de 1914	3
128	Enrique Oyarzún Mondaca	6 de septiembre de 1914	15 de septiembre de 1914	9
129	Alberto Edwards Argandoña	15 de septiembre de 1914	15 de diciembre de 1915	456
130	Manuel García de la Huerta	15 de diciembre de 1915	23 de diciembre de 1915	8

	Ministro	Nombramiento	Término	Días en el cargo
131	Ramón Santelices Cuevas	23 de diciembre de 1915	8 de enero de 1916	16
132	Armando Quezada Acharán	8 de enero de 1916	1 de julio de 1916	175
133	Luis Devoto Arrizaga	1 de julio de 1916	20 de noviembre de 1916	142
134	Arturo Prat Carvajal	20 de noviembre de 1916	14 de julio de 1917	236
135	Armando Quezada Acharán	14 de julio de 1917	12 de octubre de 1917	90
136	Ricardo Salas Edwards	12 de octubre de 1917	18 de enero de 1918	98
137	Manuel Hederra Concha	18 de enero de 1918	27 de abril de 1918	99
138	Luis Claro Solar	27 de abril de 1918	6 de septiembre de 1918	132
139	Luis Aníbal Barrios	6 de septiembre de 1918	25 de noviembre de 1918	80
140	Luis Claro Solar	25 de noviembre de 1918	9 de julio de 1919	226
141	Julio Philippi Bihl	9 de julio de 1919	8 de noviembre de 1919	122
142	Guillermo Subercaseaux Pérez	8 de noviembre de 1919	26 de marzo de 1920	139
143	Enrique Oyarzún Mondaca	26 de marzo de 1920	16 de junio de 1920	82
144	Antonio Viera Gallo	16 de junio de 1920	1 de julio de 1920	15
145	Francisco Garcés Gana	1 de julio de 1920	23 de diciembre de 1920	175
146	Daniel Martner	23 de diciembre de 1920	13 de mayo de 1921	141
147	Enrique Oyarzún Mondaca	13 de mayo de 1921	17 de agosto de 1921	96
148	Víctor Celis Maturana	17 de agosto de 1921	3 de noviembre de 1921	78
149	Francisco Garcés Gana	3 de noviembre de 1921	22 de marzo de 1922	139
150	Galvarino Gallardo Nieto	22 de marzo de 1922	1 de abril de 1922	10
151	Samuel Claro Lastarria	1 de abril de 1922	29 de agosto de 1922	150
152	Guillermo Edwards Matte	29 de agosto de 1922	21 de diciembre de 1922	114
153	Ricardo Valdés Bustamante	21 de diciembre de 1922	12 de enero de 1923	22
154	Aníbal Rodríguez Herrera	12 de enero de 1923	16 de marzo de 1923	63
155	Víctor Celis Maturana	16 de marzo de 1923	14 de junio de 1923	90
156	Agustín Correa Bravo	14 de junio de 1923	2 de julio de 1923	18
157	Guillermo Subercaseaux Pérez	2 de julio de 1923	3 de enero de 1924	185
158	Enrique Zañartu Prieto	3 de enero de 1924	1 de febrero de 1924	29
159	Samuel Claro Lastarria	1 de febrero de 1924	14 de marzo de 1924	42
160	Belfor Fernández Rodríguez	14 de marzo de 1924	20 de julio de 1924	128
161	Enrique Zañartu Prieto	20 de julio de 1924	5 de septiembre de 1924	47
162	Francisco Nef Jara	5 de septiembre de 1924	12 de septiembre de 1924	7
163	Fidel Muñoz Rodríguez	12 de septiembre de 1924	19 de diciembre de 1924	98
164	Julio Philippi Bihl	19 de diciembre de 1924	29 de enero de 1925	41
165	Valentín Magallanes	29 de enero de 1925	2 de octubre de 1925	246
166	Guillermo Edwards Matte	2 de octubre de 1925	23 de diciembre de 1925	82
167	Jorge Silva Somarriva	23 de diciembre de 1925	2 de septiembre de 1926	253
168	Lautaro Rozas	2 de septiembre de 1926	20 de noviembre de 1926	79
169	Alberto Edwards Vives	20 de noviembre de 1926	9 de febrero de 1927	81
170	Pablo Ramírez Rodríguez	9 de febrero de 1927	24 de agosto de 1929	927
171	Rodolfo Jaramillo Bruce	24 de agosto de 1929	6 agosto de 1930	347
172	Julio Philippi Bihl	6 de agosto de 1930	9 de enero de 1931	156
173	Carlos Castro Ruiz	9 de enero de 1931	15 de mayo de 1931	126

	Ministro	Nombramiento	Término	Días en el cargo
174	Rodolfo Jaramillo Bruce	15 de mayo de 1931	13 de julio de 1931	59
175	Pedro Blanquier Teylletche	13 de julio de 1931	22 de julio de 1931	9
176	Francisco Garcés Gana	22 de julio de 1931	23 de julio de 1931	1
177	Arturo Lorca Pellross	23 de julio de 1931	27 de julio de 1931	4
178	Pedro Blanquier Teylletche	27 de julio de 1931	2 de septiembre de 1931	37
179	Arturo Prat Carvajal	2 de septiembre de 1931	15 de noviembre de 1931	74
180	Luis Izquierdo Fredes	15 de noviembre de 1931	5 de junio de 1932	203
181	Alfredo Lagarrigue Rengifo	5 de junio de 1932	16 de junio de 1932	11
182	Enrique Zañartu Prieto	16 de junio de 1932	16 de agosto de 1932	61
183	Ernesto Barros Jarpa	16 de agosto de 1932	14 de septiembre de 1932	29
184	Francisco Mardones Otaiza	14 de septiembre de 1932	3 de octubre de 1932	19
185	Absalón Valencia Zavala	3 de octubre de 1932	24 de diciembre de 1932	82
186	Gustavo Ross Santa María	24 de diciembre de 1932	29 de marzo de 1937	1.556
187	Francisco Garcés Gana	29 de marzo de 1937	24 de diciembre de 1938	635
188	Roberto Wachholtz Araya	24 de diciembre de 1938	26 de diciembre de 1939	367
189	Pedro Alfonso Barrios	26 de diciembre de 1939	7 de noviembre de 1940	317
190	Marcial Mora Miranda	7 de noviembre de 1940	10 de junio de 1941	215
191	Guillermo del Pedregal Herrera	10 de junio de 1941	2 de abril de 1942	296
192	Benjamín Matte Larraín	2 de abril de 1942	21 de octubre de 1942	202
193	Guillermo del Pedregal Herrera	21 de octubre de 1942	1 de septiembre de 1943	315
194	Arturo Matte Larraín	1 de septiembre de 1943	6 de octubre de 1944	401
195	Santiago Labarca Labarca	6 de octubre de 1944	14 de mayo de 1945	220
196	Pablo Ramírez Rodríguez	14 de mayo de 1945	14 de agosto de 1946	457
197	Luis Alamos Barros	14 de agosto de 1946	6 de septiembre de 1946	23
198	Arturo Maschke Tornero	6 de septiembre de 1946	3 de noviembre de 1946	58
199	Roberto Wachholtz Araya	3 de noviembre de 1946	10 de enero de 1947	68
200	Germán Picó Cañas	10 de enero de 1947	2 de agosto de 1947	204
201	Jorge Alessandri Rodríguez	2 de agosto de 1947	7 de febrero de 1950	920
202	Arturo Maschke Tornero	7 de febrero de 1950	27 de febrero de 1950	20
203	Carlos Vial Espantoso	27 de febrero de 1950	19 de octubre de 1950	234
204	Raúl Yrarrázaval Lecaros	19 de octubre de 1950	15 de junio de 1951	239
205	Germán Picó Cañas	15 de junio de 1951	29 de julio de 1952	410
206	Ignacio Lorca Garnham	29 de julio de 1952	3 de noviembre de 1952	97
207	Juan Rossetti Colombino	3 de noviembre de 1952	25 de junio de 1953	234
208	Felipe Herrera Lane	25 de junio de 1953	14 de octubre de 1953	111
209	Guillermo del Pedregal Herrera	14 de octubre de 1953	5 de junio de 1954	234
210	Jorge Prat Echaurren	5 de junio de 1954	6 de enero de 1955	215
211	Francisco Cuevas Mackenna	6 de enero de 1955	21 de febrero de 1955	46
212	Sergio Recabarren Valenzuela	21 de febrero de 1955	30 de mayo de 1955	98
213	Abraham Pérez Lizana	30 de mayo de 1955	4 de octubre de 1955	127
214	Oscar Herrera Palacios	4 de octubre de 1955	27 de agosto de 1956	328
215	Eduardo Urzúa Merino	27 de agosto de 1956	3 de noviembre de 1958	798
216	Roberto Vergara Herrera	3 de noviembre de 1958	9 de mayo de 1959	187
217	Eduardo Figueroa Geisse	9 de mayo de 1959	24 de julio de 1959	76

	Ministro	Nombramiento	Término	Días en el cargo
218	Roberto Vergara Herrera	24 de julio de 1959	15 de septiembre de 1960	419
219	Eduardo Figueroa Geisse	15 de septiembre de 1960	26 de agosto de 1961	345
220	Enrique Serrano Viale Rigo	26 de agosto de 1961	18 de octubre de 1961	53
221	Luis Mackenna Shiell	18 de octubre de 1961	3 de noviembre de 1964	1.112
222	Sergio Molina Silva	3 de noviembre de 1964	15 de febrero de 1968	1.199
223	Raúl Sáez Sáez	15 de febrero de 1968	2 de mayo de 1968	77
224	Andrés Zaldívar Larraín	2 de mayo de 1968	3 de noviembre de 1970	915
225	Américo Zorrilla Rojas	3 de noviembre de 1970	17 de junio de 1972	592
226	Orlando Millas Correa	17 de junio de 1972	11 de enero de 1973	208
227	Fernando Flores Labra	11 de enero de 1973	9 de agosto de 1973	210
228	Raúl Montero Cornejo	9 de agosto de 1973	28 de agosto de 1973	19
229	Daniel Arellano Macleod	28 de agosto de 1973	12 de septiembre de 1973	15
230	Lorenzo Gotuzzo Borlando	12 de septiembre de 1973	11 de julio de 1974	302
231	Jorge Cauas Lama	11 de julio de 1974	31 de diciembre de 1976	904
232	Sergio de Castro Spikula	31 de diciembre de 1976	22 de abril de 1982	1.938
233	Sergio de la Cuadra Fabres	22 de abril de 1982	30 de agosto de 1982	130
234	Rolf Luders Schawarzenberg	30 de agosto de 1982	14 de febrero de 1983	168
235	Carlos Cáceres Contreras	14 de febrero de 1983	2 de abril de 1984	413
236	Luis Escobar Cerda	2 de abril de 1984	12 de febrero de 1985	316
237	Hernán Buchi Buc	12 de febrero de 1985	5 de abril de 1989	1.513
238	Enrique Morel Seguel	5 de abril de 1989	6 de diciembre de 1989	245
239	Martín Costabal Llona	6 de diciembre de 1989	11 de marzo de 1990	95
240	Alejandro Foxley Rioseco	11 de marzo de 1990	11 de marzo de 1994	1.461
241	Eduardo Aninat Ureta	11 de marzo de 1994	3 de diciembre de 1999	2.093
242	Manuel Marfán Lewis	3 de diciembre de 1999	11 de marzo de 2000	99
243	Nicolás Eyzaguirre Guzmán	11 de marzo de 2000	11 de marzo de 2006	2.191
244	Andrés Velasco Brañes	11 de marzo de 2006	11 de marzo de 2010	1.461
245	Felipe Larraín Bascuñán	11 de marzo de 2010	En ejercicio	1.461

## CAPÍTULO I

1. Ismael Sánchez Bella, *La organización financiera de las Indias. Siglo XVI*. Sevilla, Escuela de Estudios Hispano Americanos, 1968. Pp. 9-117.
2. *Ibid.*, Fernando Silva Vargas, “Esquema de la Hacienda real en el Chile indiano (Siglos XVI y XVII)”, en *Revista Chilena de Historia del Derecho*, N° 5, 1968, 208-21.
3. John J. TePaske y Herbert S. Klein, *The Royal Treasuries of the Spanish Empire in America. Volumen 3. Chile and the Rio de la Plata*, Durham, N:C., Duke University Press, 1982, pp. 2-154
4. Silva, *op. cit.* 212-223; Sonia Pinto, Luz María Méndez y Sergio Vergara, *Antecedentes históricos de la Contraloría General de la República, 1541.-1927*, Santiago, Contraloría general de la República, 1977, 124-131 y 308; Fernando Silva, “La visita de Areche en Chile y la subdelegación del regente Álvarez de Acevedo”, *Historia*, Vol. 6, Santiago, 1967, pp.163-164
5. Una mala reproducción del mismo en Carlos Stuardo Ortíz y Juan Eyzaguirre Escobar, *Santiago. Contribuyentes, autoridades funcionarios agentes diplomáticos y consulares. 1817-1819*, Santiago, Academia Chilena de la Historia, 1962, p. 43
6. Pinto y otros, *op. cit.*, pp. 145-149. Fernando Silva, “La Contaduría Mayor de cuentas del Reino de Chile”, *Estudios de Historia de las Instituciones Políticas y Sociales*, N° 2, (Santiago) 1967, p.124-151
7. Silva, *op. cit.* pp. 231-233;
8. *Ibid.* 234-247; Víctor Tau Anzoátegui, y Eduardo Martiré, *Manual de Historia de las instituciones argentinas*, Buenos Aires, La Ley, 1967, pp. 142-146
9. Marcelo Carmagnani, “La oposición a los tributos en la segunda mitad del siglo XVIII”, *Revista Chilena de Historia y Geografía*, N° 129, (Santiago), 1961, pp. 170-177
10. John J. TePaske y Herbert S. Klein, *op. cit.*, pp. 57-137
11. Una síntesis de los acontecimientos políticos en Gonzalo Izquierdo, *Historia de Chile Tomo II*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1990, pp. 33-40
12. Luis Valencia Avaria, *Anales de la República, Textos constitucionales de Chile y registro de los ciudadanos que han integrado los poderes ejecutivo y legislativo desde 1810*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1986, Primera parte, p. 438. Valencia hace ver en una nota que el decreto de nombramiento publicado en la Colección de Leyes y Decretos del Gobierno confundo los cargos asignados a



Villareal y Echeverría señalando al primero la Secretaría de Gobierno y al segundo la de Hacienda, un error que ha rectificado a partir del libro original de toma de razón.

13. Izquierdo, loc. cit., Valencia Avaria, Anales, pp. 438-439.
14. Abogados recibidos en Chile desde el 13 de diciembre de 1788 hasta el 30 de junio de 1914, Santiago, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, 1914, p. 125; Valencia Avaria, op. cit., Tomo I p. 46, 81, Tomo II. pp. 16 y 30; Diego Barros Arana, Historia General de Chile, Vol. VIII, 127-128; Sesiones de los Cuerpos Legislativos, Tomo II. pp. 5 y 7. Raúl Silva Castro, Asistentes al Cabildo Abierto de septiembre de 1810, Santiago Editorial Andrés Bello, 1968, p. 125
15. Silva Castro, op. cit. p. 57
16. Valencia Avaria, op. cit., Tomo I pp. 439-440; carta de Hipólito Villegas a Bernardo O'Higgins, 6-5-1817, en Archivo de don Bernardo O'Higgins, Tomo VIII pp. 267-273. Véase también Archivo de don Bernardo O'Higgins, tomo VII, p. 13.
17. Silva Castro, op. cit. p. 126.
18. Silva Castro, op. cit. pp. 51-52
19. Ver Valencia, Anales I 47 y SCL V 534
20. Stuardo y Eyzaguirre, op. cit., p. 48
21. Silva Castro, op cit, pp. 88-89; Valencia, Anales, Tomo I p. 44; Estado de las fuerzas que tenía el ejército restaurador en el cuartel general del campo de la Rayada el día 9 de mayo de 1813, En Colección de Historiadores y Documentos relativos a la Independencia de Chile. T 23 p. 155, [http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh\\_article/0,1389,SCID%253D7708%2526ISID%253D405%2526PRT%253D7650%2526JNID%253D12,00.html](http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D7708%2526ISID%253D405%2526PRT%253D7650%2526JNID%253D12,00.html). 6-7-2013
22. "Proyecto de Constitución Provisora para el Estado de Chile", capítulo III, Art 5º en Valencia, Anales, tomo I, pp. 69-70
23. Luis Barros Borgoño, "Rasgos biográficos. Noticia sobre don José Antonio Rodríguez Aldea" en Guillermo Feliú Cruz, Biógrafos e historiadores del Ministro de O'Higgins doctor José Antonio Rodríguez Aldea, Colección de historiadores y de documentos relativos a la Independencia de Chile, Tomo. XXXVIII, Santiago, Biblioteca Nacional, 1955, pp. 100-101.
24. Citado por Rafael Sagredo, "La organización de la Hacienda Pública en Chile", en Diego José Benavente: Opúsculo de la Hacienda Pública en Chile. Biblioteca Fundamentos de la Construcción de Chile. Santiago, 2010, p. XIII.
25. *Ibíd.* p. XIV.
26. *Ibíd.* pp. XIV-XVIII

27. Ernesto de la Cruz y Guillermo Feliú Cruz: Epistolario de Don Diego Portales 1821 a 1837. Santiago, Dirección General de Prisiones, 1937, Tomo I, p.336 nota
28. Sagredo, op. cit., p.XXI.
29. *Ibíd.*
30. Sagredo, op. cit., p. XXIII.
31. Sagredo, op. cit., p. XXVIII.
32. *Ibíd.*, pp. XXXI-XXXVI.
33. Valencia, Anales, tomo I. pp. 451-458
34. Sagredo, op. cit., pp. xxxvi-xxxviii
35. Andrés Sanfuentes, "La deuda pública externa de Chile entre 1818 y 1935", Estudios de Economía, Vol. 14 N° 1, junio 1987, pp. 19-21; Claudio Veliz, "The Irisarri Loan", Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, N° 23, diciembre 1977, pp. 3-20.
36. Sanfuentes, op. cit., pp. 20-22; Veliz, op. cit. pp. 14-15; Alfonso Ferrada: Historia comentada de la deuda externa de Chile: (1810 – 1945). Santiago, 1945, 166 p.
37. Memoria del Ministerio de Hacienda, 1834.
38. Sanfuentes, op cit. p. 23, Veliz, op. cit. p. 20
39. Memoria del Ministerio de Hacienda 1863.
40. Sanfuentes, op. cit., pp. 26-27 y 50
41. Sanfuentes, op. cit., pp. 28-29 y 50
42. Citado por Sergio Villalobos y Rafael Sagredo: Los estancos en Chile. Santiago, Chile, Fiscalía Nacional Económica, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2004, p. 99.
43. Villalobos y Sagredo: Los estancos pp. 99-104
44. *Ibíd.*, pp 104-105; Gonzalo Lavaud, El estanco del Tabaco en Chile 1826-1846, Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia. Santiago, P. Universidad Católica de Chile, 1996, pp. 58-76
45. Citado en Villalobos y Sagredo, Los estancos p.108.
46. Diego Barros Arana, Historia Jeneral de Chile, Santiago, Josefina M de Palacios, editora, 1897, Tomo XIV pp. 339-340.



47. Villalobos y Sagredo, Los estancos pp. 110-112.
48. *Ibíd.* pp. 113-114.
49. Citado en: Sergio Villalobos y Rafael Sagredo: Los estancos en Chile. Santiago, Chile, Fiscalía Nacional Económica, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2004.p.132.
50. Villalobos y Sagredo, Los estancos, pp 147-156
51. *Ibíd.* pp. 126-127
52. Osvaldo Rengifo. Don Manuel Rengifo. Su vida y su obra. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1983.
53. Citado por Osvaldo Barros Barros, Don Manuel Rengifo. El gran Ministro de la era Portaliana. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. Universidad de Chile. Valparaíso, Escuela Profesional Salesiana, 1950, p. 34.
54. *Ibíd.*, p.35.
55. Ver Barros Barros, op. cit., y Rengifo, op. cit., pp. 55.
56. Rengifo, op. cit., La expresión cog estextual del documento original.
57. “Carta de Manuel Rengifo a Diego Portales”. Santiago, febrero 16 de 1832, en Benjamín Vicuña Mackenna, Obras Completas, Tomo VI, p. 209, citada por Rafael Sagredo, “La organización de la Hacienda Pública”, p xviii.
58. Sagredo, “La organización de la Hacienda Pública en Chile”, p. xlv.
59. Citado por: Rengifo, op. cit., pp .
60. Memoria de Hacienda, 1835, p.
61. Sergio Villalobos y Rafael Sagredo: El proteccionismo económico en Chile. S. XIX. Instituto Blas Cañas, Santiago, 1987, p. 36 y 37.
62. Memoria de Hacienda, 1835, p. 251.
63. Barros Barros, op. cit., p.53.
64. Rengifo, op. cit., p.167.
65. Citado por: Osvaldo Rengifo. Don Manuel Rengifo. Su vida y su obra. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1983, p.143 y 143.
66. Diego José Benavente, Opúsculo sobre la hacienda pública en Chile (1841), Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 2010, p. 9.
67. *Ibíd.*
68. *Ibíd.*

69. Diego José Benavente, *Opúsculo sobre la hacienda pública en Chile (1841)*, Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 2010. Valores aproximados se han eliminados las fracciones para facilitar la lectura.
70. Sobre las circunstancias de su nombramiento véase Juan Pablo Couyoumdjian, "Hiring a Foreign Expert" en *The Street Porter and the Philosopher. Conversations on Analytical Egalitarianism*, edited by Sandra J Peart and David M Levy, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2008, pp 289-316
71. Diego Barros Arana, "Don Juan Gustavo Courcelle Seneuil (1813-1892)" en *Obras Completas*, Tomo XIII, Santiago, Imprenta, Litografía y Encuadernación "Barcelona", 1914, p. 194.
72. *Ibíd.*, p. 198.
73. *Ibíd.*, pp. 198-199.
74. *Ibíd.*, p. 199.
75. *Ibíd.*, p. 200.
76. *Ibíd.* pp. 201-209
77. Jean Gustave Courcelle Seneuil: "Bancos de Circulación". *Revista de ciencias y letras*. N°1 Santiago, Imprenta del Ferrocarril, 1857. Pp.
78. *Ibíd.*
79. *Ibíd.*
80. 80 Gustave Courcelle Seneuil: *Examen comparativo de la tarifa i legislación aduanera en Chile, con las de Francia, Gran Bretaña i Estados Unidos*. Santiago, Imprenta Nacional, 1856.
81. Courcelle Seneuil, *Examen comparativo* p. 46.
82. Gustave Courcelle Seneuil, *Informe sobre el Estado de la Hacienda Pública en primero de octubre de 1861 pasado al señor Ministro del ramo por J.G. Courcelle Seneuil corregido y anotado según informes últimamente adquiridos*. Santiago, Imprenta nacional, 1861, p. 6.
83. *Ibíd.*
84. Courcelle Seneuil, *Informe*, p. 19.
85. *Ibíd.*
86. Ley de 27 de julio de 1853 en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile: desde 1810 hasta el 10. de junio de 1912 compiladas por...* Santiago, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1912-1918, tomo I, pp. 611-612



87. Art 3º de la Ley de 27-7-1953 en *ibíd.*
88. Art. 4º *ibíd.*
89. Art 8º, *ibíd.*
90. Recaredo S. Tornero, *Chile Ilustrado. Guía descriptivo del territorio de Chile, de las capitales de provincia, de los puertos principales*, (1872), Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 2011, pp. 117-118.
91. Tornero, *op. cit.*, p. 122.
92. Ley de 22 de diciembre de 1875 en Pinto y otros, *op. cit.*, 1977, pp. 396-427
93. *Ibíd.*, pp. 402-405
94. *Ibid*, Título II, pp. 405-425
95. J. Díaz, R. Lüders, R. y G. Wagner, *La República en Cifras*, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>
96. Elaborado en base a Villalobos y Sagredo, *Proteccionismo económico*, pp. 33-50, Banco Central de Chile y DIPRES.
97. *Ibíd.* pp. 98-101
98. William Sater, "Economic nationalism and tax reform in nineteenth century Chile", en *The Americas*, (Washington D. C.) Vol. XXXII, N° 2, octubre 1976, pp. 311-335.
99. Frank W. Fetter, *La Inflación monetaria en Chile*. Santiago, Universidad de Chile, 1937, p. 24.
100. Luis Ortega, *Chile en ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión. 1850 - 1880*. Santiago, Dibam-Lom, 2005, p. 354.
101. *Ibíd.*, p. 369.
102. Robert B. Oppenheimer, *Chilean Transportation Development: The Railroad and Socio-Economic Change in the Central Valley*. Tesis Doctoral Los Angeles, UCLA, 1976, pp. 492-510-511.
103. Abelardo Aldana (dir.) *Resumen de la Hacienda Pública de Chile: desde 1833 hasta 1914*. = Summary of the finances of Chile: from 1833 to 1914, London, Spottiswoode & Co. Ltd., 1915, pp. 23-26.
104. William Sater: "Nacionalismo económico y reforma tributaria a fines del siglo XIX en Chile". *Estudios Económicos*, Vol. 18, 2, 1991, pp. 215 - 244.
105. René Millar: *Políticas y teorías monetarias en Chile. 1810 - 1925*. Universidad Gabriela Mistral, 1994.

## CAPÍTULO II

1. Armando De Ramón, *Historia de Chile : desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500-2000)*, Santiago, Editorial Catalonia, 2003, p. 101.
2. Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel, *Un siglo de historia económica de Chile: 1830-1930*, Santiago, Editorial Universitaria, 1990, p. 42.
3. Sofía Correa, Consuelo Figueroa, Alfredo Jocelyn-Holt, Claudio Rolle y Manuel Vicuña, *Historia del siglo XX chileno*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2001, p. 17.
4. Correa y otros, *op. cit.*, pp. 18-19; Simon Collier y William Sater, *Historia de Chile 1808- 1994*, Madrid, Cambridge University Press, 1998, pp. 143-144.
5. De Ramón, *op. cit.*, p. 79.
6. Cristián Gazmuri R., *Historia de Chile. 1891-1994: política, economía, sociedad, cultura, vida privada, episodios*, Santiago, Ril Editores, 2012, p. 36.
7. Véase Juan Ricardo Couyoumdjian, *Chile y Gran Bretaña durante la Primera Guerra Mundial y la Postguerra, 1914-1921*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1986, pp. 181-184.
8. Billinghamurst, *Legislación sobre salitre y bórax*, pp. 276-277, en Juan Ricardo Couyoumdjian, “Aspectos económicos de la época del salitre”, artículo inédito, p. 5.
9. Alejandro Silva de la Fuente, “Los derechos de exportación del salitre”, en *Semana del salitre celebrada en Santiago de Chile, abril de 1926*. Santiago, Imprenta y Litografía La Ilustración, 1926, pp. 474-476.
10. [Erwin] Semper y [Wilhelm] Michels, *La industria del Salitre de Chile*, Traducida directamente del alemán i considerablemente aumentada por Javier Gandarillas & Orlando Ghigliotto Salas, Santiago, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1908, p. 166.
11. Ministerio de Hacienda. *Memoria que el Ministro del Despacho en el Departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional*. Santiago, 1892, p. LXXIX.
12. Carmen Cariola, Osvaldo Sunkel, *Un siglo de historia económica de Chile: 1830-1930*, Santiago, Editorial Universitaria, 1990, pp. 87-88.
13. *Memoria del Ministerio de Hacienda*, 1893, p. LII; Cariola y Sunkel, *op. cit.*, pp. 85-86;
14. *Memoria del Ministerio de Hacienda 1892*, *op. cit.*, p. LXXX.



15. J. R Brown, "Nitrate Crises, Combinations, and the Chilean Government in the Nitrate Age", en *Hispanic American Historical Review*, Vol. 43, Nº 2, 1963, pp. 230-246, Gonzalo Vial, *Historia de Chile (1891-1973)*, Vol II, Triunfo y decadencia de la oligarquía (1891-1920), Santiago, Editorial Santillana, 1983, pp. 125-128.
16. Juan Ricardo Couyoumdjian, "Una experiencia fértil: la propaganda salitrera chilena en el exterior", en *Imágenes del Salitre*, Santiago, Archivo Nacional, 2000, pp. 1-4
17. Elaborado por J. R. Couyoumdjian a partir de Roberto Hernández, *El Salitre (Resumen histórico desde su descubrimiento y explotación)*, Valparaíso, Fisher Hermanos, 1930; Markos Mamalakis *The Role of Government in the Resource Transfer and Resource Allocation Process: The Chilean Nitrate Sector, 1880-1930*, Milwaukee, Center for Latin American Studies, The University of Wisconsin 1971 y Braun y otros. *Economía Chilena 1810-1995: Estadísticas históricas*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Economía, 2000.
18. Cariola y Sunkel, op. cit., p. 89.
19. Luego de la supresión de los impuestos de exportación en 1897, se establecieron otros en los años siguientes: a las barras de plata con más de 50% de pureza en 1906, a los boratos en 1915 y a los minerales de hierro en 1925. Carlos Humud, "Política económica chilena desde 1830 a 1930" en *Estudios de Economía*, Nº 3, 1974, pp. 99-104
20. Memoria del Ministerio de Hacienda, 1894, p. LXIII; Memoria del Ministerio de Hacienda, 1895, pp. LXVI-LXVI; Memoria del Ministerio de Hacienda, 1896, p. XCIII; Marcello Carmagnani, *Desarrollo industrial y subdesarrollo económico. El caso chileno (1860-1920)*, Santiago, Centro de investigaciones Diego Barros Arana, 1998, pp. 124-131; Gonzalo Vial, op. cit, p. 259;
21. Memoria del Ministerio de Hacienda, 1894, op. cit, p. XXVI.
22. Humud, op. cit., pp. 32-39
23. William F. Sater, "Economic nationalism and tax reform in nineteenth century Chile", *The Americas*, (Washington D. C.) Vol. XXXII, Nº 2. Octubre 1976, 311-335; Collier y Sater, op. cit, p. 151; Memoria del Ministerio de Hacienda, 1888 p. 109.
24. Sergio Villalobos R. y Rafael Sagredo B., *Los Estancos en Chile*, Santiago, Fiscalía Nacional Económica, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2004 pp. 152-157
25. Cariola y Sunkel, op. cit, p. 90.
26. Memoria del Ministerio de Hacienda, 1894, op. cit., p. XXVI.
27. Memoria del Ministerio de Hacienda, 1902, p. 366.
28. Memoria del Ministerio de Hacienda, 1892, p. LXXIII. Alejandro Bertrand, *Memoria acerca de la condición actual de la propiedad salitrera en Chile...* Santiago, Imprenta Nacional, 1892, pp. LXVII-LXIX

29. Véase al respecto, Abelardo Aldana (dir.), *Resumen de la Hacienda Pública de Chile: desde 1833 hasta 1914.* = Summary of the finances of Chile: from 1833 to 1914, London, Spottiswoode & Co. Ltd., 1915. pp. 29-37
30. *Memoria del Ministerio de Hacienda, 1894, op.cit., pp. 734-737.*
31. *Ibíd, pp. XXX-XXXI.*
32. *Memoria del Ministerio de Hacienda, op. cit, 1894, pp. XXVIII-XXVII.*
33. *Memoria del Ministerio de Hacienda, 1895, p. LXXXIII.*
34. *Gonzalo Vial, op. cit, pp. 152-153.*
35. *Memoria del Ministerio de Hacienda, 1903, p. L.*
36. *Memoria del Ministerio de Hacienda, 1896, p. XL.*
37. *Ibíd, p. XLI.*
38. *Ibíd, pp. XLV-XLVI.*
39. *Memoria del Ministerio de Hacienda, 1907, p. 295.*
40. Artículo 34 de la Ley N° 1515 de 20 de enero de 1902, en [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl) consultado 17-9-2013; *Memoria del Ministerio de Hacienda 1910, p. LXII.*
41. Erik Haindl, *Chile y su desarrollo económico en el siglo XX*, Santiago, Universidad Gabriela Mistral, 2006, p. 78.
42. *Ibíd, p. CXLVII.*
43. Las leyes respectivas en [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl) consultadas el 17-9-2013
44. *Memoria del Ministerio de Hacienda 1888, p. 110; Memoria de Ministerio de Hacienda, 1914, p. 312.*
45. Diego Barría Traverso, “Continuista o rupturista, radical o sencillísima: la reorganización de ministerios de 1887 y su discusión político-administrativa”, *Historia (Santiago) 41, Vol. 1, enero-junio de 2008, Universidad Católica, p. 15.*
46. *Ibíd, pp. 15-16.*
47. Diego Barría Traverso, “La Guerra del Pacífico y la Hacienda Pública: complejización y burocratización de algunas agencias públicas” en *Primer Congreso Chileno de Historia Económica. Actas*, Santiago, Universidad Andrés Bello, 2011, p. 267
48. *Boletín de Sesiones del Senado. Sesión 5ª Extraordinaria, 3 de diciembre de 1886, p. 72, en Barría, “Continuista”, op. cit, p. 20.*



49. *Ibíd.*, pp. 20-21. El texto de la ley en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile: desde 1810 hasta el 1º. De junio de 1912*, Vol 3, Santiago, Impr., Litografía y Encuadernación Barcelona, 1912, p. 16.
50. Artículo 5º de la ley en *Ibíd.*
51. Luis Blest Gana, *Guía administrativo publicada por encargo del Ministerio del Interior para el servicio de las intendencias y gobernaciones de la República. 1892*. Santiago, Imprenta Nacional, 1892, pp. 28-29.
52. Aldana, *op. cit.*, p. 9.
53. *Ibíd.*, pp. 6-7; Juan Ricardo Couyoumdjian, “La Tesorería Fiscal de Chile en Londres, 1904.1927. Notas sobre una institución particular”. *Boletín de la Academia Chilena de la Historia* N° 117, 2002, pp. 13-14.
54. Aldana, *op. cit.*, p. 7.
55. *Ibíd.*, p. 8
56. *Ibíd.*, p. 10.
57. Véase, René Millar Carvacho, *Políticas y teorías monetarias en Chile*, Santiago, Editorial Gabriela Mistral, 1994, pp. 138-196 y Juan Pablo Couyoumdjian, “Introducción”. En Edwin Kemmerer, *Legislación bancaria y monetaria*, Biblioteca Fundamentos de la Construcción de Chile. Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional, Santiago, Chile, 2011, p. XV.
58. *Ibíd.*, pp. 197-205
59. Millar, *op. cit.*, pp. 223-227; Juan Pablo Couyoumdjian, *op. cit.*, p. XVI.
60. Memoria del Ministerio de Hacienda, 1892, p. LIX.
61. Millar, *op. cit.*, pp. 221-250.
62. Collier y Sater, p. 155; Millar, *op. cit.*, pp. 248-273; Juan Pablo Couyoumdjian, *op. cit.*, p. XVII.
63. Collier y Sater, *loc. cit.*
64. Millar, *op. cit.*, 274-318; Vial, *op. cit.*, pp. 437-439; Collier y Sater, *op. cit.*, pp. 155-156; Juan Pablo Couyoumdjian, *op. cit.*, pp. XVII-XVIII
65. Millar, *op. cit.*, pp. 329-339; Juan Pablo Couyoumdjian, *op. cit.*, p. XVIII
66. Memoria del Ministerio de Hacienda, 1895, p. XCI.
67. Ministerio de Hacienda, *Op. Cit.*, 1899, pp. LXX-LXXXVI.
68. Ministerio de Hacienda, *Op. Cit.*, 1899, p. LXXXVI.
69. Véase Memorias del Ministerio de Hacienda, 1910, p. CXV.
70. Erik Haindl, *Op. Cit.*, p. 43.



71. Erik Haindl, Op. Cit, p. 45.
72. Ian Thompson, Dietrich Angerstein, Historia del ferrocarril en Chile, Santiago, Dibam, 1997, p. 81.
73. Ibíd, p. 167.
74. Ibíd, pp. 82-83.
75. Ibíd, p. 17.
76. Erik Haindl, Op. Cit, p. 44.
77. Ministerio de Hacienda, Op. Cit, 1907, p. 44.
78. Erik Haindl, Op. Cit, p. 43.
79. Gonzalo Vial, Op. Cit, p. 549.
80. Ian Thomson y Dietrich Angerstein, Op. Cit, p. 106.
81. Ministerio de Hacienda, Op. Cit, 1910, p. XVIII.
82. Ian Thomson y Dietrich Angerstein, Op. Cit, p. 107; Gonzalo Vial, Op. Cit, p. 551.
83. Erik Haindl, Op. Cit, p. 47; Simon Collier, William Sater, Op. Cit, p. 153.
84. Ministerio de Hacienda, Op. Cit, 1914, p. 105.
85. Ministerio de Hacienda, Op. Cit, 1914, pp. 180-181.
86. Gonzalo Vial, Op. Cit, p. 553.
87. Ibíd, p. 553; Collier, p. 156.
88. Ministerio de Hacienda, Op. Cit, 1914, pp. 70-71.
89. Collier y Sater, op. cit, p. 149; Haindl, Op. Cit, p. 47.
90. Ministerio de Hacienda, Op. Cit, 1918, pp. CLXXV-CCXI.
91. Simon Collier, William Sater, p. 150.
92. Ministerio de Hacienda, Op. Cit, 1892, p. XCVIII.
93. Gonzalo Vial, Op. Cit, pp. 538-539; Simon Collier, William Sater, Op. Cit, p. 150
94. Ibíd, p. 150.

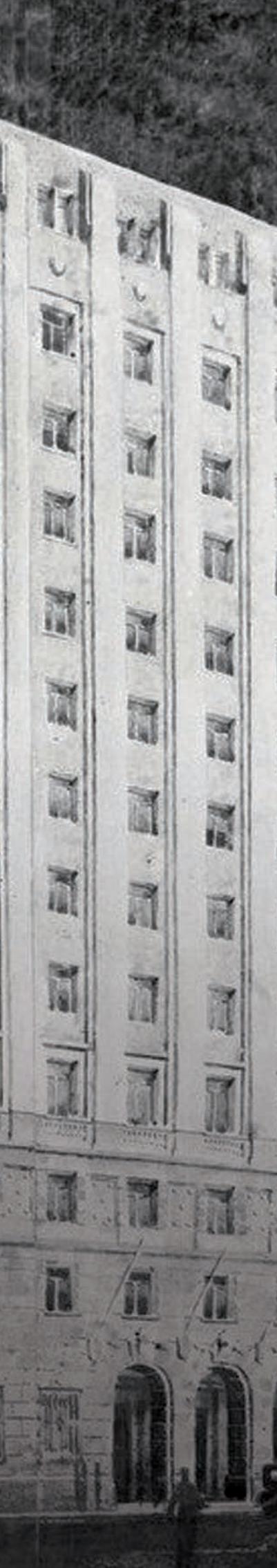
95. Gonzalo Vial, Op, Cit, p. 540.
96. *Ibíd*, p. 614.
97. Ministerio de Hacienda, Op. Cit, 1918, pp. CCCCIX-CCCCXI.
98. Ministerio de Hacienda, Op. Cit, 1920, p. CCCL.
99. Ministerio de Hacienda, Op. Cit, 1920, pp. CCCL-CCCLII.
100. Ministerio de Hacienda, Op. Cit p. 1914, p. 308.
101. Ministerio de Hacienda, Op. Cit, 1920, p. 324.
102. Gonzalo Vial, Op. Cit, p. 620.
103. Erik Haindl, Op. Cit, p. 50.
104. Erik Haindl, Op. Cit, pp. 52-53.
105. *Ibíd*, p. 124.
106. Como lo fueron la disminución de la exportación de salitre, durante el año 1921 y 1922, con todas sus consecuencias de cierre de oficinas, desempleo y menores ingresos fiscales, mayor gasto que no necesariamente se tenía, para realizar políticas de ayuda social a los desempleados del salitre e inversiones a FF.CC., entre otras cosas, el aumento de la deuda pública y la emisión monetaria, el aumento de la inflación, y por último múltiples protestas sociales ligado a lo anterior señalado, donde una de las más sangrientas y difíciles fue la que se realizó en la oficina salitrera de San Gregorio. Gonzalo Vial, Op. Cit, pp. 226-228
107. Erik Haindl, Op. Cit, p. 54.
108. Simon Collier, William Sater, Op. Cit, p. 184.
109. Ministerio de Hacienda, Op. Cit, 1918, pp. CCCCXVI-CCCCXV.
110. Ministerio de Hacienda, Op. Cit, 1920, p. CCCLV.
111. Haindl, op. cit., p. 55.

## CAPÍTULO III

1. Paul Drake, “La misión Kemmerer a Chile: consejeros norteamericanos y endeudamiento. 1925-1932”. Cuadernos de historia. Universidad de Chile, Facultad de Filosofía, Humanidades y Educación, Departamento de Ciencias Históricas. Santiago, N° 4, (jul. 1984), pp. 31-59.
2. Juan Pablo Couyoumdjian, “Introducción”. En Edwin Kemmerer, Legislación Bancaria y Monetaria. Biblioteca Fundamentos de la Construcción de Chile. Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional. Santiago, Chile, 2011, p. xxviii.
3. Patricio Bernedo, “Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo. 1927-1929”, Historia 24, Universidad Católica, 1989, p. 9 y 52; Juan P. Couyoumdjian, op. cit., p. xxxii.
4. Juan P. Couyoumdjian op. cit., pp. xxxix- xliii.
5. Diario Oficial de la República de Chile. 1810 – 2010. (documento inédito)
6. Germán Urzúa y Ana María García, Diagnóstico de la burocracia chilena. Editorial Jurídica, Chile, 1971, p. 107. Juan Ricardo Couyoumdjian, “La Tesorería Fiscal de Chile en Londres, 1904.1927. Notas sobre una institución particular”. Boletín de la Academia Chilena de la Historia Santiago, N° 117, 2002, pp. 13-27.
7. Citado en Bernedo, op. cit. p. 20.
8. Bernedo, op. cit., pp. 14-30.
9. *Ibíd.* pp. 30-38.
10. Bernedo, op. cit., pp. 45- 49.
11. *Ibíd.* pp. 63-76
12. Bernedo, op. cit. p. 8.
13. Mario Pérez de Arce: Smith Solar & Smith Miller: arquitectos. Santiago, Ediciones Universidad Finis Terrae, 2011.
14. Simon Collier y William Sater, Historia de Chile 1808-1994, Madrid, Cambridge University Press, 1998, p. 199
15. Catalina Siles Valenzuela, “La industria del salitre desde la Crisis hasta la privatización de Soquimich”, Boletín de la Academia Chilena de la Historia N° 118 Vol. 2, julio-diciembre 2009, 393-403.

16. Collier y Sater, op. cit., pp. 197-201; Valencia Avaria, op. cit. Tomo I pp. 589-595; las cifras de inflación están tomadas de los cálculos de José Díaz, Rolf Lüders y Gert Wagner, *La República en Cifras*, 2010. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>
17. Guillermo Subercaseaux, *Seis años de política monetaria (1933 – 1938)*, Santiago, 1938, p. 6.
18. Subercaseaux, op. cit., p.8.
19. Arturo Alessandri Palma, *Recuerdos de Gobierno*. Santiago, Editorial Nascimento, 1967, tomo III pp. 28-37.
20. Samuel Vial Muñoz, *La deuda externa pública chilena (1930-1940)*. Tesis para optar al grado de licenciado en Historia, Santiago, P. Universidad Católica de Chile, 1995, pp. 111-177 y 217; Collier y Sater, op. cit., p. 206.
21. Jaime Rosenblitt, “El Ministerio de Gustavo Ross y la configuración del Estado Nacional desarrollista (1932–1938)”, *Historia*, Vol. 29, 1995-1996. pp. 405-421. Para un ejemplo véase, *Tratados, Convenciones y arreglos internacionales de Chile. Chile-Alemania. Tratado de Comercio, protocolo final, convenio de compensaciones y arreglo entre bancos*, Santiago, Ministerio de Relaciones Exteriores. Departamento Diplomático, 1935.
22. Rosenblitt, op. cit., pp. 405- 421.
23. Gert Wagner y José Díaz, *Inflación y tipo de cambio en Chile 1810-2005*, Documento de Trabajo 328 Santiago, Instituto de Economía UC , 2008, pp. 49-53
24. Joaquín Fernandois, *Abismo y Cimiento. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos (1932 -1938)*. Santiago, Ediciones de la Universidad Católica, 1996, pp. 122-139.
25. Citado por Sergio Villalobos, Fernando Silva, Osvaldo Silva y Patricio Estellé: *Historia de Chile*. Santiago, Editorial Universitaria, 1974, Volumen IV, p. 846.
26. Collier y Sater, op. cit., p. 238.
27. Chile. Ministerio de Hacienda. *Exposición de la Hacienda Pública 1947*. Santiago, 1947, p. 13.
28. *Ibíd.*, p. 26.
29. Ministerio de Hacienda. *Exposición de la Hacienda Pública 1947*. cit. pp. 31 y 32.
30. Collier y Sater, op. cit., p. 220; Patricia Arancibia, Álvaro Góngora y Gonzalo Vial: *Jorge Alessandri. 1896 – 1986. Una Biografía*. Santiago, Zig-Zag, 1996, pp. 161-162.
31. Ministerio de Hacienda: *Manual de organización del gobierno de Chile*. Imprenta “El Imparcial”, 1959, p. 65.
32. <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=DFL%207912>

33. Germán Urzúa y Ana María García: Diagnóstico de la burocracia chilena. Editorial Jurídica, Chile, 1971, cuadro frente a p. 107.
34. Ministerio de Hacienda: Manual de organización del gobierno de Chile. Imprenta "El Imparcial", 1959.
35. Ministerio de Hacienda, Organización Institucional de Chile 1955, Santiago, Ministerio de Hacienda. Departamento de Estudios Financieros, 1955. tomo I pp. 102-104.
36. *Ibíd.*, pp. 104-106.
37. *Ibíd.*, pp. 106-109.
38. *Ibíd.*, pp. 109-127.
39. *Ibíd.*, pp. 127-136.
40. *Ibíd.*, pp. 136-137.
41. *Ibíd.*, pp. 137-151.
42. *Ibíd.*, pp. 101-102.
43. *Ibíd.*, pp. 102-104.
44. *Ibíd.*, pp. 104-106.
45. *Ibíd.*, pp. 106-109.
46. *Ibíd.*, pp. 109-127.
47. *Ibíd.*, pp. 127-136.
48. *Ibíd.*, pp. 136-137.
49. *Ibíd.*, pp. 137-151.
50. *Ibíd.*, pp. 152-155.
51. *Ibíd.*, pp. 164-166; Memoria de la Casa de Moneda de Chile 1954-1963, Santiago, Talleres de impresión de la Casa de Moneda, 1963, pp. 22-24.
52. Ministerio de Hacienda. Organización Institucional op. cit., pp. 158-161.
53. *Ibíd.*, pp. 161-164.
54. *Ibíd.*, pp. 155-158.



55. Rebeca Tellechea E.; Óscar Carrasco A., Marco A Perales M.; Juan E. Carrasco A, y Einar Frigolet Z., Administración pública chilena. Memoria colectiva de prueba para optar al grado de licenciados en leyes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Valparaíso, D. G. de Prisiones, 1948, pp. 226-229; Art N° 1 del DFL 383 de 5-8-1953.
56. Tellechea y otros, op. cit, p. 235; Art 4° del DFL 231 de 5-8-1953.
57. Juan Pablo Couyoumdjian, “¿Por qué la misión Klein-Saks? Los orígenes de un programa de estabilización económica para Chile”, en Reformas Económicas e Instituciones políticas: la experiencia de la Misión Klein-Saks en Chile, Santiago, Universidad del Desarrollo, 2011, pp. 61-102; Sofía Correa, et. al., Historia del siglo XX chileno. Santiago, Editorial Sudamericana, 2001, p. 202.
58. Juan Pablo Couyoumdjian, ¿Por qué la Misión Klein-Saks... cit”; Cristian Garay Vera, “ La larga marcha del estatismo. La resistencia a la Misión Klein-Saks, 1955.1958”, en Reformas Económicas e Instituciones políticas: la experiencia de la Misión Klein-Saks en Chile, Santiago, Universidad del Desarrollo, 2011, pp. 165-205.
59. De Ramón y otros, op. cit, tomo 4, pp. 254-255.
60. Jorge Alessandri, Mensaje de S. E. el Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional al inaugurar el período ordinario de sesiones 21 de Mayo de 1959. p. 105.
61. Mensaje de S. E. el Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional. 21 de Mayo de 1960, p. 37. En <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MCO042452.pdf> 22-8-2013
62. *Ibíd.*, p. 39.
63. *Ibíd.*, pp. 48-50.
64. *Ibíd.*, p. 42.
65. Arancibia y otros, op. cit., pp. 236-239.
66. Mensaje de S. E. el Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional. 21 de Mayo de 1964, en <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MCO042456.pdf> p. 99.
67. Arancibia y otros, op. cit., pp. 256-260
68. Jorge Alessandri, Mensaje de S. E. el Presidente de la República ...1964, cit. p. 133.
69. De Ramón y otros, op. cit., tomo 3, pp. 139-140.
70. Sergio Molina, El proceso de cambio en Chile. Santiago, Editorial Universitaria. 1972, p. 81.
71. *Ibíd.*
72. Sergio Molina, op. cit., p. 98.
73. Eduardo Frei Montalva, Primer Mensaje del Presidente de la República don Eduardo Frei Montalva al inaugurar el período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional. 1 de mayo de 1965, p. 59.

- 
74. Sergio Molina, *op. cit.*, p. 98.
  75. Sergio Molina, *op. cit.*, p. 109.
  76. *Ibíd.*, p. 110.
  77. *Ibíd.*, p. 116.
  78. Sergio Molina, *op. cit.*, p.126.
  79. Frei Montalva, *Primer Mensaje del Presidente de la República* cit. p. 63.
  80. Molina, *op. cit.* p.135.
  81. Molina, *op. cit.* p.147.
  82. De Ramón y otros, *op. cit.*, tomo 4, p. 92.
  83. *Ibíd.* p. 297; Arturo Olavarría Bravo, *Chile bajo la Democracia Cristiana. Cuarto Año.* Santiago, Editorial Nascimento, 1968, pp. 88-110.
  84. *Unidad Popular: Programa básico de gobierno de la Unidad Popular: candidatura presidencial de Salvador Allende.* Santiago, [s.e.], 1970. p. 4. En <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0000544.pdf> 2-9-2013
  85. *Ibíd.* p. 6.
  86. *Ibíd.* p. 8.
  87. *Ibíd.* pp. 23-24.
  88. De Ramón y otros, *op. cit.*, t. 4, p. 307
  89. Gonzalo Vial, *Salvador Allende: el fracaso de una ilusión.* Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, Universidad Finis Terrae, 2005, p. 84.
  90. *Salvador Allende: Segundo Mensaje del presidente Allende ante el Congreso Nacional.* Santiago, Talleres Gráficos del Servicio de Prisiones, 1972, p. 548; Erik Haindl Rondanelli, *Chile y su desarrollo económico en el siglo XX,* Santiago, Instituto de Economía Universidad Gabriela Mistral, 2006, p. 238.
  91. Gonzalo Vial, *Salvador Allende,* cit. p. 84.
  92. *Fundación Adolfo Ibáñez: La economía de Chile durante el período de la Unidad Popular.* Valparaíso, editora Nacional Gabriela Mistral, 1974, p. 8.
  93. Gonzalo Vial: *Salvador Allende.* cit., p. 85.

94. Pablo Baraona Urzúa y otros, *Mil días, mil por ciento. La economía chilena durante el gobierno de Allende*, Santiago, Universidad Finis Terrae, 1993, p. 61-62
95. Fundación Adolfo Ibáñez: op. cit., pp. 21 y 78. Las cifras de inflación están tomadas de Díaz, Lüders, y Wagner, op. cit.
96. Collier y Sater, op. cit. pp. 297-301.
97. Valencia Avaria, op. cit., t. 1, pp. 693-697; De Ramón y otros, op. cit., t. 3, pp. 115 y 132.
98. Citado en Fundación Adolfo Ibáñez, op. cit., p. 9.
99. Fundación Adolfo Ibáñez, op. cit., pp. 9-10
100. Para un análisis económico de la Unidad Popular ver Larraín, Felipe y Meller, Patricio, "*La experiencia socialista-Populista chilena: La Unidad Popular, 1970-1973*". Colección de Estudios Cieplan N°30, diciembre 1990. pp. 151 – 196.
101. *Ibíd*, p. 26 y Baraona y otros, op. cit., pp. 59-66, donde se explican las distorsiones que se producían en la economía. Véanse también el cuadro 6 y las tendencias del gráfico 6.
102. Collier y Sater, op. cit., p. 300.
103. Collier y Sater, op. cit., pp. 304-306

## CAPÍTULO IV

1. Sofia Correa, Consuelo Figueroa, Alfredo Jocelyn-Holt, Claudio Rolle, Manuel Vicuña, *Historia del Siglo XX chileno*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2001, 290.
2. Dirección de Presupuestos, *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 1973*, Santiago, Ministerio de Hacienda, Octubre de 1973, 8-14.
3. *Ibid*, 3.
4. *Ibid*, 4.
5. Sergio de Castro, “El Ladrillo”: Bases de la política económica del Gobierno Militar chileno, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1992, 27-29.
6. Para más información sobre los “Chicago Boys” véase: Arturo Fontaine, *Los economistas y el Presidente Pinochet*, Santiago, Editorial Zig-Zag, 1988.
7. De Castro, *op cit.*, 7.
8. Álvaro Bardón, Camilo Carrasco, Álvaro Vial, *Una década de cambios económicos: La experiencia chilena 1973-1983*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1985, 1-5.
9. Fontaine, *op cit.*, 17-20.
10. *Ibid*, 59-92.
11. El 22 de diciembre de 1973 se promulgó el Decreto Ley N° 211, que actualizó y fortaleció la institucionalidad defensora de la libre competencia en Chile. Al respecto ver, Patricio Bernedo, *Historia de la libre competencia en Chile, 1959-2010*, Santiago, Edic. Fiscalía Nacional Económica, 59-74.
12. Dirección de Presupuestos, *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 1974*, Santiago, Ministerio de Hacienda, Octubre de 1974, 17-21.
13. *Ibid*, 24-25.
14. De Castro, *op cit.*, 23.
15. Ministerio del Interior, Decreto Ley 966, Santiago, 10 de Abril de 1975, 1.
16. Fontaine, *op cit.*, 92.
17. Programa de Recuperación Económica. Visto en: [www.josepiñera.com/chile/chile\\_libertad\\_cauas](http://www.josepiñera.com/chile/chile_libertad_cauas).

18. Felipe Larraín y Rodrigo Vergara (Editores), *La transformación económica de Chile*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2000, 91.
19. Dirección de Presupuestos, *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 1976*, Santiago, Ministerio de Hacienda, Noviembre de 1976, 6-10.
20. Larraín y Vergara (Editores), *op cit.*, 11.
21. Dirección de Presupuestos, *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 1978*, Santiago, Ministerio de Hacienda, Enero de 1978, 9.
22. *Ibid*, 7-9.
23. Dirección de Presupuestos, *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 1979*, Santiago, Ministerio de Hacienda, Enero de 1979, 7-9.
24. *Ibid*, 17.
25. Dominique Hachette en Larraín y Vergara (Editores), *op cit.*, 117.
26. *Ibid*, 117-120.
27. Bardón, Carrasco y Vial, *op cit.*, 275-278.
28. Correa, Figueroa, Jocelyn-Holt, Rolle y Vicuña, *op Cit.*, 294.
29. Dirección de Presupuesto, *Estado de la Hacienda Pública Enero de 1979*, *op cit.*, 12-16.
30. Fontaine, *op cit.*, 139.
31. Mensaje Presidencial, 11 de Septiembre de 1979 – 11 de Septiembre de 1980, V.
32. *Ibid*, V-VIII.
33. Dirección de Presupuestos, *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 1981*, Santiago, Ministerio de Hacienda, Julio de 1981, 10-18.
34. *Ibid*, 18.
35. Sebastián Edwards en Larraín y Vergara (Editores), *op cit.*, 34-40.
36. *Idem*.
37. Fontaine, *op. cit.*, 141-142.

38. Idem.
39. Ibid, 143-145
40. Bardón, Carrasco y Vial, op cit., 60-63.
41. Ibid, 62.
42. Hernán Büchi, La transformación económica de Chile: del estatismo a la libertad económica, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1993, 168.
43. Bardón, Carrasco y Vial, op cit., 66-67.
44. Fontaine, op cit., 152.
45. Dirección de Presupuestos, Exposición Estado de la Hacienda Pública Julio de 1981, op cit., 22-24.
46. Fontaine, op cit., 149-152.
47. Büchi, op cit., 164-165.
48. Fontaine, op cit., 156-159.
49. Ibid, 163.
50. Dirección de Presupuestos, Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 1982, Santiago, Ministerio de Hacienda, Octubre de 1982, 7.
51. Ibid, 12-13.
52. Fontaine, op cit., 170.
53. Bardón, Carrasco y Vial, op cit., 72-73.
54. Büchi, op cit., 166-169.
55. Fontaine, op cit., 175-177.
56. Ibid, 178-179.
57. Larraín y Vergara (Editores), op cit., 89.
58. Dirección de Presupuestos, Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 1985, Santiago, Ministerio de Hacienda, Diciembre de 1985, 9-10.
59. Ibid, 11-12.
60. Ibid, 16-17.



61. Larraín y Vergara (Editores), op cit., 94-95.
62. Ibid, 91-92.
63. Dominique Hachette en Larraín y Vergara (Editores), op cit., 120-124.
64. Ibid, 121.
65. Dirección de Presupuestos, Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 1986, Santiago, Ministerio de Hacienda, Diciembre de 1986, 7-11.
66. Büchi, op cit., 185.
67. Sebastián Edwards en Larraín y Vergara (Editores), op cit., 52.
68. Büchi, op cit., 185.
69. Dirección de Presupuesto, Exposición Estado de la Hacienda Pública Diciembre de 1986, op cit., 14-15.
70. Ricardo Paredes en Larraín y Vergara (Editores), op cit., 160-163.
71. Andrés Reinstein en Larraín y Vergara (Editores), op cit., 366-369.
72. Dominique Hachette en Larraín y Vergara (Editores), op cit., 122-124.
73. Idem.
74. Dirección de Presupuesto, Exposición Estado de la Hacienda Pública Diciembre de 1985, op Cit., 18-19.
75. Büchi, op cit., 183-185.
76. Dirección de Presupuesto, Exposición Estado de la Hacienda Pública Diciembre de 1986, op Cit., 17-19.
77. Banco Central de Chile.
78. Oscar Muñoz, El modelo económico de la Concertación, 1990-2005: ¿Reformas o cambios?, Santiago, Editorial Catalonia, 2007, 88-89.
79. Kurt Weyland en Paul Drake e Iván Jaksic (Editores), El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa, Santiago, LOM Ediciones, 1999, 65-67. Correa, Figueroa, Jocelyn-Holt, Rolle, Vicuña, op cit., 331-339.
80. Joaquín Vial en Cristián Toloza y Eugenio Lahera (Editores), Chile en los noventa, Santiago, DOLMEN Ediciones, 1998, 186-187.
81. Dirección de Presupuestos, Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 1990, Santiago, Ministerio de Hacienda, Octubre de 1990, 7-8.
82. Alejandro Foxley, La economía política de la transición: El camino del diálogo, Santiago, DOLMEN Ediciones, 1993, 7-28.
83. Larraín y Vergara (Editores), op cit., 95-96.

84. Kurt Weyland en Drake y Jaksic (Editores), op cit., 67-72.
85. Juan Andrés Fontaine en Larraín y Vergara (Editores), op cit., 395-407.
86. Dirección de Presupuestos, Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 1994, Santiago, Ministerio de Hacienda, Octubre de 1994, 7-16.
87. Larraín y Vergara (Editores), op cit., 96-99.
88. Alberto van Klaveren en Toloza y Lahera (Editores), op cit., 148-149.
89. Ibid, 122-127.
90. Dominique Hachette en Larraín y Vergara (Editores), op cit., 128-130.
91. Eduardo Engel en Larraín y Vergara (Editores), op cit., 203-204, 220.
92. María Pía Martin en Toloza y Lahera (Editores), op cit., 313.
93. Jorge Rodríguez, Carla Tokman y Alejandra Vega, Política de Balance Estructural: Resultados y desafíos tras seis años de aplicación en Chile, Santiago, Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Diciembre de 2006, 5.
94. Ibid, 6.
95. Muñoz, op cit., 110.
96. Rodríguez, Tokman y Vega, op cit., 34.
97. Alberto Arenas, Cristóbal Gamboni, Michael Jorratt, Jorge Rodríguez y Andrés Velasco, El enfoque de Balance Estructural en la política fiscal en Chile: Resultados, metodología y aplicación al período 2006-2009, Santiago, Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2010, 5.
98. Arenas, Gamboni, Jorratt, Rodríguez y Velasco, op cit., 17.
99. Idem.
100. Arenas, Gamboni, Jorratt, Rodríguez y Velasco, op cit., 17.
101. Idem.



# PRESENTACIÓN DE LOS AUTORES

## **PATRICIO BERNEDO**

Decano de la Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política. Licenciado en Historia de nuestra Universidad, el profesor Bernedo es Doctor en historia por la Universidad Católica de Eichstätt, Alemania. En los últimos diez años, ha participado en distintos proyectos de investigación.

Entre ellos, podemos señalar aquellos relacionados con la historia económica de nuestro país, como la “Historia de la emisión de dinero en Chile” o la “Historia de la Fiscalía Nacional Económica y del sistema de libre competencia en Chile entre 1958 y 2012”. También es autor de numerosos libros y publicaciones en revistas especializadas.

## **PABLO CAMUS**

Doctor en historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Doctor en estudios latinoamericanos por la Universidad de Toulouse II, Francia, y Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente también por la Universidad Católica. Es profesor e investigador del Instituto de Historia de nuestra Casa de Estudios Superiores y ha realizado diversos estudios sobre historia económica, historia ambiental e historia institucional. A su vez, cuenta con numerosas publicaciones en nuestro país.

## **RICARDO COUYOUMDJIAN**

Licenciado en historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor en historia por la Universidad de Londres. Es miembro de la Academia Chilena de la Historia y profesor titular aquí en la Universidad Católica. Se ha desempeñado como decano de la Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política, y es autor de diversos libros, incluyendo la “Historia de la Bolsa de Comercio de Santiago”. Ha sido investigador principal en proyectos financiados por Fondecyt, ha dirigido varias tesis doctorales en el Instituto de Historia y ha publicado alrededor de 90 artículos en revistas científicas y capítulos de libros.

# NOTA SOBRE MONEDAS

Desde la Independencia hasta 1960 la moneda oficial de Chile fue el peso (\$). Durante el régimen español era equivalente a 8 reales, a partir de la década de 1830 se impone su división en centavos a razón de 100 centavos por peso., equivalente a cien centavos. En 1960, y debido a la desvalorización de la moneda se efectuó una reforma que sustituyó el peso (\$) por el escudo (E°) a razón de \$ 1000 = E° 1. El escudo estuvo vigente hasta septiembre de 1975 cuando fue reemplazado por el actual peso (\$) a razón de E° 1000 = \$ 1. De esta manera, un peso actual corresponde a \$1.000.000 antiguos.

El peso chileno de plata equivalía nominalmente a un dólar norteamericano (US\$) o 48 peniques (d) británicos. Una libra esterlina británica (£) era igual a 20 chelines o 240 (d.). El tipo de cambio hasta comienzos de la década de 1930 se expresaba en peniques por peso, siendo luego expresado en pesos por dólar hasta la actualidad.

No obstante lo anterior, la cotización del peso era variable. Entre 1810 y 1870 esta fluctuó entre \$0.55 y \$ 1,31 por dólar y entre 43.09 d. y 46,78 d por peso. A partir de 1878, cuando se suprimió la convertibilidad de los billetes de banco, el peso chileno sufrió una fuerte devaluación hasta 1895 cuando se volvió al régimen metálico fijando el valor del peso en 18 d. o \$ 2,84 por dólar norteamericano. La conversión metálica fue suspendida a mediados de 1898 si bien el peso oro de 18 d. siguió en uso, especialmente para el pago de los derechos de aduana tanto de exportación como de importación.

El siguiente intento de volver al patrón oro fue en 1926 cuando se fijó el valor de la moneda chilena en 6 d. equivalente a \$ 8,33 por dólar. La convertibilidad fue suspendida a raíz de la crisis y en 1932 el peso se cotizó a un promedio de 36,10 por dólar. En 1960, cuando se pasó de pesos a escudos, el dólar se cotizaba a \$ 1.051 o E° 1,05, y para 1975 estaba a E° 4.910 o \$ 4,91 de los nuevos pesos.

# GLOSARIO

**Alcabalas:** Impuesto sobre la compraventa de determinados efectos

**Almojarifazgo:** Impuesto sobre las mercaderías que ingresaban y salían de los puertos desde y hacia el extranjero u otros lugares del imperio español.,

**Arrendador de impuesto:** Es aquel que contratava la recaudación de un impuesto con la Real Hacienda a cambio del pago de una suma fija.

**Cajas reales:** Lugar donde se guardan los dineros de la corona en las distintas localidades del imperio español. El término se usa también para designar las tesorerías locales.

**Corporación de Fomento de la Producción (Corfo).** Organismo del Estado creado en 1939 a raíz del terremoto de ese año y destinado a promover la industrialización del país.

**Compañía de Salitres de Chile (Cosach):** Sociedad entre el Estado y los productores de salitre de Chile, creada en 1930, con el fin de organizar la producción de nitratos frente a la competencia extranjera. Entró en falencia y fue disuelta en 1933.

**Corporación de ventas de salitre y yodo de Chile (Covensa):** Organización para centralizar las ventas de salitre chileno, creada a raíz de la disolución de la Cosach, con el fin de destinar una proporción del producto de estas al pago de las obligaciones de la Cosach.

**Custodio de los tesoros del príncipe:** Funciones del tesorero (no es un cargo sino corresponde a las funciones). Las comillas provienen de la cita de un libro. Se pueden remover y se arregla el problema.

**Cabezón de las chacras:** Lista de contribuyentes y monto que ha de pagar cada uno sobre sus propiedades suburbanas.

**Donativos gratuitos:** Pagos de dinero a la Corona, con el carácter de impuesto extraordinario.

**Estanco:** Monopolio de venta de algún producto de consumo general en beneficio del Estado, establecido como medio para generar ingresos.

**Oros:** Nombre dado a los partidarios de mantener o retornar al patrón, oro en los debates públicos y parlamentarios de fines del siglo XIX y primer cuarto del siglo XX. Véase papeleros.

**Papeleros:** Nombre dado a los partidarios del papel moneda en los debates sobre la mantención y emisión de billetes fiscales inconvertibles, ante la posibilidad de retornar al patrón oro. Véase oreros.

**Peniques:** moneda inglesa, abreviada d. ( de denarius) equivalente a 1/240 de libra esterlina. Desde la conversión de la libra esterlina al sistema decimal en 1971, un penique (abreviado p.) es equivalente a un centésimo de libra.

**Quinto real:** Impuesto del 20% (un quinto) en beneficio de la corona española sobre la extracción de metales preciosos.

# BIBLIOGRAFÍA

*Abogados recibidos en Chile desde el 13 de diciembre de 1788 hasta el 30 de junio de 1914*, Santiago, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, 1914.

[Aldana, Abelardo (dir.)], *Resumen de la Hacienda Pública de Chile: desde 1833 hasta 1914*. = *Summary of the finances of Chile: from 1833 to 1914*, London, Spottiswoode & Co. Ltd., 1915.

Alessandri, Jorge, *Mensaje de S. E. el Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional al inaugurar el período ordinario de sesiones 21 de Mayo de 1959*. URL: <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0042451.pdf> consultado 22-8-2013.

Alessandri, Jorge, *Mensaje de S. E. el Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional. al inaugurar el periodo ordinario de sesiones. 21 de Mayo de 1960*. URL <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0042452.pdf> consultado el 22-8-2013.

Alessandri, Jorge, *Mensaje de S. E. el Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional. 21 de Mayo de 1964*. URL: <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0042456.pdf>

Alessandri Palma, Arturo, *Recuerdos de Gobierno. Santiago, Editorial Nascimento, 1967*, 3 volúmenes.

Allende, Salvador, *Segundo Mensaje del presidente Allende ante el Congreso Nacional. Santiago, Talleres Gráficos del Servicio de Prisiones, 1972*.

Anguita, Ricardo, *Leyes promulgadas en Chile: desde 1810 hasta el 10. de junio de 1912 compiladas por...* Santiago, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1912-1918, 5 vols.

Arancibia, Patricia; Góngora, Álvaro, y Vial, Gonzalo, *Jorge Alessandri. 1896-1986. Una Biografía*. Santiago, Zig-Zag, 1996.

Arenas, Alberto; Gamboni, Cristóbal; Jorratt, Michael; Rodríguez, Jorge. y Velasco, Andrés, *El enfoque de Balance Estructural en la política fiscal en Chile: Resultados, metodología y aplicación al período 2006-2009*, Santiago, Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2010.

Archivo Nacional, *Archivo de don Bernardo O'Higgins*, Santiago, Editorial Universitaria, 1950-1951, Tomos VII y VIII.

Baraona Urzúa, Pablo, Costabal Llona, Martín y Vial Gaete, Álvaro, *Mil días, mil por ciento. La economía chilena durante el gobierno de Allende*. Santiago, Universidad Finis Terrae, 1996.

Bardón, Álvaro; Carrasco, Camilo y Vial, Álvaro, *Una década de cambios económicos: La experiencia chilena 1973-1983*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1985.

Barría Traverso, Diego, "Continuista o rupturista, radical o sencillísima: la reorganización de ministerios de 1887 y su discusión político-administrativa", *Historia* 41, Vol 1, enero-junio de 2008, Santiago, Universidad Católica de Chile pp. 5-42.

Barría Traverso, Diego, "La Guerra del Pacífico y la Hacienda Pública: complejización y burocratización de algunas agencias públicas" en Primer Congreso Chileno de Historia Económica. Actas, Santiago, Universidad Andrés Bello, 2011, pp. 265-269.

Barros Arana, Diego, “*Don Juan Gustavo Courcelle Seneuil (1813-1892)*” en *Obras Completas*, Tomo XIII, Santiago, Imprenta, Litografía y Encuadernación “Barcelona”, 1914, pp. 191-214.

Barros Arana, Diego, *Historia General de Chile Santiago*, Rafael Jover, editor, y otros, tomos 8 y 14, 1887-1897.

Barros Barros, Osvaldo, Don Manuel Rengifo. *El gran Ministro de la era Portaliana*. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. Universidad de Chile. Valparaíso, Escuela Profesional Salesiana, 1950.

Barros Borgoño, Luis, “*Rasgos biográficos. Noticia sobre don José Antonio Rodríguez Aldea*” en Guillermo Feliú Cruz, Biógrafos e historiadores del Ministro de O’Higgins doctor José Antonio Rodríguez Aldea, Colección de historiadores y de documentos relativos a la Independencia de Chile, Tomo. XXXVIII, Santiago, Biblioteca Nacional, 1955, pp. 97-104

Bernedo, Patricio, *Historia de la libre competencia en Chile*, 1959-2010, Santiago, Edic. Fiscalía Nacional Económica, 2013.

Bernedo Pinto, Patricio, “*Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo. 1927 – 1929*”. *Historia* 24, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1989, pp. 5-105.

Bertrand, Alejandro, *Memoria acerca de la condición actual de la propiedad salitrera en Chile...* Santiago, Imprenta Nacional, 1892.

Biblioteca del Congreso Nacional. <http://www.leychile.cl>

Billinghurst, Guillermo E., *Legislación sobre salitre y bórax en Tarapacá*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1903.

Blest Gana, Luis, *Guía administrativo publicada por encargo del Ministerio del Interior para el servicio de las intendencias y gobernaciones de la República*. 1892. Santiago, Imprenta Nacional, 1892.

Braun Ll., Juan; Braun Ll., Matías; Briones, Ignacio; Díaz B., José; Lüders S., Rolf; Wagner H., Gert, *Economía Chilena 1810-1995: Estadísticas históricas*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Economía, 2000. Documento de trabajo 187.

Brown, J. R., “*Nitrate Crises, Combinations, and the Chilean Government in the Nitrate Age*”, en *Hispanic American Historical Review*, Vol. 43, N° 2, 1963, pp. 230-246.

Büchi, Hernán, *La transformación económica de Chile: del estatismo a la libertad económica*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1993,

Cariola, Carmen y Sunkel, Osvaldo, *Un siglo de historia económica de Chile : 1830-1930*, Bibliografía revisada y actualizada por Rafael Sagredo B. Santiago, Editorial Universitaria, 1990.

Carmagnani, Marcello, *Desarrollo industrial y subdesarrollo económico. El caso chileno (1860-1920)*, Santiago, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 1998.

Carmagnani, Marcelo, “*La oposición a los tributos en la segunda mitad del siglo XVIII*”, *Revista Chilena de Historia y Geografía*, N° 129, Santiago, 1961, pp. 158-195.

Casa de Moneda de Chile, *Memoria de la Casa de Moneda de Chile 1954-1963*, Santiago, Talleres de impresión de la Casa de Moneda, 1963.

Cavieres, Eduardo, “Alberto Fagalde y el Puerto de Valparaíso. Entre proyectos técnicos y decisiones políticas”, en Alberto Fagalde, *El puerto de Valparaíso y sus obras de mejoramiento*, Biblioteca Fundamentos de la Construcción de Chile 83. Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional. 2011, pp. ix-xli.

Collier, Simon y Sater, William, *Historia de Chile 1808-1994*, Madrid, Cambridge University Press, 1998.

Correa Sutil, Sofía; Figueroa Garavagno, Consuelo; Jocelyn-Holt Letelier, Alfredo; Rolle Cruz, Claudio y Vicuña Urrutia, Manuel, *Historia del siglo XX chileno*. Santiago, Editorial Sudamericana, 2001.

Courcelle-Seneuil, Jean Gustave, “*Bancos de Circulación*”. Revista de ciencias y letras. N°1 Santiago, Imprenta del Ferrocarril, 1857, pp. 37- 50.

Courcelle Seneuil, Gustave, *Examen comparativo de la tarifa i legislación aduanera en Chile, con las de Francia, Gran Bretaña i Estados Unidos*. Santiago, Imprenta Nacional, 1856.

Courcelle Seneuil, Gustave, *Informe sobre el estado de la hacienda pública en primero de octubre de 1861 pasado al señor Ministro del ramo por J.G. Courcelle Seneuil corregido y anotado según informes últimamente adquiridos*. Santiago, Imprenta Nacional, 1861

Couyoumdjian, Juan Pablo, “Hiring a Foreign Expert” en *The Street Porter and the Philosopher. Conversations on Analytical Egalitarianism*, edited by Sandra J Peart and David M Levy, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2008, pp. 289-316

Couyoumdjian, Juan Pablo, “*Introducción*”, en Edwin Kemmerer, *Legislación Bancaria y Monetaria*. Biblioteca Fundamentos de la Construcción de Chile. Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional. Santiago, Chile, 2011, pp. ix-l.

Couyoumdjian, Juan Pablo, “¿Por qué la misión Klein-Saks? Los orígenes de un programa de estabilización económica para Chile” en *Reformas Económicas e Instituciones políticas: la experiencia de la Misión Klein-Saks en Chile*, Santiago, Universidad del Desarrollo, 2011, pp. 61-102.

Couyoumdjian, Juan Ricardo, “*Créditos chilenos, banqueros británicos y Guerra Mundial 1909-1916*”, Bicentenario. Revista de Historia de Chile y América, Vol. 1 N° 1, 2000, pp. 101-132.

Couyoumdjian, Juan Ricardo, *Chile y Gran Bretaña durante la Primera Guerra Mundial y la Postguerra, 1914-1921*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1986.

Couyoumdjian, Juan Ricardo, “*Una experiencia fértil: la propaganda salitrera chilena en el exterior*”, en *Imágenes del Salitre*, Santiago, Archivo Nacional, 2000, pp. 1-4.

Couyoumdjian, Juan Ricardo, “*La Tesorería Fiscal de Chile en Londres, 1904.1927. Notas sobre una institución particular*”. Boletín de la Academia Chilena de la Historia N° 117, 2002, pp. 13-27.

De Castro, Sergio, “*El Ladrillo*”: Bases de la política económica del Gobierno Militar chileno, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1992,

De la Cruz, Ernesto y Feliú Cruz, Guillermo (editores), *Epistolario de don Diego Portales. 1821-1837*. Santiago, Dirección General de Prisiones, 1937. 3 vols.

De Ramón, Armando, *Historia de Chile desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500-2000)*, Santiago, Editorial Catalonia, 2003.

De Ramón, Armando; Acevedo Fagalde, Ema, y Valdivieso, Patricio, *Biografías de chilenos. Miembros de los poderes Ejecutivo, legislativo y Judicial. 1876-1973*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1999-2003, 4 vols.

Díaz, José; Lüders, Rolf, y Wagner, Gert, *La República en Cifras, 2010*. *EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio*. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>

Díaz Mery, Pablo, *Variaciones en la composición del presupuesto de entradas y gastos en Chile., 1881-1999*. Tesis para optar al grado de licenciado en Historia. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2005.

Drake, Paul, “*La misión Kemmerer a Chile: consejeros norteamericanos y endeudamiento. 1925-1932*”. Cuadernos de historia. Universidad de Chile, Facultad de Filosofía, Humanidades y Educación, Departamento de Ciencias Históricas. Santiago, N° 4, julio 1984, pp. 31-59.

Drake, Paul, y Jaksic, Iván (editores), *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM Ediciones, 1999.

“*Estado de las fuerzas que tenía el ejército restaurador en el cuartel general del campo de la Rayada el día 9 de mayo de 1813*”, En Colección de Historiadores y Documentos relativos a la Independencia de Chile. T 23 p. 155, URL: [http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh\\_article/o,1389,SCID%253D7708%2526ISID%253D405%2526PRT%253D7650%2526JNID%253D12,00.html](http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/o,1389,SCID%253D7708%2526ISID%253D405%2526PRT%253D7650%2526JNID%253D12,00.html). Consultado 6-7-2013.

Fetter, Frank W., *La Inflación monetaria en Chile*. Santiago, Universidad de Chile, 1937.

Fernandois, Joaquín, Abismo y Cimiento. *Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos (1932 - 1938)*. Santiago, Ediciones de la Universidad Católica, 1996.

Figueroa, Virgilio, *Diccionario Histórico y Biográfico de Chile*, Santiago, Imprenta y litografía La Ilustración, 1925-1931. 5 vols.

Fontaine, Arturo, *Los economistas y el Presidente Pinochet*, Santiago, Editorial Zig-Zag, 1988.

Foxley, Alejandro, *La economía política de la transición: El camino del diálogo*, Santiago, Dolmen ediciones, 1993.

Frei Montalva, Eduardo, *Primer Mensaje del Presidente de la República don Eduardo Frei Montalva al inaugurar el período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional*. 1 de mayo de 1965, Santiago, Departamento de Publicaciones de la Presidencia de la República, 1965.

Fundación Adolfo Ibáñez: *La economía de Chile durante el período de la Unidad Popular*. Valparaíso, Editora Nacional Gabriela Mistral, 1974.

Garay Vera, Cristian, “*La larga marcha del estatismo. La resistencia a la Misión Klein-Saks, 1955-1958*”, en *Reformas Económicas e Instituciones políticas: la experiencia de la Misión Klein-Saks en Chile*, Santiago, Universidad del Desarrollo, 2011, pp. 165-205.

Gazmuri R., Cristián, *Historia de Chile. 1891-1994: política, economía, sociedad, cultura, vida privada*, episodios, Santiago, Ril Editores, 2012.

Hernández, Roberto, *El Salitre (Resumen histórico desde su descubrimiento y explotación)*, Valparaíso, Fisher Hermanos, 1930.

- Humud, Carlos, “*Política económica chilena desde 1830 a 1930*” en Estudios de Economía, N° 3, 1974, pp. (6), 1-122.
- Izquierdo, Gonzalo, *Historia de Chile*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1989-1990, 3 vols.
- Haindl Rondanelli, Erik, *Chile y su desarrollo económico en el siglo XX*, Santiago, Instituto de Economía Universidad Gabriela Mistral, 2006.
- Larraín, Felipe y Meller, Patricio, “*La experiencia socialista- Populista chilena: La Unidad Popular, 1970-1973*”. Colección de Estudios Cieplan N°30, diciembre 1990. pp. 151 – 196.
- Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo (editores), *La transformación económica de Chile*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2000.
- Lavaud Oyarzún, Gonzalo, *El estanco del tabaco, 1826-1846*, Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia, Santiago, Instituto de Historia. Pontificia Universidad Católica de Chile, 1996.
- Letelier, Valentín y otros, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*: recopiladas según las instrucciones de la Comisión de Policía de la Cámara de Diputados, Santiago, varias imprentas 1886-1908, 37 volúmenes.
- Mamalakis, Markos, *The Role of Government in the Resource Transfer and Resource Allocation Process: The Chilean Nitrate Sector, 1880-1930*. Reedición de Gustav Ranis (ed.) *Government and Economic Development*. Milwaukee, Center for Latin American Studies, The University of Wisconsin 1971.
- Mensaje Presidencial, 11 de septiembre de 1979 – 11 de septiembre de 1980, Santiago, *Talleres Gráficos Gendarchile*, 1980. En <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0042494.pdf>, Consultado el 7-8-2013.
- Millar Carvacho, René. *Políticas y teorías monetarias en Chile: 1810-1925*. Santiago, Chile. Universidad Gabriela Mistral, 1994.
- Ministerio de Hacienda. *Exposición de la Hacienda Pública 1947*. Santiago, mecanografiado, 1947. URL: <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0042464.pdf> Consultado el 7-8-2013.
- Ministerio de Hacienda, *Memoria que el Ministro del Despacho en el Departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional*. Santiago, Imprenta Nacional, 1834-1920.
- Ministerio de Hacienda. Departamento de Estudios Financieros, *Organización Institucional en Chile. 1955. Legislación, funciones y organización de las instituciones fiscales, semifiscales y autónomas del Estado*, Santiago, Ministerio de Hacienda. Departamento de Estudios Financieros, 1955, 2 vols.
- Ministerio de Hacienda. Departamento de Estudios Financieros, *Manual de organización del gobierno de Chile*. Santiago, Imprenta “El Imparcial”, 1959.
- Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos, *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública*, Santiago, Ministerio de Hacienda, 1973-2006.
- Molina, Sergio, *El proceso de cambio en Chile*. Santiago, Editorial Universitaria, 1972.
- Muñoz, Oscar, *El modelo económico de la Concertación, 1990-2005: ¿Reformas o cambios?*, Santiago, Editorial Catalonia, 2007.
- Olavarría Bravo, Arturo, *Chile bajo la Democracia Cristiana*. Cuarto Año. Santiago, Editorial Nascimento, 1968.

- Oppenheimer, Robert B., *Chilean Transportation Development: The Railroad and Socio-Economic Change in the Central Valley*. Tesis Doctoral, Los Angeles, California, UCLA, 1976.
- Ortega, Luis, Chile en ruta al capitalismo. *Cambio, euforia y depresión. 1850 -1880*. Santiago, Dibam-Lom, 2005.
- Pérez de Arce, Mario, *Smith Solar y Smith Miller, arquitectos*, Santiago, Ediciones Universidad Finis Terrae, 2011.
- Pinto, Sonia; Méndez, Luz María y Vergara, Sergio, *Antecedentes históricos de la Contraloría General de la República, 1541-1927*. Santiago, Contraloría General de la República, 1977.
- Rengifo, Osvaldo, *Don Manuel Rengifo. Su vida y su obra*. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1983.
- Reynolds, Clark Winton, “*Development problems of an export economy: The Case of Chile and Copper*”, en Markos Mamalakis and Clark Winton Reynolds, *Essays on the Chilean Economy*, Homewood, Ill, Richard D. Irwin, 1965, pp. 201-398.
- Rodríguez, Jorge; Tokman, Carla, y Vega, Alejandra, *Política de Balance Estructural: Resultados y desafíos tras seis años de aplicación en Chile*, Santiago, Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2006.
- Rosenblitt, Jaime, “*El Ministerio de Gustavo Ross y la configuración del Estado Nacional desarrollista (1932 – 1938)*”. *Historia*, Vol., 29, 1995-1996, pp. 405-421.
- Sánchez Bella, Ismael, *La organización financiera de las Indias*. Siglo XVI. Sevilla, Escuela de Estudios Hispano Americanos, 1968.
- Sanfuentes, Andrés, “*La deuda pública externa de Chile entre 1818 y 1935*”, *Estudios de Economía*, Vol. 14 N° 1, junio 1987, pp. 17-72
- Sater, William F., “*Economic nationalism and tax reform in nineteenth century Chile*”, en *The Americas*, (Washington D. C.) Vol. XXXII, N° 2, octubre 1976, pp. 311-335. Edición castellana “*Nacionalismo económico y reforma tributaria a fines del siglo XIX en Chile*”. *Estudios Económicos*, Vol. 18, 2, 1991, pp. 215-244.
- Semper, [Erwin] y Michels, [Wilhelm], *La industria del Salitre de Chile*, Traducida directamente del alemán i considerablemente aumentada por Javier Gandarillas & Orlando Ghigliotto Salas, Santiago, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1908
- Siles Valenzuela, Catalina, “*La industria del salitre desde la Crisis hasta la privatización de Soquimich*”, en *Boletín de la Academia Chilena de la Historia* N° 118 Vol. 2, julio-diciembre 2009, 391-417
- Silva Castro, Raúl, *Asistentes al Cabildo Abierto de Santiago de 18 de Setiembre de 1810*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1968.
- Silva de la Fuente, Alejandro, “*Los derechos de exportación del salitre*”, en *Semana del salitre celebrada en Santiago de Chile*, abril de 1926, Santiago, Imprenta y Litografía “*la Ilustración*”, 1926, pp. 472-483
- Silva, Fernando, “*Esquema de la Hacienda Real en Chile indiano (siglos XVI y XVII)*”. *Revista Chilena de Historia del Derecho*, N°4, 1965. pp. 208-250.
- Silva, Fernando, “*La Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Chile*”. *Estudios de Historia de las Instituciones Políticas y Sociales.*, N° 2, Santiago, 1967. pp. 103-179.
- Silva, Fernando, “*La visita de Areche en Chile y la subdelegación del regente Álvarez de Acevedo*”, *Historia*, Vol. 6, Santiago, 1967, pp.1 56-219

Stuardo Ortíz, Carlos y Eyzaguirre Escobar, Juan, Santiago. *Contribuyentes, autoridades funcionarios agentes diplomáticos y consulares. 1817-1819*, Santiago, Academia Chilena de la Historia, 1962.

Subercaseaux, Guillermo, *Seis años de política monetaria (1933-1938)*, Santiago, s.p.d.i, 1938.

Tau Anzoátegui, Víctor y Martiré, Eduardo, *Manual de Historia de las instituciones argentinas*, Buenos Aires, La Ley, 1967.

Tellechea E., Rebeca; Carrasco A., Oscar; Perales M., Marco A.; Carrasco A, Juan E.; y Frigolet Z., Einar, *Administración pública chilena*. Memoria colectiva de prueba para optar al grado de licenciados en leyes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Valparaíso, D. G. de Prisiones, 1948.

TePaske, John J. y Klein, Herbert S., *The Royal Treasuries of the Spanish Empire in America. Volume 3. Chile and the Rio de la Plata*, Durham, N. C., Duke University Press, 1982.

Tolosa, Cristián y Lahera, Eugenio (editores), *Chile en los noventa*, Santiago, Dolmen ediciones, 1998.

Tornero, Recaredo S., *Chile Ilustrado. Guía descriptivo del territorio de Chile, de las capitales de provincia, de los puertos principales*, (1872), Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 2011.

Unidad Popular. Candidatura presidencial de Salvador Allende, *Programa básico de gobierno de la Unidad Popular: candidatura presidencial de Salvador Allende*. Santiago, s.e., 1970. En <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0000544.pdf> 2-9-2013

Urzúa Valenzuela, Germán; García Barzelatto, Anamaría, *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971.

Valencia Avaria, Luis, Anales de la República, *Textos constitucionales de Chile y registro de los ciudadanos que han integrado los poderes ejecutivo y legislativo desde 1810*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1986

Vial, Gonzalo, Historia de Chile (1891-1973), Vol. II, *Triunfo y decadencia de la oligarquía (1891-1920)*, Santiago, Editorial Santillana, 1983.

Vial, Gonzalo, Historia de Chile (1891-1973, Volumen III. *Arturo Alessandri y los golpes militares*, Santiago, Editorial Santillana, 1986.

Vial, Gonzalo, *Salvador Allende: el fracaso de una ilusión*. Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, Universidad Finis Terrae, 2005.

Vial Muñoz, Samuel, *La deuda externa pública chilena (1930-1940)*. Tesis para optar al grado de licenciado en Historia, Santiago, P. Universidad Católica de Chile, 1995.

Villalobos R., Sergio y Sagredo B., Rafael, *Los estancos en Chile*, Santiago, Fiscalía Nacional Económica, Centro de Estudios Diego Barros Arana, 2004.

Villalobos, Sergio y Sagredo, Rafael, *El proteccionismo económico en Chile, siglo XIX*, Santiago, Instituto Profesional de Estudios Superiores Blas Cañas, 1987.

Villalobos, Sergio; Silva, Fernando; Silva, Osvaldo y Estellé, Patricio *Historia de Chile*. Santiago, Editorial Universitaria, 1974-1976, 4 volúmenes.





Esta publicación corresponde a  
200 AÑOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA DE LA REPÚBLICA DE CHILE  
1814 - 2014

Los contenidos pueden ser reproducidos citando la fuente.

Registro de Propiedad Intelectual: 236.963



MINISTERIO DE HACIENDA  
Teatinos 120 - Santiago de Chile  
Código postal 8340487 - Teléfono (56-2) 28282000



## FOTOGRAFÍAS

Nuestros agradecimientos a:

Archivo Fotográfico de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas

Archivo General Histórico, Ministerio de Relaciones Exteriores

Archivo Histórico de la Armada

Archivo Nacional

Área Editorial del Centro de Investigaciones Diego Barros Arana de la Dirección de Bibliotecas  
Archivos y Museos

Biblioteca del Congreso Nacional

Biblioteca Nacional

Diario El Mercurio

“Estudios sobre la historia del arte en Chile Republicano”, Eugenio Pereira Salas

Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile

Fondo Fotográfico del Archivo Histórico Comunal de San Bernardo

“Iconografía de Monedas y Billetes Chilenos”, Banco Central de Chile

Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Instituto Libertad y Desarrollo

Juan Pablo Couyoumdjian

Museo Histórico Nacional

Paula Farías, fotógrafa Ministerio de Hacienda

Ricardo Couyoumdjian

Rodolfo Schild, registro fotográfico del terremoto de Valdivia, mayo 1960

Sociedad de Fomento Fabril



DISEÑO  
Luis E. Silva

IMPRESIÓN  
QuadGraphics Chile

Edición de 1.500 ejemplares  
© Todos los derechos reservados



[WWW.HACIENDA.CL](http://WWW.HACIENDA.CL)