

LA POLÍTICA ECONÓMICA DE CHILE, 1810-64 *

Robert M. Will¹

(University of British Columbia, Canadá)

El presente artículo examina la política económica de Chile entre 1810 y 1864, poniendo especial énfasis en la ideología económica que influyó sobre los estadistas durante aquel período de la historia chilena. El capítulo I se ocupa del período 1810-14 durante el cual Chile fue gobernado por una junta revolucionaria y una Asamblea Nacional, las que, a pesar del fuerte apoyo a favor de una forma republicana de gobierno, siguieron actuando en nombre de Fernando VII, cuyo trono había sido usurpado por José Bonaparte. Como se demostrará más adelante, los criollos que formaron el primer gobierno nacional de Chile se guiaron por la misma filosofía económica que influyó sobre la política económica española de la segunda mitad del siglo XVIII y lograron dar un fundamento nacionalista a la política económica de Chile; ésta no serviría más los intereses de la madre patria sino los intereses chilenos.

Chile volvió a ser ocupado por las fuerzas realistas en 1814 y el país se vio sometido nuevamente al dominio colonial. Los patriotas chilenos derrotaron finalmente al ejército español en 1819, año éste en que se declaró formalmente la independencia y se estableció un gobierno republicano. El capítulo II revela que, durante las primeras décadas de la independencia nacional, la política económica tuvo como objetivo el desarrollo de la industria interna mediante tarifas protectoras y otras clases de ayuda para todas aquellas personas que trataran de establecer industrias nuevas. En este mismo capítulo se destaca también la pequeña influencia que tuvieron las ideas liberales sobre la política económica de Chile antes de 1850. El pensamiento de los economistas clásicos era más o menos ampliamente conocido por las personas que estaban en el poder, pero se tenía la sospecha de que era demasiado extremista para aceptarlo sin vacilaciones o, simplemente, que era inadecuado para las condiciones prevaletientes en Chile en esa época.

Los capítulos III y IV se ocupan de la liberalización de la política y del pensamiento económico de Chile después de 1850. Se pone énfasis en los medios que sirvieron a las ideas liberales para lograr predominio en Chile y que llegaron a tener una gran influencia sobre la política gubernamental. Se dedica una atención particular al cambio de actitud observado en la mayoría de los chilenos al opinar sobre problemas relacionados con la banca, el papel moneda, las tarifas, y acerca del papel que corresponde

* Versión al castellano de Juan Broc.

¹ El autor agradece a la Fundación Rockefeller la ayuda financiera que hizo posible la investigación para llevar a cabo el presente trabajo; a los profesores J. J. Spengler y R. S. Smith, de la Universidad de Duke, su amable asistencia al sugerir la forma de mejorar el estudio.

desempeñar al Estado dentro de la actividad económica. Este último problema se estudia en forma detallada en el capítulo v en relación con las crisis económicas de 1857 y 1861 y con la política de inmigración. El principio del *laissez-faire*, o del liberalismo económico en general, se adoptó como la mejor política de inmigración de Chile antes de 1856, aunque fue puesto seriamente en duda después de esa fecha. El capítulo vi está formado por un resumen y por las conclusiones.

I

En materia de política económica, el primer gobierno revolucionario de Chile (1810-14) estuvo influido por el neomercantilismo que predominó en el pensamiento económico español durante la mayor parte del siglo xviii. Los espectros de Campomanes, Campillo y Cosío, así como de Ward,² revoloteaban sobre la junta revolucionaria y se manifestaban en la creencia suprema en el Estado como regulador y promotor de la actividad económica. El motor o símbolo de los primeros estadistas chilenos fue la palabra *fomento*, que significa aliento o desarrollo, vocablo que había sido el tema central de más de un siglo de literatura económica española. La independencia no trajo consigo ninguna nueva filosofía económica que condenara las bases económicas del régimen colonial; al contrario, brindó a los chilenos la oportunidad de legislar y de formular planes e ideas, por sí solos, que antes no habían podido prosperar. A los chilenos, como a todas las colonias, la madre patria les había prohibido ocuparse en muchos tipos de industria y comercio,³ y fue principalmente

² Las principales fuentes de riqueza chilena al terminar el período colonial eran su agricultura (el trigo y el sebo fueron importantes renglones de exportación), y sus minas que producían cobre, oro y plata en abundancia. Las manufacturas, sin incluir aquellas que se realizaban en un nivel nacional, se limitaban en gran parte a los hilados y tejidos de lana, al beneficio del cobre y a la producción de alfarería. El desarrollo de la agricultura estaba frenado por la carencia de mercados; Perú era el único mercado de exportación para productos agrícolas —trigo, sebo, vinos, cordelería y cuero—. Los metales preciosos se embarcaban casi en su totalidad hacia España, como impuestos y pago por bienes manufacturados importados de la madre patria. Las importaciones del Perú estaban formadas principalmente por tejidos y productos agrícolas tropicales —azúcar, tabaco y arroz—. Existía un pequeño intercambio con Buenos Aires y Río de la Plata que representaba alrededor de una tercera parte del comercio con Perú o España. Se cree que tanto la producción agrícola y la actividad industrial que existían durante la colonia padecieron un serio atraso después de la expulsión de la orden de los jesuitas en 1769.

El territorio colonial de Chile no tenía la amplitud de la actualidad. La mayor parte de la población de la colonia, formada por menos de medio millón de personas de ascendencia española y mixta, habitaba los fértiles valles del centro de Chile. Los límites de la colonia eran, al Sur, el Río Bio Bio; al Norte, el distrito minero de Copiapó. Santiago era el centro de la vida intelectual y social de la colonia, así como el lugar de residencia del gobierno colonial.

³ Como obras principales de los economistas españoles del siglo xviii, véanse: Conde Pedro Rodríguez Campomanes, *Discurso sobre el fomento de la industria popular*, Madrid, 1774; *Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento*, Madrid, 1775; y *Apéndice a la educación popular* (4 partes), Madrid, 1775-77; José del Campillo y Cosío, *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, Madrid, 1789; Bernardo Ward, *Obra pía* (1750), Madrid, 1767; y *Proyecto económico*, Madrid, 1779. La Parte II del Proyecto parece ser un plagio del *Nuevo sistema de gobierno económico* de Campillo y Cosío.

Tanto Campomanes como Campillo y Cosío desempeñaron por un tiempo las funciones de mi-

la perspectiva de eliminar esta traba al progreso la que dio significación económica a la independencia.

Las obras de Smith y de Say eran conocidas por unos cuantos padres de la nueva patria chilena,⁴ aunque es poco probable que se comprendiera a los economistas clásicos hasta el punto de reconocerlos como portaestandartes de una nueva escuela del pensamiento. El hecho de que el *Traité d'économie politique* de Say y la *Wealth of Nations* de Smith se recomendaran como textos para los cursos de economía política del Instituto Nacional en 1813 sugiere que pocos, o quizá ninguno de los miembros de la junta de gobierno, estaban al tanto de que las opiniones de dichos economistas diferían en ciertos aspectos de las suyas. Aun en la tercera década del siglo XVIII y más tarde, cuando las doctrinas clásicas se difundieron y comprendieron mejor en Chile, siempre subsistió el espíritu para modificar la teoría económica y adaptarla a las condiciones especiales que se suponía existían en los países nuevos e industrialmente subdesarrollados.

La primera medida de índole económica tomada por el gobierno revolucionario consistió en liberar al comercio de las prohibiciones y restricciones impuestas por el régimen colonial. El Decreto de Libre Comercio de 1811 abrió los puertos de Chile a los barcos extranjeros y dio a los chilenos, por vez primera, el derecho de comerciar directamente con los extranjeros. El decreto en cuestión establecía más bien la "libertad de comercio" y no el "libre cambio": no fue, contrariamente a las afirmaciones de algunos estudiosos de la historia de Chile, un producto del liberalismo que empezaba a transformar el pensamiento económico de Europa, aunque todavía no se había hecho sentir en Chile. El espíritu del Decreto de Libre Comercio lo revela la parte del mismo referente a las tarifas. El objeto de la tarifa de importación, además de proporcionar ingresos al Estado, tenía el claro propósito de proteger a la agricultura y la industria chilenas de la competencia extranjera, creando así el ambiente necesario para aumentar la producción nacional y elevar los niveles de vida. El Decreto señalaba un derecho de 20 a 30 % para varias clases de importaciones y autorizaba aquellas futuras restricciones al comercio "que se juzguen convenientes para fomentar la industria del país".⁵ La importación de licores y de otras mercancías cuya producción y venta eran monopolio del Estado, estaba prohibida también, principalmente con miras a salvaguardar las recaudaciones del gobierno.

Como medio complementario para promover la industrialización de

nistro de la corona y tuvieron influencia sobre la reestructuración de la política económica española, particularmente en lo que concierne a las relaciones económicas y comerciales entre España y las colonias. Ward, irlandés por nacimiento, gozó también del favor de la Corte y durante su vida ocupó varios puestos gubernamentales.

⁴ Entre los líderes del gobierno revolucionario, familiarizados con la economía clásica, se cuenta a Camilo Henríquez y Juan Egaña. En los últimos años de su vida, Henríquez fue un estudioso dedicado a las materias de economía política y de los economistas clásicos.

⁵ *Boletín de las leyes i decretos del Gobierno* (1810-14), Santiago, 1898, p. 24.

Chile, el primer gobierno nacional subrayó la importancia de la enseñanza, especialmente la divulgación del conocimiento y de la capacitación científica en las artes industriales. Inspirado por el concepto de *educación popular*⁶ de Campomanes y por lo que se había hecho en España para mejorar el conocimiento técnico, el gobierno inauguró, en 1813, el Instituto Nacional que impartió cursos de ingeniería, dibujo, ciencias naturales y economía política, además de los cursos tradicionales de teología, leyes y medicina.⁷ El gobierno también brindó apoyo moral a la primera Sociedad de Economía Chilena fundada en 1813, pero rehusó participar directamente en su formación. La finalidad de la Sociedad de Economía Chilena era la misma que la de las numerosas instituciones similares de España y de otros centros de América hispana:⁸ se dedicó a mejorar las condiciones de la agricultura y la industria mediante la divulgación del conocimiento técnico y la promoción y adopción de innovaciones útiles. Los estatutos de la Sociedad Chilena especificaban lo necesario para establecer una biblioteca "...en que deberán hallarse los mejores escritos sobre economía, agricultura, artes y oficios..."⁹

II

El primer gobierno independiente de Chile, establecido en 1819, no fue capaz de dedicar toda su atención a las cuestiones económicas durante la primera década de la independencia, debido a su preocupación con los acontecimientos militares y políticos, incluyendo la realización de la guerra de independencia en suelo peruano. En lo que respecta a las tarifas, el gobierno siguió proporcionando a la industria la protección necesaria para que pudiera competir con los productores extranjeros. El grado en que las tarifas se basaron en la realidad de la situación económica más que en consideraciones teóricas se revela por la alocución pronunciada en 1822 ante el Congreso Chileno, por el Secretario de Hacienda, al presentar a dicho cuerpo legislativo el proyecto de nuevas tarifas. Anunció la determinación del gobierno de ayudar al desarrollo de la industria chilena, recalcando que esto podía lograrse a través de tarifas y mediante la eliminación de bienes extranjeros de los mercados chilenos. Y ante la crítica, al recordarle lo que podría suscitar una política proteccionista, el Secretario subrayó "...i no podría dejar de confesar que somos liberales en todo lo que no

⁶ Durante un breve período después de su fundación el Instituto Nacional se conoció con el nombre de *Instituto de Educación e Industria Popular*. Amanda Labarco H., *Historia de la enseñanza en Chile*, Santiago, 1939, p. 76.

⁷ Véase "Expediente sobre el establecimiento del Instituto Nacional Eclesiástico y Civil y el Museo de las Ciencias" (1813), MS, Archivo Nacional de Chile, Fondo Antiguo, vol. 23, parte 19, p. 281.

⁸ Véase R. J. Shafer, *The Economic Societies in the Spanish World, 1763-1821*. Syracuse, 1958.

⁹ "Estatutos de la Sociedad Económica de los Amigos del País", en *Espíritu de la prensa chilena* (2 vols.), Santiago, 1847, I, p. 391.

tienda a arruinarnos".¹⁰ Al año siguiente, el entonces ex secretario expresó temores de que los puntos de vista de Smith y de otros defensores del libre comercio fueran demasiado extremistas para aceptarlos sin cambio alguno en Chile. Llamado a justificar su conducta como Secretario de Hacienda, sostuvo también que los derechos de importación reducidos no constituían un medio adecuado para combatir al contrabando "...porque muchos podían perjudicar el nacimiento i creces de nuestra agricultura e industria..."¹¹

El gobierno consolidó su política económica en 1824 con un decreto que llevaba el título de "Protección a la Industria Nacional". De acuerdo con el decreto, el gobierno ofrecería "a todo extranjero que establezca en Chile fábricas de cáñamo, lino, cobre y otros objetos de industria nacional sobre las primeras materias que produce el país" la exención en el pago de todos los impuestos que gravan a dichos productos por un período determinado de tiempo.¹² A los ciudadanos chilenos se les ofrecía la misma exención de impuestos y además la garantía de que el gobierno haría todo lo posible para prestarles ayuda financiera para la compra de equipo y la capacitación de los artesanos necesarios en cualquier industria nueva aprobada por el gobierno. Además de la tarifa de protección ofrecida por primera vez a la industria nacional en 1811, el decreto de 1824 representa una de las tentativas más antiguas para fomentar la industria a través del otorgamiento de privilegios y concesiones especiales a los industriales.

La mayoría de los chilenos que se preocuparon seriamente por la teoría y la política económicas entre 1820 y 1839 mantuvieron un punto de vista nacionalista, y rechazaron las doctrinas ortodoxas clásicas por ser inadecuadas a las condiciones que a la sazón prevalecían en Chile. En 1827 se señaló que las teorías de Smith y sus discípulos habían sido concebidas y alentadas en naciones que ya habían alcanzado un alto nivel de desarrollo económico y de prosperidad nacional. El argumento en cuestión seguía observando que, en países como Inglaterra, industrialmente adelantados, el libre comercio era ventajoso, pero que no podía decirse lo mismo respecto a naciones menos afortunadas en las que debía adoptarse una política totalmente distinta.¹³ Se expresaba ampliamente el desprecio por "todos esos bellos sistemas de economía política" que demostraban la utilidad de ciertos medios para alcanzar la prosperidad nacional "...sobre el papel únicamente..."¹⁴

La protección tarifaria se justificó basándose en que el país estaría

¹⁰ Sesiones de los cuerpos legislativos de la República de Chile, 1811-45 (37 vols.), Santiago, 1889-1908, VI (1822), p. 227.

¹¹ José R. Rodríguez, "Satisfacción pública", en Francisco De P. Rodríguez, *Biografía del doctor D. José A. Rodríguez Aldea*, Santiago, 1862, p. 216.

¹² *Boletín de las leyes y de las órdenes y decretos del Gobierno* (1824), 2ª ed., Santiago, 1839, lib. 1, nº 28, pp. 295-6.

¹³ *El verdadero liberal*, nº 44 (junio 1º, 1827).

¹⁴ *El verdadero liberal*, nº 48 (junio 19, 1827).

en mejores condiciones si los chilenos se ocuparan en la producción de muchos de los bienes que entonces se importaban, en lugar de dedicarse a la extracción de los metales preciosos indispensables para pagar las importaciones procedentes del extranjero. No obstante, se reconoció que los beneficios por obtener de las tarifas elevadas no serían inmediatos: entre los “sacrificios” a corto plazo, impuestos por las tarifas, los comentaristas mencionaron que “Es verdad que en los principios algo se resentirá la masa del pueblo por la imperfección de las manufacturas y el mayor precio a que debían consumirla”.¹⁵ Sin embargo, se supuso que estos inconvenientes serían compensados después de un tiempo a través de la mayor ocupación, por salarios más altos y por un mayor grado general de riqueza. Las demandas en pro de una política tarifaria más liberal fueron en verdad raras y cayeron en los oídos sordos del gobierno.

Tanto la administración del Presidente Joaquín Prieto (1831-41) como la del Presidente Manuel Bulnes (1841-51) mantuvieron en vigor una política tarifaria que gozó de la aprobación casi unánime de parte de la prensa. La Ordenanza de la Tarifa de 1834, a pesar de que listaba numerosos bienes exentos y de que daba al reglamento el aspecto de un documento de libre comercio, estableció derechos *ad valorem* hasta de 35 % sobre ciertos artículos, “dependiendo de que fueran más o menos favorables al desarrollo de nuestra riqueza”.¹⁶ La diferencia en las condiciones físicas y de nivel de desarrollo económico continuaron ofreciéndose como razones que explicaban por qué Chile debía seguir una política económica distinta de la que seguían la mayoría de los países europeos. En 1848, el Ministro de Hacienda declaró ante el Congreso chileno que “La industria de América no puede nacer i medrar por sí sola. . .”¹⁷ y señaló a los Estados Unidos como una nación que había prosperado bajo la tibia luz de una tarifa proteccionista, agregando que las políticas estadounidenses bien podrían imitarse en Chile. Empero, no debe darse la impresión de que las tarifas eran el único medio de que se servía el gobierno para prestar ayuda a la industria nacional: se concedieron diversos privilegios y numerosas exenciones de impuestos a casi todos los hombres de negocios, industriales deseosos de iniciar nuevas industrias o de ampliar las ya existentes. Sólo durante el año de 1832, Manuel Rengifo, Ministro de Hacienda y arquitecto de la política económica bajo los regímenes de Prieto y de Bulnes, introdujo leyes 1) otorgando a un fabricante de botellas y de cristal una exención de diez años en el pago de impuestos y de derechos de exportación,¹⁸ 2) eximiendo al cultivo del cáñamo y del lino en Chile del impuesto de 10 % por un período de diez años, así como ofre-

¹⁵ *Miscelánea política y literaria*, nº 1 (julio 31, 1827), p. 5.

¹⁶ *Sesiones de los cuerpos legislativos*, XXII (1833-34), 160; también *Boletín de las leyes y de las órdenes y decretos del Gobierno* (1834), lib. 6, nº 5 (Santiago, 1841), pp. 114 y 116.

¹⁷ *Memoria de Hacienda*, 1848, p. 223.

¹⁸ *Sesiones de los cuerpos legislativos*, XX (1832), pp. 553 y 559.

ciendo un premio para aquel que inventara una máquina que perfeccionase el beneficio de esas fibras,¹⁹ y 3) suprimiendo ciertos derechos que gravaban al movimiento del cobre, como medida compensadora de algunos de los efectos de los crecientes costos de producción de la industria del cobre.²⁰ De acuerdo con una declaración del propio Ministro de Hacienda, externada en 1849, "...el gobierno está dispuesto a conceder todos los privilegios que puedan fomentar la industria doméstica".²¹

El fomento de la industria nacional fue sólo un aspecto de la política económica anterior a 1850. Casi desde los primeros días de independencia el gobierno tuvo que enfrentarse a demandas para la fundación en Chile de un banco con facultades para emitir billetes. El temor al papel moneda fue el principal factor del fracaso de las propuestas para el establecimiento de un banco en 1820 y 1823.²² Como lo recordó al Congreso en 1824 el Ministro de Hacienda, Chile "...es un país que no tiene papel-moneda ni lo admitiría sino en la punta de las bayonetas".²³ La nación tenía una larga tradición que se oponía a cualquier alteración de la moneda, incluyendo la introducción de monedas de cobre.²⁴ No obstante en ninguna época de la historia chilena anterior a 1825 se registró una quiebra o devaluación monetaria que hubiera podido aumentar los temores con respecto al papel moneda. Según he podido averiguar, los *vales reales*, especie de papel moneda emitido por el gobierno español, no circularon en Chile, aunque por lo menos un funcionario chileno conocía la experiencia desafortunada de cierto comerciante peruano que negoció con España mediante este tipo de moneda.²⁵ Es probable que la aprehensión a los bancos de emisión y al papel moneda haya podido provenir de la lectura del *Traité* de Say, ya que este autor relata detenidamente en esa obra la historia y naturaleza del papel moneda.

El primer intento para circular billetes o notas pagaderas al portador ocurrió en Chile en la provincia de Coquimbo, en 1837, cuando una casa comercial inglesa pagó a sus empleados con vales o notas redimibles en moneda metálica en las oficinas de la empresa.²⁶ El gobierno al enterarse de la circulación de notas las declaró ilegales en 1839 y promulgó un decreto prohibiendo a cualquier persona establecer bancos y circular

¹⁹ *Ibid.*, pp. 534 y 552.

²⁰ *Ibid.*, pp. 362-63.

²¹ *Memoria de Hacienda*, 1848, p. 223.

²² Véase Guillermo Subercaseaux, *Monetary and Banking Policy of Chile*, Oxford, 1922, pp. 54-55; *Sesiones de los cuerpos legislativos*, VIII (1823), p. 430.

²³ *Sesiones de los cuerpos legislativos*, IX (1824), p. 68.

²⁴ Véase "Memoria presentada a S. M. Sobre la plantificación de moneda de cobre en los tres Virreinos de América i lo que produjere de utilidad, etc.", Madrid, 1776, en *Sesiones de los cuerpos legislativos*, IV (1820), pp. 391-400; "Observaciones sobre la necesidad de moneda divisionaria", en *Escritos de Manuel de Salas* (3 vols.), Santiago, 1910-14, I, pp. 276-78; *Sesiones de los cuerpos legislativos*, IV (1820), pp. 411-20.

²⁵ *Sesiones de los cuerpos legislativos*, IV (1820), 424.

²⁶ Agustín Ross, *Los bancos de Chile y la lei que los rige*, Valparaíso, 1886, p. 6.

notas o cartas de crédito en el país sin autorización gubernamental. La fuerte oposición de los intereses comerciales de Santiago y Valparaíso al papel moneda culminó con el cierre, en 1850, del primer banco chileno de emisión, el *Banco de Chile, de Arcos y Cia.* El banco de Antonio Arcos, que inició sus operaciones en 1849, emitió inmediatamente notas o billetes pagaderos al portador. Se requirió a la Suprema Corte fallar respecto a la legalidad de los billetes del banco Arcos en 1850; la sentencia a favor de los adversarios del papel moneda que habían promovido la demanda ante la corte puso rápidamente término al banco Arcos.²⁷

A pesar de que el gobierno había autorizado a Antonio Arcos para que operase un banco de emisión, aprobó aparentemente los acontecimientos que ocasionaron la clausura de la institución. Al comentar el destino del primer banco de emisión de Chile, el Ministro de Hacienda declaró lo siguiente:

Los temores del comercio contra los bancos de emisión son reales i fundados... La experiencia de otras naciones nos muestra la ineficacia de leyes para evitar los males que trae consigo la emisión de papel moneda; por cuanto esos males son inherentes en gran parte a este medio de circulación.²⁸

A pesar de la victoria de los enemigos del papel moneda en 1850, se siguió presionando al gobierno hasta que tuvo éxito un nuevo intento para establecer un banco de emisión. Los comerciantes de Valparaíso, que constituían el núcleo de oposición contra los bancos en 1855, temían particularmente que un régimen de papel moneda condujera a la excesiva expansión del crédito y a una crisis económica general.²⁹

III

Los primeros signos de una política económica más liberal empezaron a aparecer en Chile al principio de la sexta década del siglo XIX. Hubo mayor interés en la economía política que en cualquier otra época anterior: las obras de los economistas clásicos comenzaron a encontrarse en bibliotecas y librerías y eran frecuentes las quejas que se externaban por el deficiente nivel de la instrucción que se impartía a los estudiantes de economía política en el Instituto Nacional.³⁰ Las *Harmonies économiques* de Bastiat gozaban de gran popularidad entre los que podían leer francés y la obra se citaba a menudo para defender la reducción de tari-

²⁷ Subercaseaux, op. cit., p. 62.

²⁸ *Memoria de Hacienda*, 1850, p. 540.

²⁹ Véase *Opinión del comercio de Valparaíso sobre bancos de emisión*, Valparaíso, 1855; *El Mercurio* (Valparaíso), julio 21, 1855.

³⁰ Véase Cristóbal Valdés, "Observaciones sobre la enseñanza de la economía política en el Instituto Nacional", *Revista de Santiago*, vol. IV (1850), p. 4; "Memoria leída por el rector de la Universidad de Chile en el aniversario solemne de 29 de octubre de 1848", en *Anales de la Universidad de Chile*, 1848, p. 185; *El Araucano* (Santiago), octubre 17, 1853.

fas.³¹ La política tarifaria del gobierno dejó de tener el amplio y casi unánime apoyo de antes. A pesar de los rumores oficiales en pro de una "... prudente protección" y del reconocimiento gubernamental de que las tarifas excesivamente altas podrían llevar al estancamiento a las industrias, privándolas del estímulo de la competencia,³² el Reglamento de la Tarifa de 1851 no representó un cambio de la política oficial. El hecho de que la política proteccionista de tarifas hubiera fracasado para transformar a Chile de nación predominantemente agrícola en un país que obtuviera la mayor parte de su riqueza nacional de las manufacturas y de otras actividades industriales impulsó a muchos chilenos a reevaluar la política económica del gobierno y a recurrir nuevamente a las doctrinas económicas que, durante más de un cuarto de siglo, habían sido consideradas como inaplicables en Chile.

La administración del Presidente Manuel Montt (1851-61) tenía las cualidades necesarias para introducir una política económica más liberal y obtener el apoyo legislativo y público en su favor. A pesar de ser políticamente conservador, Montt era también un reformador y estaba dispuesto a prestar atención a las influencias liberales con las que su administración entraba en contacto. En 1855, nombró profesor de economía política del Instituto Nacional y consejero especial del Ministerio de Hacienda al economista francés J. G. Courcelle, acto éste que pone de manifiesto las medidas adoptadas por Montt para elevar el nivel económico y cultural del país. Courcelle-Seneuil era un economista de primera³³ y un liberal en la tradición fundada por J. S. Mill. En la época de su partida para Chile, al principio de su carrera, Courcelle-Seneuil había alcanzado ya fama como cotraductor de los *Principles of Political Economy*,³⁴ de Mill, como autor de una obra clásica sobre banca,³⁵ y como colaborador regular en el *Journal des économistes*. La influencia de Courcelle-Seneuil en la política económica de Chile después de 1856 se reveló en dos formas —directamente a través de los servicios que prestó como consejero del gobierno, e indirectamente por mediación del impacto que asestó en el pensamiento económico de Chile en su calidad de profesor de economía y como comentarista de las metas económicas importantes en la prensa.³⁶ El economista y profesor francés revolucionó completamente la enseñanza de la econo-

³¹ Véase, por ejemplo, *El Ferrocarril* (Santiago), junio 25, 1856; septiembre 22, 1857; y febrero 1º, 1858.

³² *Memoria de Hacienda*, 1850, p. 516.

³³ Se cita a Francis A. Walter como habiendo dicho de Courcelle-Seneuil "es quizá el economista más capaz de lengua francesa desde J. B. Say". *Encyclopædia Britannica*, 9ª ed., XIX, pp. 395-96.

³⁴ John Stuart Mill, *Principles d'économie politique*, con introducción de J. C. Courcelle-Seneuil, Trads. H. Dussard y Courcelle-Seneuil, París, 1854.

³⁵ *Traité théorique et pratique des opérations de banque*, París, 1853. (13ª ed., París, 1929.)

³⁶ De acuerdo con los términos del contrato que Courcelle-Seneuil firmó con el gobierno chileno, se le pedía comentar en la prensa cualquier tema de interés público que le llamara la atención. En cuanto al contrato, véase de Leonardo Fuentealba Hernández. "Courcelle-Seneuil en Chile, errores del liberalismo económico", *Anales de la Universidad de Chile*, vol. CII (1944), pp. 124-25.

mía en Chile al descartar como texto al *Traité* de Say y al impartir sus cursos mediante notas, preparadas por él mismo. Su propio tratado sobre economía política, basado en las notas de sus cursos y publicado en francés en 1858, pudo obtenerse en español después de 1859.³⁷ La economía política se convirtió casi de la noche a la mañana en una de las materias más populares enseñadas en el Instituto Nacional, de manera que el cuerpo estudiantil formaba un grupo homogéneo con el nuevo profesor.³⁸ Entre los alumnos y admiradores de Courcelle-Seneuil en el Instituto Nacional se encontraba un grupo de jóvenes que, en virtud de los puestos que más tarde ocuparon como funcionarios gubernamentales o como escritores y profesores de economía de la Universidad de Chile, fueron los árbitros de la política económica del país mucho después de la vuelta del economista a Francia en 1863.

Indicio del nuevo espíritu del pensamiento económico en Chile fue el cambio de actitud respecto a la función que el Estado habría de desempeñar en la economía. El papel del Estado ya no era un tema nuevo de discusión para los chilenos,³⁹ sino que adquirió un nuevo significado con el progreso de las ideas liberales y el creciente descontento por las tentativas del gobierno para fomentar la industria nacional. “En jeneral i en teoría —comentó el principal periódico de Santiago en 1858—, no es posible sostener la parte tan desmedida que nuestras autoridades han tomado, desde el principio de nuestra emancipación en la creación de las fuentes productivas de la riqueza nacional.”⁴⁰ La opinión pública general reconocía que “los gobiernos son malos negociantes...” y que, siempre que sea posible, la intervención del gobierno en la actividad económica debería ser mínima e interesarse preferentemente en la creación del ambiente o del clima dentro del cual pudieran prosperar las empresas privadas.⁴¹ No obstante, las demandas para que el gobierno tuviera una menor intervención en la economía se redactaban con sumo cuidado, para no dar la impresión de que el gobierno debía absolverse de cualquier responsabilidad. “El *dejar hacer, dejar pasar* de los economistas —advertía la prensa de Valparaíso—, no es una fórmula absoluta que dispensa al gobierno de todo cuidado e intervención en la materia.”⁴² La tesis del *laissez faire*, más

³⁷ *Traité théorique et pratique d'économie politique*, 2 vols., París, 1858. (Tratado teórico i práctico de economía política, trad. J. Bello, 2 vols., París, 1859.) El gobierno chileno, impaciente de que el tratado de Courcelle-Seneuil estuviera a la disposición de los estudiantes y del público de Chile, sufragó el costo de su traducción al español.

³⁸ Véase, por ejemplo, *El Ferrocarril*, marzo 10, 1857.

³⁹ Con relación al papel del Estado en la literatura económica chilena antes de 1856, véase *Miscelánea política y literaria*, N° 3 (agosto 13, 1827); y Diego José Benavente, *Opúsculo sobre la hacienda pública de Chile* (2 partes), Santiago, 1841, Parte I, pp. 11 y 83. Benavente, en una época Ministro de Hacienda, amplió las funciones del Estado citadas por Smith, que consideraba inadecuadas para naciones subdesarrolladas como Chile.

⁴⁰ “El Estado, sus funciones económicas”, *El Ferrocarril*, mayo 6, 1858.

⁴¹ *El Ferrocarril*, diciembre 21, 1858.

⁴² *El Mercurio*, junio 21, 1854.

aceptada en Chile que en una década antes, no podía aplicarse aún con todo su rigor. Hasta los defensores más fervientes del punto de vista liberal ponían en duda la conveniencia de abandonar el control de la economía en aras de la mano invisible y de las fuerzas impersonales del mercado.

IV

Una de las primeras tareas de Courcelle-Seneuil como consejero del gobierno consistió en elaborar una ley bancaria general. La expansión de la actividad económica después de 1849, como consecuencia de la apertura de nuevos mercados para los productos agrícolas chilenos en California y Australia, especialmente para cereales, puso de relieve la necesidad de los bancos y de otras instituciones de crédito. Para satisfacer las necesidades de crédito y de un mayor volumen de circulante, dos empresas comerciales de Santiago circulaban billetes en 1856, aparentemente sin la autorización del gobierno.⁴³ Al reanudar nuevamente el problema de la banca y al proponer una legislación especial para su reglamentación, el gobierno intentaba dar legalidad a las empresas que hacían circular papel moneda y aclarar la posición gubernamental con respecto al establecimiento de bancos de emisión en el país.

Aunque es poco probable que Courcelle-Seneuil haya tenido carta blanca para formular una ley bancaria, su influencia en el desenlace del problema es evidente. Courcelle-Seneuil abogaba por la libertad bancaria, en oposición a instituciones nacionales que gozaran de privilegios, de cualquier otro tipo de banco con carácter monopolista o que gozara de concesiones legales. Estimaba que la libertad bancaria podía tomar dos formas: la de los bancos que gozaban de libertad de acción absoluta al igual que cualquier otra empresa comercial, y la de aquellos otros que, a pesar de tener libertad para establecerse sin traba alguna, operaban dentro de los términos de una ley general tendiente a proteger al público contra posibles abusos, incluyendo la emisión excesiva de billetes.⁴⁴ Fue este último tipo de libertad bancaria la que Courcelle-Seneuil recomendaba para Chile, en virtud de que sostenía que sólo las naciones que tienen un largo historial bancario podrían otorgar a los bancos una libertad total para llevar a cabo sus operaciones "...y en un país en que los bancos de circulación apenas si han funcionado —escribió Courcelle-Seneuil al Ministro de Hacienda en 1855—, vale más pecar por exceso de prudencia que por una confianza exagerada".⁴⁵ Por consiguiente, recomendó que se limitase la emisión de billetes en Chile al capital pagado por el banco.

⁴³ Cf. *El Ferrocarril*, abril 21, 1857; Subercaseaux, *op. cit.*, p. 69.

⁴⁴ J. G. Courcelle-Seneuil, "Bancos de circulación", *Revista de Ciencias i Letras*, vol. 1 (1857), pp. 45-48.

⁴⁵ Comunicado al Ministro de Hacienda, fechado en Santiago, agosto 10, 1855 y reproducido en Zorobabel Rodríguez, "Exposición de motivos del proyecto de la Ley de Bancos de 1860", *Revista Económica*, año IV (1890), p. 359.

No obstante la urgente necesidad de una ley bancaria y del hecho de que Courcelle-Seneuil haya sido consultado al respecto desde 1855, el proyecto de ley para la reglamentación bancaria no se presentó al Congreso chileno sino hasta 1857. Pasaron casi dos años más antes de que la Cámara de Diputados estudiara finalmente la propuesta. El mensaje con que el Presidente Montt acompañó la propuesta ante la Cámara de Diputados demuestra claramente que el gobierno compartía las opiniones de su consejero con respecto al mejor sistema bancario. En parte, Montt observaba lo siguiente:

Teóricamente, la libertad absoluta es el mejor sistema, el más fecundo y ha producido en Europa excelentes resultados. Pero se ha tenido presente que el comercio de banco es nuevo y poco conocido en Chile; que podía ser mal dirigido por algunas casas y dar lugar con el tiempo a uno de esos sacudimientos que trastornan la opinión...⁴⁶

La ley bancaria propuesta por el gobierno fue objeto de serios ataques en la Cámara de Diputados, señalando que era demasiado restrictiva, hecho éste difícil de creer si se considera la fuerte oposición que prevalecía en el país contra los bancos de emisión unos cuantos años antes. Las críticas del proyecto gubernamental objetaban particularmente una provisión que limitaba el volumen de billetes que podía ponerse en circulación al capital del banco, sosteniendo que semejante limitación a la libertad bancaria estaba en contradicción con los puntos de vista que sostenían los principales expertos, incluyendo al consejero económico del gobierno, Courcelle-Seneuil.⁴⁷ La Comisión de Hacienda de la Cámara se rehusaba a creer que el proyecto sometido a la legislatura era obra del economista francés y procedió a la formulación de un contraproyecto que, para beneplácito de los economistas monetarios no imponía ninguna restricción al volumen de billetes que podían emitir los bancos. El contraproyecto de ley bancaria, de acuerdo con sus autores, tenía por objeto otorgar completa libertad a los bancos; los bancos, se afirmó, verían "...restringida [su libertad] únicamente por la publicidad de sus operaciones".⁴⁸

El contraproyecto no logró el apoyo de la mayoría del Congreso; ni sus defensores pudieron obtener el apoyo suficiente para modificar de manera significativa el proyecto original del gobierno. La ley Bancaria de 1860 estableció en Chile un sistema de libertad ya que permitió a cualquier persona solvente fundar un banco después de haber satisfecho ciertos requisitos legales básicos. El artículo XXIX de la ley constituyó

46 "Proyecto de lei iniciado por el Presidente de la República y presentado a la Cámara de Diputados, etc.", *El Mercurio*, junio 30, 1857.

47 *Sesiones del Congreso Nacional*, Cámara de Diputados, Sesión Ordinaria, junio, 30, 1859, p. 55.

48 *Sesiones del Congreso Nacional*, Diputados, Ordinaria, junio 30, 1859, pp. 55. Véase el preámbulo del contraproyecto introducido por la Comisión de Finanzas de la Cámara, en Ross, op. cit., pp. 48 ss.

la única concesión importante hecha a los legisladores que solicitaron una libertad absoluta en relación con la emisión de billetes; elevó el volumen de billetes que podían ponerse en circulación al 150 % del capital pagado por el banco ⁴⁹ en sustitución del 100 % propuesto en el proyecto original. La Ley Bancaria de 1860 tuvo el propósito de establecer una estructura legal dentro de la cual los bancos pudieran gozar de un máximo de libertad sin dejar de proteger al público contra los malos manejos y otros posibles abusos de los bancos.

La primera ley bancaria de Chile y la única de tipo general hasta su derogación en 1925, no era un documento legislativo adelantado para su época, hecho éste que puede parecer extraño si se considera la fama de su arquitecto en materia de banca. Por ejemplo, la preocupación para proteger al público contra la emisión excesiva de billetes no dio origen a ninguna restricción de los pasivos en los depósitos bancarios, omisión ésta que demostró ser peligrosa de acuerdo con la experiencia padecida en Estados Unidos y otras naciones. Además, la práctica de limitar la emisión de billetes en cierta proporción del capital pagado iba siendo sustituida rápidamente dentro de las legislaciones bancarias modernas por el método más flexible que consistía en obligar al banco a mantener reservas, generalmente en moneda o en especie, igual a una proporción determinada de su pasivo total en billetes (y depósitos).⁵⁰ Por otra parte, como Chile decidió aceptar la teoría como base de su primera ley bancaria, en lugar de estudiar la legislación al respecto, en vigencia en los países de reconocida experiencia en este campo de actividad, el país siguió privado de un sistema proporcional de reserva bancaria hasta el siglo xx.

A pesar del considerable apoyo popular para disponer de una tarifa más liberal en Chile desde 1855, fecha en que llegó al país Courcelle-Seneuil, no se promulgó ninguna nueva ley al respecto sino hasta 1864. Una de las causas de la demora para reformar la tarifa fue un estudio especial preparado por Courcelle-Seneuil para el gobierno en 1856, en el cual expresaba su acuerdo general con la legislación chilena en materia de tarifas, declarando que se comparaba favorablemente con las de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos.⁵¹ El propósito de este análisis incierto (su autor aceptó que conocía muy poco las tarifas de Gran Bretaña o Estados Unidos) era rebatir el tema de una nueva ley arancelaria, a pesar de las repetidas quejas en el sentido de que la tarifa existente (la de 1851) no estaba de acuerdo con los principios de la ciencia económica defendidos por los principales economistas de la época. Finalmente, el

⁴⁹ *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno* (1860), lib. XXVIII, núm. 7 (Valparaíso, 1863), pp. 147-54.

⁵⁰ Cf. Bray Hammond, *Banks and Politics in America from the Revolution to the Civil War*, Princeton, 1957, pp. 134 y 696.

⁵¹ "Examen comparativo de la tarifa i legislación aduanera de Chile con las de Francia, Gran Bretaña i Estados Unidos", *El Araucano*, julio 8, 1856.

gobierno cedió en 1859 ante las presiones que perseguían la revisión de la tarifa y dio instrucciones a Courcelle-Seneuil para que elaborase un nuevo proyecto de ley que se sometería al Congreso. El objetivo o ideal que el gobierno tuvo en mente al proponer una modificación de la tarifa fue señalado claramente por el Presidente Montt en 1861 al presentar ante el Congreso el nuevo proyecto de ley arancelaria. “Considero —declaró Montt— que los derechos protectores injustos respecto a la mayoría de la población, deben desaparecer por completo de toda legislación de aduanas bien meditada.”⁵² Montt señaló con satisfacción que la nueva ley propuesta lograba “poner en armonía el interés fiscal con la amplia libertad que la lei debe asegurar al comercio. . .”⁵³ Por primera vez en la historia de la legislación arancelaria chilena, la idea de una tarifa considerada meramente como fuente de ingresos y carente de todo carácter proteccionista logró el apoyo oficial y fue aceptada como base de la política.

Pero el Congreso no se reunió para estudiar la ley arancelaria de Montt sino hasta 1862, época en la que se habían efectuado cambios en la administración y en la que existía un conjunto de circunstancias ligeramente distinto en relación con el problema de las reformas arancelarias. El nuevo Presidente, José Joaquín Pérez estaba de acuerdo con el espíritu que alentaba la propuesta pendiente en el Congreso; pero consideraba que era discriminatoria e inadecuada para satisfacer las crecientes necesidades de ingresos del gobierno. Por consiguiente, Pérez solicitó al Congreso que devolviera el proyecto al Ejecutivo, y que se le autorizara a formular otro que, conservando el espíritu del proyecto de Montt, superara algunas de sus deficiencias. El Congreso concedió la autorización después de prolongado debate y de serias protestas de parte de los miembros que desconfiaban de las manifestaciones liberales de la nueva administración, quienes temían que resultara un reglamento completamente nuevo e inaceptable.⁵⁴ No obstante, como lo habrían de demostrar en breve los acontecimientos, la administración de Pérez, al igual que la anterior, era partidaria de las tarifas meramente con el propósito de recaudar ingresos. En efecto, después de 1862, el gobierno depositó mayor énfasis en aquel propósito perseguido por las tarifas. En definitiva, la tarifa no sirvió como un instrumento que permitía la intervención del gobierno en la actividad económica, dirigiendo y fomentando el desarrollo de la industria, sino como una fuente de ingresos gubernamentales que difería poco, si es que difería, de las otras formas de impuestos. “El Gobierno. . . cree —declaró el Ministro de Hacienda de Pérez en 1864—, “que la contribución de aduana, sancionada por todos los países del

⁵² “Proyecto de Ordenanza de Aduanas”, *El Ferrocarril*, agosto 22, 1861.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Sesiones del Congreso Nacional*, Diputados, Ordinaria, junio 12, 1864, pp. 267-72; junio 14, 1864, pp. 274-85.

mundo, es una de tantas fuentes de riqueza como cualquiera otra. Cree también que la contribución de aduana debe considerarse como tal, sin atender a que se favorezca o no a la industria anterior.”⁵⁵

La ley de Aranceles de 1864 se consideró como un documento liberal por todos aquellos que tuvieron algo que ver con su promulgación, a pesar del hecho de que tenía características que le daban la apariencia de ser más restrictiva que la ley propuesta por el Gobierno de Montt o que la Ley de 1851 que sustituía. La nueva tarifa abolió virtualmente la lista que otorgaba libertades e impuso un derecho de 15 % sobre la mayoría de las importaciones permitidas libremente con anterioridad. El gobierno justificó la modificación señalando que las exenciones eran discriminatorias y que favorecían el consumo de artículos libres de derechos a expensas de los consumidores o compradores de artículos gravados con tasas relativamente altas. Como una tarifa equivalía a un impuesto, el gobierno consideraba que nadie debía escapar a él.⁵⁶ Los únicos artículos que permanecieron en la lista que otorgaba libertades fueron aquellos en los que un gravamen repentino hubiese traído consigo efectos indeseables. Con excepción de unos cuantos sujetos a derechos especiales, todas las importaciones gravables que no estaban específicamente listadas para pagar el 15 % debían de pagar un derecho *ad valorem* de 25 %, menor en 5 % a la tasa más alta señalada en la Ley Arancelaria de 1851. El rasgo más liberal de la Ley Arancelaria de 1864 fue quizá el término que puso al monopolio de que habían gozado los navíos chilenos desde la independencia del comercio costero del país.⁵⁷ El proyecto de tarifa formulado por Courcelle-Seneuil en 1859 y auspiciado más tarde por Montt no incluía esta provisión.

V

La liberalización de la política económica que tuvo lugar en Chile después de 1856 se manifestó también en el nuevo concepto adoptado por el gobierno con respecto al papel que debía desempeñar en la economía. Este hecho jamás fue más evidente que durante las crisis económicas de 1857 y 1861. El principal consejero del gobierno, Courcelle-Seneuil, indicó que la crisis que afectó al comercio en 1857 no era el resultado de una escasez de medio circulante ocasionada por una sobrevaluación del oro en comparación con la plata, como señalaban los intereses comerciales del país, sino de la pérdida de importantes mercados exteriores en California y Australia que tuvo un efecto desfavorable en la balanza comercial de la nación, y de prácticas inadecuadas en el financiamiento de las impor-

⁵⁵ Sesiones del Congreso Nacional, Diputados, Ordinaria, junio 14, 1864, p. 275.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Boletín de las leyes y de las órdenes y decretos del Gobierno (1860), lib. XXXII, núm. 10 (Santiago, 1864), pp. 305-362.

taciones.⁵⁸ Para Courcelle-Senuil, la crisis era evidentemente un fenómeno “engendrado fuera de la esfera de acción legítima del gobierno” y como tal no se le podía poner término mediante una intervención oficial. “El gobierno —declaró— no puede volver a abrir a los cereales chilenos los mercados de California i Australia...”⁵⁹ La solución de la crisis no residía en un cambio en la tasa de acuñación entre el oro y la plata, como lo deseaban quienes sostenían que la crisis tenía un origen monetario, ni en cualquiera otra acción gubernamental, sino en el cambio de política que habían de efectuar los mismos comerciantes y productores.

A pesar de las protestas de Valparaíso en el sentido de que una época de crisis no era oportuna para perseguir la política de *laissez faire*,⁶⁰ el gobierno decidió, al iniciarse la crisis, que poco era lo que podía hacer para devolver al comercio su prosperidad de antes. La posición del gobierno con respecto a la crisis fue puesta en claro por el Ministro de Hacienda en 1857 al afirmar:

... todos han pedido que el gobierno intervenga por medio de leyes o de medidas administrativas. Pero el gobierno ha creído que esta intervención, de ninguna manera, podría ser útil o conveniente.⁶¹

La acción del gobierno durante la crisis de 1857-61 intentó ser un paliativo más bien que un remedio, como lo demuestra la Ley Monetaria de 1860. El propósito de esa ley, elaborada también por Courcelle-Seneuil, era aliviar la escasez de medio circulante a través de la acuñación de una nueva moneda de oro de un peso y de moneda fraccionaria de plata de contenido ligeramente menor.⁶² La nueva ley monetaria no alteró la tasa legal o de acuñación entre el oro y la plata puesto que el gobierno no compartía la opinión de que la crisis provenía de la disparidad en los valores de ambos metales en Europa y Chile. Además, en vista de que la Ley Monetaria de 1860 no introducía reformas más amplias al sistema monetario del país, fue condenado por los portavoces de los intereses comerciales chilenos.⁶³

Aun cuando no hay pruebas de que el gobierno haya consultado a Courcelle-Seneuil en los problemas de inmigración, es muy probable que

⁵⁸ “Estudios sobre la crisis económica”, *Revista de ciencias i letras*, vol. I (1857), pp. 507-13; “La crisis i las leyes sobre moneda”, *El Araucano*, enero 20, 1857. Véase también el artículo atribuido a Courcelle-Seneuil, “La crisis comercial y la esportación de moneda”, *El Araucano*, enero 13, 1857.

⁵⁹ “Estudios sobre la crisis económica”, *loc. cit.*, p. 514.

⁶⁰ Véase *El Mercurio*, enero 13, 1857.

⁶¹ *Memoria de Hacienda*, 1857, reproducida en *El Ferrocarril*, agosto 22, 1857.

⁶² La Casa de Moneda fue autorizada a acuñar moneda fraccionaria de plata de 5, 10 y 20 centavos hasta por 500 000 pesos de cada una. *Boletín de las leyes y de las órdenes y decretos del Gobierno* (1860), lib. XXVIII, núm. 7 (Valparaíso, 1863), pp. 154-55.

Se esperaba que limitando la cantidad de nuevas monedas de plata, la nueva emisión no ocasionaría la desaparición de las monedas ya en circulación. Como las nuevas monedas tenían un valor intrínseco ligeramente menor la esperanza se transformó en realidad y gozó del apoyo del gobierno.

⁶³ Jacinto Chacón, “Estracción de moneda de plata”, *Revista del Pacífico*, vol. II (1860), y “Estracción de moneda de plata, proyecto sancionado”, *Revista del Pacífico*, vol. III (1860).

el economista francés haya ejercido por lo menos una influencia indirecta sobre la política de inmigración. Ésta fue objeto de un notable interés en Chile durante la sexta década del siglo XIX y la mayoría de los estudiosos del tema sostenían que Chile no podía esperar atraer inmigrantes a menos que el gobierno participara directamente en su reclutamiento e instalación. "...en Chile —escribió un chileno influyente en 1854— se puede asentar que... la inmigración espontánea i en masa, como se pretende que sea, no solamente es de todo punto irrealizable sino también un delirio de imaginaciones entusiastas..."⁶⁴ Sólo un sistema de inmigración por contrato era capaz de compensar el alejamiento de Chile de las presiones demográficas de los centros mundiales y de permitir al país competir con otros estados americanos en relación con la inmigración. Opiniones similares fueron expresadas por la Sociedad de Agricultura en un estudio especial sobre inmigración que dicha institución presentó al gobierno en 1856. La Sociedad, representante de los terratenientes, recomendaba el establecimiento de agencias gubernamentales especiales en Europa con miras a reclutar inmigrantes; proponía también el establecimiento, dentro del gobierno, de una Oficina de Inmigración que actuara como intermediaria entre los agricultores interesados en contratar inmigrantes y las agencias reclutadoras de Europa.⁶⁵

Dos son las razones que explican por qué el gobierno no adoptó un sistema de contratación de inmigrantes después de 1856. Primero, porque el intento para estimular la corriente migratoria hacia Chile enviando un agente a Europa, en 1855, sólo trajo resultados modestos,⁶⁶ y, segundo, porque el principal consejero del gobierno ante el cual se planteaban todos los problemas de política, creía que la inmigración había de dejarse en manos de personas o de grupos de particulares. "Todos deben reconocer, —escribía Courcelle-Seneouil—, 'que es poco lo que pueden hacer los gobiernos para estimular la inmigración. La iniciativa [en la materia] corresponde a los particulares...'"⁶⁷ Esta declaración del economista francés en relación con el papel que debe desempeñar el gobierno para promover la inmigración fue seriamente criticada por un amigo suyo en una reunión de intelectuales celebrada en 1859.⁶⁸ Casi sin excepción e inde-

⁶⁴ Vicente Pérez Rosales, *Memoria sobre emigración, inmigración i colonización*, Santiago, 1854, p. 55.

⁶⁵ "Memoria que la Sociedad de Agricultura dirige al señor Ministro del Interior i Relaciones Exteriores sobre la emigración espontánea i jeneral de Europa", *El Ferrocarril*, septiembre 3, 1856.

⁶⁶ En 1855 el gobierno envió a Vicente Pérez Rosales a Europa para suscitar el interés en Chile como lugar de colonización. Pérez Rosales observó que sus esfuerzos para atraer emigrantes a Chile eran seriamente contrarrestados por las actividades de los agentes de inmigración de Brasil, Australia, África del Sur y Estados Unidos, quienes ofrecían mejores perspectivas a los inmigrantes. De acuerdo con algunos registros, logró la emigración de 569 personas en Chile en 1856 y de 490 al año siguiente. Francisco A. Encina, *Historia de Chile desde la prehistoria hasta 1891*, 20 vols., Santiago, 1940-1952, XIII, p. 575.

⁶⁷ *Traité théorique et pratique d'économie politique*, 2ª ed., 2 vols., París, 1867, vol. I, p. 512.

⁶⁸ Marcial González, "Un nuevo testó de economía política", *La Semana*, vol. I (1859), p. 291.

pendientemente del punto de vista económico, los chilenos estaban de acuerdo en que el gobierno debía desempeñar un papel más importante para promover y fomentar la inmigración en Chile, que en otras naciones mejor dotadas y situadas. Pocos eran los que creían que el principio del *laissez faire* tuviera algún valor para la política de inmigración, sin importar su validez en otras circunstancias.

VI

En conclusión, puede afirmarse que la política económica chilena hasta 1856 representó un intento para fomentar el desarrollo de la industria nacional con todos los medios al alcance del gobierno. Se brindó protección arancelaria a las industrias ya establecidas en el país, que tenían posibilidades de expansión, y se otorgaron exenciones de impuestos y otras concesiones a particulares que establecían industrias nuevas. Como respaldo de los esfuerzos del gobierno para fomentar la industria se creía decididamente que el país no podría prosperar sin desarrollar por lo menos unas cuantas industrias básicas. “Lejos estoi de creer —declaró el Ministro de Hacienda en 1847—, que un pueblo para ser rico necesite producirlo todo; pero sí estoy persuadido que para ser próspero, libre i civilizado, necesita poseer una industria estensa, i de ser posible, variada.”⁶⁹ Se consideraba que la agricultura y la minería serían incapaces de llegar a ofrecer un nivel alto de bienestar; estas formas de actividad económica estuvieron ligadas al estancamiento del pasado del país y, por lo tanto, ofrecían pocas perspectivas de riqueza futura.

La política económica de las primeras décadas de la independencia nacional reflejaba también cierto temor por las cuestiones económicas desconocidas hasta entonces. A pesar de que para los chilenos la economía clásica debía asociarse a las naciones industrialmente desarrolladas de Europa, no existía ningún brote para observar en los textos del liberalismo económico los medios que pudieran llevar a la prosperidad nacional. Para la mayoría, el libre comercio significaba el intercambio de los productos agrícolas y mineros del país por bienes manufacturados de Europa, con mayor libertad que en el pasado, idea que el gobierno se proponía desarraigar. Los encargados de formular la política señalaban a los Estados Unidos como una nación joven que había tenido muchos problemas parecidos a los de Chile y que había prosperado bajo el sistema proteccionista. Existía también cierto temor hacia los bancos y el papel moneda, aunque los chilenos no habían experimentado aun con ninguno de ellos. “¿Quién impediría la emisión excesiva de billetes?”, preguntó el Ministro de Hacienda al ser interrogado sobre la posibilidad de establecer un banco de emisión en el país. Las conocidas ventajas de

⁶⁹ Memoria de Hacienda, 1847, p. 90.

los bancos y la favorable experiencia de Gran Bretaña y de otros países al respecto no bastaron para convencer a los chilenos de que los bancos no representaban un peligro que Chile había logrado sortear hasta entonces. Tanto los legisladores como el público fueron partidarios de citar los casos de mal comportamiento de los bancos, defraudando al público y minando la confianza en la moneda.

La liberación de la política económica que ocurrió después de 1856 no representó un cambio de objetivos; el gobierno seguía luchando por el día en que Chile gozara de una pujante industria nacional. No obstante, cada vez era más evidente que el país no progresaba con rapidez en ese aspecto, a pesar de los esfuerzos oficiales para estimular la industrialización. La decepción engendrada por los resultados de la política gubernamental para fomentar la industria acentuó la susceptibilidad de los chilenos ante las influencias liberales insistentemente predominantes después de 1850. Este factor predominante, además de la circunstancia casi fortuita de tener en Chile a un economista de la talla y poder persuasivo de Courcelle-Seneuil, inició la era de una nueva política económica basada en la enseñanza de los economistas clásicos que, con leves cambios, subsistía aun al terminar el siglo.

No es conveniente dejar al lector la impresión de que la política económica liberal perseguida por el gobierno de Chile después de 1856 no ameritó crítica alguna. Siempre existió un pequeño pero atareado grupo de chilenos que no desperdició ninguna oportunidad para atacar a la economía clásica y señalar la influencia perniciosa de los economistas clásicos en Chile. Courcelle-Seneuil, en particular, era el blanco de sus ataques; se acusó al economista y profesor francés de fundar una "escuela" del pensamiento económico en Chile y de ser responsable de la situación decadente de la industria nacional.⁷⁰ A este grupo disidente pertenecían los antiteóricos o empiristas, así como aquellos que, a pesar de no negar la validez de las doctrinas clásicas, ponían en duda la posibilidad de su aplicación en Chile. En algunos casos, los críticos de la política económica del gobierno lograron señalar ciertos hechos convincentes. La Ley de Aranceles de 1864 que abolió el monopolio de que gozaban los navíos chilenos en el comercio costero, por ejemplo, arruinó virtualmente a la marina mercante del país. Los 263 veleros y 9 vapores de bandera chilena que cruzaban las aguas costeras en 1864 fueron reducidos a 19 veleros y 2 vapores en 1868.⁷¹ Ni tampoco tuvieron mayor éxito que durante el período de intervención y protección gubernamental los esfuerzos para establecer industrias nacionales después de 1856.

El hecho de que el liberalismo económico haya subsistido como base

⁷⁰ Véase Benjamín Vicuña Mackenna, "La escuela económica Courcelle-Seneuil", *El Ferrocarril*, marzo 23, 1878; Zorobabel Rodríguez, "El proteccionismo i la Escuela de Bastiat en Chile", *El Independiente* (Santiago), marzo 29-abril 2, 1878.

⁷¹ Daniel Martner, *Historia de Chile; Historia económica* (2 vols.), Santiago, 1929, I, 300.

de la política de Chile después de 1863 debe acreditarse al pequeño grupo de discípulos que Courcelle-Seneuil dejó tras él, los que siguieron divulgando la economía clásica como funcionarios y profesores de la Universidad de Chile. Además, las condiciones económicas de Chile después de 1870 favorecían la subsistencia de la política económica en vigor. La explotación de los yacimientos de nitrato y cobre del país, que se emprendió en gran escala al terminar la guerra del Pacífico, creó una nueva fuente de riqueza pública y privada sin paralelo en la historia del país. Esta nueva prosperidad que llegó casi hasta todos los rincones de la economía chilena, adormeció a los chilenos que pugnaban por la creación de industrias manufactureras; todos los esfuerzos se concentraron, por lo menos temporalmente, en idear los medios que garantizasen a los chilenos el usufructo máximo de la nueva riqueza y que mantuviesen las utilidades de los capitalistas extranjeros dentro de límites razonables. Sólo se volvió a considerar seriamente el problema del papel que el gobierno debía desempeñar, ayudando y protegiendo a la industria nacional, así como la necesidad de un cambio importante en la política económica, cuando se advirtió la vulnerabilidad de una economía dependiente de la producción de cobre y nitrato frente a las fluctuaciones de precios en los mercados internacionales.