

LA ORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA CHILENA: 1817-1822. LAS BASES DE UNA EXPERIENCIA EXITOSA. ¿IDEAS O DECISIONES?

Eduardo Cavieres F.*

Respecto a las consecuencias económicas de corto plazo ofrecidas por los procesos de independencia latinoamericana, hay algunas ideas que no ofrecen discusión alguna. Que la ruptura con España significó ventajas en el libre comercio y acceso a bienes y, posteriormente, a los mercados internacionales de capital, parece en lo esencial una cuestión inobjetable. Ciertamente, hubo también desventajas que, en la mayoría de los casos, incluso llevaron a superar las ventajas antes señaladas. Pero aquí también, no hay grandes dudas en afirmar que donde se pudieron minimizar los costos “gracias a fronteras relativamente seguras, un gobierno estable y unos ingresos fiscales saludables (como en Chile), las primeras décadas de la independencia fueron exitosas”.¹

En general, teniendo presupuestos deficitarios en sus finanzas, los nuevos gobiernos se hicieron rápidamente dependientes de las aduanas marítimas. Por otra parte, siendo políticamente inestables y poco competentes, la actividad económica y comercial resultó en gran medida obstaculizada en sus desarrollos. A ello se agrega que los gobiernos más deficitarios no podían reducir los elevados costos de transporte, originados bajo condiciones geográficas poco favorables y tampoco estaban en condiciones de abolir de un golpe las leyes e instituciones coloniales que frenaban una libre economía de mercado. Tal era el caso de las instituciones de la mano muerta que no permitían un libre mercado de la tierra, pero también de la legislación hereditaria, minera y comercial. Otra barrera para el desarrollo económico la constituían las estructuras sociales coloniales de los nuevos estados que tenían población predominantemente

* Profesor del Instituto de Historia, Universidad Católica de Valparaíso (ecaviere@ucv.cl); académico de la Universidad de Chile, Santiago.

¹ Víctor Bulmes Thomas, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, FCE, México, 1998, p. 44.

agraria. En esos casos, fue sólo a partir de los años 1850 que lograron integrarse más al mercado mundial y pudieron alcanzar mayores impulsos de modernización hacia formas de producción más pronunciadamente capitalistas.²

A este nivel, incluidos aquellos estados que fueron un poco más exitosos, está el hecho de que el mayor impacto del comercio extranjero parece haber estado más en las formas de consumo de un relativo pequeño segmento de la población que en la tecnología y la organización de la producción. En todo caso, dadas las diferencias específicas de la región en el periodo, sería difícil tratar de caracterizar a la totalidad de la experiencia exportadora de América Latina como si fuera una sola. No obstante, es igualmente difícil escapar a la conclusión, también más o menos generalizada de que, en el largo tiempo, tanto en sus aproximaciones liberales como conservadoras, las políticas comerciales de estos nuevos Estados fueron incompletas e ineficaces, especialmente si las vemos a la luz de las teorías actuales del crecimiento económico que pone su foco en el cambio tecnológico y organizacional como la fuente del aumento de la productividad. Así, es fácil entender por qué la mayor atención de la época se centró en las políticas comerciales en el contexto de las opiniones que prevalecían en esos días. En verdad, los mercados externos fueron creciendo, así como sucedió con los mercados locales (aunque más gradualmente), de lo cual derivó que, en los casos en que se logra una expansión económica, salvo unas muy pocas notables excepciones, ésta fue un crecimiento basado en márgenes de carácter extensivo (suma de factores sin cambios en el proceso productivo) y no un crecimiento al nivel de márgenes intensivos que involucrara más cambios en las funciones productivas y mayores cambios en la composición de la producción interna.³

Sin duda alguna, las guerras de Independencia provocaron una fuerte conmoción en la población y en la vida económica de Hispanoamérica. Faltan estudios acerca de los efectos reales económicos provocados por esas guerras; no obstante, se estima que ellos pudieron ser superados en un tiempo relativamente corto precisamente a través de una reactivación producida por el comercio exterior. La importación de productos manufacturados europeos —sobre todo textiles ingleses— condujo en algunas regiones a un retroceso de las manufacturas locales. Sin embargo, este hecho no debe ser sobrevalorado. Dados los altos costos del transporte, especialmente en aquellas regiones del interior o de altura, la manufactura local pudo seguir existiendo, situación facilitada por la inclinación original de la mayoría de los nuevos Estados, generalmente debido sólo a razones fiscales, fijando derechos de importación que, por ser elevados, tuvieron un efecto proteccionista para la manufactura y la industria.

² Reinhard Liehr, "Introducción" en R. Liehr (comp.), *América Latina en la época de Simón Bolívar*, Colloquium Verlag, Berlín, 1989, p. 14.

³ William P. Glade, "Commercial Policy in Early Republican Latin America. A Reassessment from the Standpoint of Global Perspective", en R. Liehr, *América*, *op. cit.*, p. 389.

No hay que olvidar que estos derechos constituían, en promedio, hasta cuatro quintos de los ingresos estatales. En estos contextos debe entenderse el enorme déficit estructural que recibieron los gobiernos posindependencia, déficit originado en primer lugar por los gastos militares que favorecieron a las elites victoriosas. El déficit fue cubierto por ingresos extraordinarios que sirvieron para financiar indirectamente a las grandes casas comerciales, las que aumentaron sus ganancias prestando dinero en efectivo a altas tasas de interés al Estado. De este modo, la mayoría de los países independientes pasaron de una Hacienda pública colonial equilibrada a otra nueva independiente, pero estructuralmente deficitaria.⁴

Evidentemente, el déficit estructural debe entenderse como el conjunto de variables, de carácter económico y no económico, que constituían la realidad a partir de la cual los nuevos gobiernos debían organizar sus propias finanzas, realidad que, además de los factores presentes en la llamada crisis colonial se había visto agravada por las guerras de Independencia. El problema, por tanto, no era sólo asumir el control de la porción del aparato fiscal correspondiente, sino, además, comenzar a llenar los presupuestos de la Hacienda pública superando las carencias provenientes tanto del sistema colonial, como del proceso de ruptura de dicho sistema. En términos comparativos, aparece como muy evidente que, en el caso chileno, la experiencia fue relativamente exitosa en el corto plazo.

En términos de los contextos contemporáneos y de parte de la historiografía existente sobre el periodo, debe considerarse, en primer lugar, el nivel de actividad económica que se desarrolló en un periodo de transición política con inseguridades, como se diría actualmente, para el desarrollo de las actividades privadas y, más aún, de las inversiones productivas. En el caso chileno, algunas décadas atrás, se dio toda una motivación para hacer estudios de buen nivel que hoy constituyen, básicamente, un conjunto de fuentes secundarias de importancia para el estudio del periodo. Numerosas monografías, a propósito de tesis doctorales realizadas en Estados Unidos, dieron gran impulso al conocimiento de la época y plantearon problemas que, sin ser resueltos, por lo menos pusieron el estado de la cuestión en otras perspectivas.

Sobre la herencia colonial y las permanencias durante las tres primeras décadas del siglo XIX, tenemos la tesis doctoral de Jones en que observó, junto a transformaciones producidas en la composición social interna de la aristocracia, un pequeño grupo de individualidades provenientes lógicamente de la misma aristocracia, que habrían tratado de superar sus intereses económicos basados en el comercio y la agricultura a fin de fomentar la minería, la industria y otros sectores de la vida nacional. En el gobierno, tal grupo habría estado representado por hombres como Diego José Benavente con aliados como Camilo

⁴ Liehr, *América, op. cit.*, p. 506.

Henríquez, Manuel de Salas, Bernardo Vera y Pintado o Joaquin Campino, entre otros. Posibles de ser vistos como cercanos a las ideas federalistas de Norte América, pero tomando sus ideas de los reformadores de fines del siglo XVIII, su filosofía (inmadura, confusa y paradójica a la vez) incluía un activo papel económico para el gobierno, materia que debe seguir revisándose en la historiografía actual. Por lo demás, según el mismo Jones, ellos creían que se debería proteger y estimular la industria, proveer de crédito y servicios bancarios a los empresarios y cooperar con los comerciantes y fabricantes para permitir el máximo de libertad e iniciativa económica posible, situación tan contradictoria como los discursos contemporáneos acerca de las políticas económicas.⁵

Por lo demás, aparece muy nítida (en realidad como en todas partes) la rápida orientación de los gobiernos hacia los impuestos de aduana, base de la organización fiscal, pero al mismo tiempo motivo de una muy temprana discusión entre pensamientos proteccionistas y liberales. Esta situación es fácil de observar a través de los diferentes reglamentos y leyes de aduana de esos años, pero lo más importante es que esconde todo un problema mucho mayor que la historiografía de los últimos años ha intentado —con bastante detalle— aclarar: el problema de las innovaciones planteadas a nivel de relaciones comerciales externas y las políticas económicas desarrolladas por los primeros gobiernos. Para el caso chileno, aquí destacan también las investigaciones de John Rector y S. F. Edwards⁶ y otros trabajos más focalizados en el tema específico de la legislación económica (particularmente aduanera) y de su carácter.⁷

Evidentemente, debe pensarse que en términos concretos, el ya mencionado éxito chileno en lograr, en tiempos prudentes para la época, una buena combinación entre la institucionalidad política y las bases para el crecimiento económico que se experimentó durante buena parte de las décadas centrales del siglo XIX, obedeció fundamentalmente a acertadas medidas de carácter administrativo y legislativo que permitieron sanear el estado de la deuda pública interna a través de sucesivas consolidaciones de la misma a lo largo de la década de 1830, ajustar las cargas fiscales mediante continuas reformas a las plantas de funcionarios públicos y del ejército y, especialmente, lograr acrecentar rápidamente las entradas fiscales gracias a los ingresos provenientes del co-

⁵ Erroll Dean Jones, "The Weigh of the Night: Political, Economic and Social Transformation in Chile, 1810-1830", tesis de doctorado, Christian University, Texas, 1971.

⁶ John Rector, "Merchants and Trade and Commercial Policy in Chile, 1810-1840", tesis de doctorado, Indiana University, 1976; S. F. Edwards, *Chilean Economic Policy Goals, 1811-1829. A Study in Late 18th century Social Mercantilism and Early 19th century Economic Reality*, Tulane University, 1971.

⁷ Hay que destacar los trabajos de Sergio Villalobos y Rafael Sagredo, *El proteccionismo económico en Chile, siglo XIX*, Instituto Blas Cañas, Santiago 1987; y Eduardo Cavieres, *Comercio chileno y comerciantes ingleses, 1820-1880*, Editorial Universitaria, 2a. ed., Santiago, 1999, en especial el capítulo III.

mercio externo y de aduanas.⁸ Sin embargo, sin desconocer lo anterior, por lo demás lo más asiduo en los estudios al respecto, me parece necesario rescatar también algunas ideas respecto a un cierto espíritu ilustrado e incluso romántico que dirige el pensamiento de un número importante de personajes que asumen el control político de la nueva república y para quienes, conceptos relacionados con la probidad, el servicio público, la austeridad individual y fiscal, las responsabilidades funcionarias, ciudadanas y sociales conformaban los principios a partir de los cuales efectivamente se podía lograr el alivio y la prosperidad de los pueblos. Para ello, en el presente ensayo, nuestro propósito es centrar nuestra atención en una fuente específica y, a partir de ella, observar la situación no sólo desde el punto de vista económico propiamente tal, sino más precisamente tratar de enfatizar en algunas de esas ideas que consideramos de gran fuerza en el ideario político de la época y que de alguna manera estuvieron muy presentes en el comportamiento de los sectores gobernantes chilenos, a lo menos, a lo largo de la primera mitad del siglo XIX.

EL REGLAMENTO DE HACIENDA DE 1817. ENTRE LAS IDEAS Y LA PRÁCTICA

En septiembre de 1817, se aprobó interinamente el Plan de Hacienda presentado al Gobierno por don Rafael Correa de Saa, ministro contador de la Tesorería general. Dicho Plan, o Reglamento General Administrativo de la Hacienda Pública, constaba de 240 artículos y 19 estados de asignación de gastos y sueldos y fue remitido por el doctor Hipólito de Villegas, ministro del Departamento de Hacienda, a don Bernardo O'Higgins, director supremo de la nación, para su confirmación o rectificación.⁹ El documento, manuscrito, se conserva a través de una copia del original y, al parecer, no fue promulgado como decreto definitivo ni menos como ley de la república. Para la constatación de ello, se han revisado dos repertorios de fuentes. Por una parte, la *Gaceta Ministerial de Chile* y el Archivo de don Bernardo O'Higgins, repertorios impresos que han rescatado los más importantes documentos de la Administración O'Higgins entre 1817 y hasta enero de 1823 y el periódico oficial conocido genéricamente como *Gazeta del Gobierno de Chile*, aunque su nombre cambió desde *Viva la Patria. Gazeta del Supremo Gobierno de Chile* (26 de febrero hasta el 11 de junio de 1817), pasando a *Gazeta de Santiago de Chile* (desde el 18 de julio de 1817), hasta *Gazeta Ministerial de Chile* (desde mayo de 1818).

⁸ Hemos estudiado más detenidamente algunos de estos aspectos en Eduardo Cavieres, "La deuda interna y externa de Chile, 1820-1880. Actitudes y decisiones en las políticas económicas del siglo XIX" en Reinhard Liehr, *La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica*, Vervuert, Frankfurt del Main, 1995, pp. 171-207.

⁹ Rafael Correa de Saa, *Reglamento General Administrativo de la Hacienda Pública de Chile* (en adelante, *Reglamento General de 1817*), 2 de septiembre de 1817, Archivo Nacional de Chile, fondo varios, vol. 335, fs. 1-64v.

Entre septiembre de 1817 y marzo de 1818, en lo pertinente al ramo de Hacienda, la *Gazeta* publicó, en general, correspondencia varia, recepción y agradecimientos públicos por erogaciones de particulares al Estado, ratificación de privilegios y franquicias a productos nacionales según el Reglamento de Libre Comercio de 1813, aclaraciones sobre los derechos de importación de bienes de ciudadanos de países patriotas vecinos, decretos sobre empréstito interno, precisiones aduaneras administrativas, un decreto de exención de impuestos de salida para el sebo y otro de imposición de un impuesto anual del 1% del valor de cada fundo rústico o urbano existente. En cambio, y dentro de los lineamientos generales que se introducían en el Reglamento respecto a situaciones específicas, se observa que algunos de ellos se tradujeron en resoluciones oficiales, dictadas como bandos para su ejecución y acatamiento. Dentro de ellas, podemos señalar, en primer lugar, el relativo a la declaración de tabacos como “ramo absolutamente estancado” y todas las disposiciones libradas para su fiel cumplimiento, entre las cuales destacaba, al igual que en el Reglamento al cual nos estamos refiriendo, la libertad para el cultivo de tabacos con la absoluta obligación de vender toda la producción al Estado, incluso aquella que se calificara como de consumo privado de sus cosecheros. Se agregan otras resoluciones que igualmente se ajustan al Reglamento, por ejemplo, las que detallaban el uniforme correspondiente a los ministros de Estado distinguidos a través de los colores de las fajas: blanca la de gobierno, azul la de Hacienda y encarnada la de Guerra.¹⁰ El otro repertorio de fuentes utilizado para constatar la publicación o no publicación oficial del Reglamento ha sido el de las leyes publicadas en Chile desde 1810 hasta 1912.¹¹ Según éste, desde septiembre a diciembre de 1817, desde el ramo de Hacienda, se impusieron dos contribuciones: una en porcentajes según montos de sueldos a los empleados civiles de la administración; otra, ya señalada, del 1% sobre el valor de los fundos rústicos o urbanos y a los comerciantes según su caudal estimado a través del Tribunal del Consulado. Además, se aprobó un empréstito interno por 300 000 pesos bajo emisión de papel moneda. Durante 1818, hubo liberación de derechos de aduana y de porte de correos para libros y periódicos, se fijaron nuevas contribuciones de papel sellado y sobre la leña y se abolió el derecho del 15% de amortización designado a las nuevas imposiciones de censos, capellanías y demás fundaciones que recayeran sobre manos muertas. Se promulgó igualmente la Constitución Política jurada el 23 de octubre de 1818 y publicada el 10 de agosto del mismo año. En el capítulo III, de los departamentos o secretarías del poder ejecutivo, se ratificaba la existencia de tres mi-

¹⁰ Departamento de Hacienda, La Suprema Junta Gubernativa, 3 de diciembre de 1817, *Gazeta de Santiago de Chile*, sábado 6 de diciembre de 1817; *Archivo de don Bernardo O'Higgins*, Imprenta Universitaria, Santiago de Chile 1951, t. X, pp. 230-232, 16 de febrero de 1818, p. 338, respectivamente.

¹¹ Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1 de junio de 1912*, Imprenta Barcelona, Santiago, 1912.

nistros o secretarios (Estado, Hacienda y Guerra) y se determinaba, según el art. 2, que no podrían, por sí solos y en ningún caso, dictar providencia alguna sin previo mandato y anuencia del director supremo.

En definitiva, el Reglamento propuesto por Correa de Saa es posible que haya servido más bien como un estudio general sobre el cual debía organizarse el Estado en materias de Hacienda y, más aún, es importante por haber señalado los principios esenciales, ya señalados, sobre los cuales debían desarrollarse las funciones económicas y administrativas del Estado. Como veremos posteriormente, el reglamento no se promulgó como tal, pero las ideas que lo fundamentaban aparecen en más de algunos de las Leyes o Reglamentos que se dictaron en definitiva para resolver algunas cuestiones fundamentales de las instituciones y procedimientos oficiales de Hacienda.

El Reglamento consultaba los siguientes subtítulos: Renta de Correos, arts. 1 a 6; Rentas Unidas, arts. 7 a 59; Casa de Moneda, arts. 60 a 69; Tesorería General, arts. 70 a 90; Tribunal de Cuentas, arts. 91 a 104; Intendencias, arts. 105 a 122; Tribunal Superior de Justicia y Apelación, arts. 123 a 127; Supremo Poder Judicial, arts. 128 a 136; Supremo Gobierno, arts. 137 y 138; Secretarios de Estado y del Despacho Universal, arts. 139 a 149; Reglas Generales, arts. 150 a 180; Empleados, arts. 191 a 240. Además se componía de 15 plantas de empleados de los diferentes servicios de la administración con sus respectivos sueldos anuales y un estado de demostración de las ventajas de la planta propuesta con respecto a la existente.

El Reglamento comenzaba con una pequeña introducción de parte del director supremo:

Elevado a la Suprema Magistratura del Estado por los votos del pueblo más generoso, no han sido otros mis desvelos que por su alivio y prosperidad. Y conociendo que la mejor administración del Erario, y sus rentas, no sólo lo hace abundar, sino que alivia al ciudadano contribuyente, he mandado formar un plan de Hacienda, y de administración pública, en que consultándose la más sabia economía, se minoren tanto los gastos posibles, el número de empleados y las ingentes dotaciones, cuanto las molestias con que suele aflijirse al público. Importa demasiado el que sin olvidar la seguridad de las rentas, se alivie a los pueblos de esos gravámenes, y de los más que serían consiguientes a llenar las cargas del Estado si no se evitara una administración dispendiosa. Conducido por estos principios y después de un maduro acuerdo, he resuelto el arreglo de la Hacienda pública, sus rentas, tribunales y oficinas del Estado, en la manera siguiente.¹²

En un detallado y prolijo examen de cada una de las administraciones, oficinas, entradas y también de los gastos de la burocracia y del Estado colonial, el Reglamento se preocupaba de cada uno de los aspectos que incidían en el funcionamiento del Estado. En realidad, se trataba de una arquitectura con-

¹² *Reglamento General de 1817*, "Introducción".

creta del nuevo edificio en que comenzaba a reconstruirse el andamiaje financiero fiscal de la nueva república.¹³ En primer lugar, se refería a las Rentas. La primera de ellas, la de correos, “incorporada al Estado, y por lo mismo sujeta a la visita mensual de corte y tanteo, presentación de estados de entrada y salida, traslación de sus fondos a la Tesorería General y rendición de cuentas al General de ella, como lo practican las demás Rentas”. La medida comprometía el adelantar los establecimientos de postas necesarios en todos los caminos y derroteros del reino. A continuación, se involucraba a las Rentas Unidas, encargada de percibir todos los derechos de aduana y los ramos de tabacos, pólvora y papel sellado. Estaría a cargo de dos personas o jefes de igual rango, bajo mancomún responsabilidad y por el mismo orden que los ministros de la Tesorería General. Respecto al tabaco, se argumentaba que: “La necesidad de defenderse de un enemigo implacable, ha obligado con dolor a continuar interinamente el estanco del tabaco para llenar de algún modo el vacío que deja la falta de su renta sin gravar a los pueblos con impuestos extraordinarios y acaso intolerables. Pero esta forzosa medida no impide la permitida siembra del tabaco”.¹⁴

La importancia del tabaco y de su correspondiente estanco era de tal magnitud que, a través de 16 artículos, se reglamentaban cuestiones tales como la obligación, pena de cuatro años de presidio, de los sembradores y cosecheros nacionales de vender exclusivamente sus cosechas al Estado; los requerimientos de la importación de tabacos del Paraguay y los procedimientos a seguir; las disposiciones para el tráfico marítimo del producto; el expendio y precios a los consumidores; la obligación del gobierno para la normal provisión de tabaco en polvo; la organización del estanco y su administración por el servicio de aduanas; la extinción de la antigua renta del tabaco y la renovación de los nombramientos a sus empleados previa certificación de competencia profesional y comportamiento político. En la misma sección, se incluía la supresión del estanco de naipes, cuyo ingreso fiscal se encontraba con déficit, razón por la cual se prefería permitir su fábrica a individuos particulares que ocurrirían por licencia oficial bajo las condiciones de no venderlos a precios excesivos y contribuir ante la Tesorería General, en conjunto, con 5 500 pesos anuales.

Los derechos públicos, especialmente aranceles de importación y exportación, se deberían cobrar según el último Reglamento de Libre Comercio “dictado en tiempos de la libertad del país”. Se trataba de la materia esencial en términos de las entradas fiscales. La institución básica, la aduana. Mientras se seguían considerando las entradas generales y el ramo de portazgo de cordille-

¹³ Sobre los organismos, funcionarios y funciones de la administración de la Hacienda colonial, se puede ver Sonia Pinto, Luz María Méndez y Sergio Vergara, *Antecedentes históricos de la Contraloría General de la República*, Contraloría General de la República, Santiago 1977, especialmente caps. IV y V.

¹⁴ *Reglamento General de 1817*, núm. 8, pp. 3-3v.

ra cuyas cuentas deberían contabilizarse por separado, se mantenía la alcabala del viento a través del remate del derecho para percibirlo, a lo cual se incorporaba el ramo de licores reemplazado por un cabezón fijo anual de cada fundo a objeto de “hacer más soportables las necesarias cargas del ciudadano y evitarle las molestias al mismo tiempo que las rentas se desenvuelvan de inútiles fatigas”. A través de esta disposición se pensaba que los ingresos fiscales podían a lo menos duplicarse, aunque el impuesto se entendía como provisorio y mientras se mantuviera el estado de guerra.

El sistema de aduanas no sólo entendía la atención de los puertos y el control y aprecio de las diversas mercaderías procedentes de cargas marítimas, teniendo sus administraciones principales en Valparaíso, Coquimbo, Huasco y Copiapó, sino además prestaba especial atención a los pasos cordilleranos en donde junto al oficial respectivo se determinaba el número de guardias disponible en cada caso: en los Hornillos, escolta de ocho soldados; en Portillo, cinco soldados; en los Patos, cuatro soldados.

De otras instituciones básicas en el funcionamiento de la economía estatal, la Casa de Moneda conservaba la ordenanza de su funcionamiento colonial, salvo el cambio de la antigua dependencia por la nueva supremacía del Estado chileno. No obstante,

Con el fin de fomentar el importante ramo de minería, evitar los extravíos de las pastas y por consiguiente el que se hace de los quintos y amonedación, se repone el Banco de Rescate establecido en el mineral de Guasco bajo todas las reglas que se dictaron por él; y respecto a que la experiencia en el tiempo que corrió dicho Banco puede haber acreditado ser necesarias algunas otras prevenciones, se encarga a los intendentes de la Casa de Moneda propongan al gobierno lo que convenga aumentar o adicionar en la materia.¹⁵

De hecho, para hacer inmediatamente efectivo el progreso del ramo de minería, se especificaban cuatro tareas básicas: 1) Evitar extracciones fraudulentas y consumos de pastas sin pagar sus derechos; 2) los disfrutes y despilveramientos de las minas; 3) los pleitos y usurpaciones que impiden un trabajo ventajoso y continuado; y 4) los auxilios que deben franquearse a los asientos de minas y mineros para facilitar y aumentar su industria.

Como ya se ha señalado, las disposiciones que corrían entre los números 70 y 90 se referían a la Tesorería General y los números del 91 al 104 al Tribunal de Cuentas. En el primer caso, las disposiciones estaban dirigidas fundamentalmente a determinar el número de empleados, sus cargos y remuneraciones y la supresión de algunas plazas en atención a que el Estado no estaba en condiciones de “sufrir gastos inoficiosos o poco necesarios”. A ello se agregaba la simplificación en el registro de las partidas contables con la sola manten-

¹⁵ *Ibid.*, núm. 68.

ción de la paga líquida de los militares y la forma de anotarse el movimiento de libranzas o pagarés, enfatizando que: “Como en las cajas nacionales debe siempre relucir el crédito y confianza pública, se cubrirán en la Tesorería General todas las libranzas de las demás del reino por dineros que hayan recibido para el lleno de sus cargos, sin más ritual que la seguridad del certificado de entero en la caja que recibe y su aviso oficial por separado”.¹⁶

Respecto al Tribunal de Cuentas, a éste se le daba una importancia y responsabilidad de primer orden, no sólo en términos de constatar y tomar razón de todo caudal o intereses que afectara la Hacienda pública, sino también en cuanto a que todo presupuesto de gasto de Hacienda debería previamente pasar por un escrupuloso examen del mismo, con el objeto de que se alcanzara la más exacta economía con la capacidad de representar ante la superioridad respectiva todo exceso, dispendio o desarreglo que se pudiera presentar, ya que su objetivo principal sería el de evitar los fraudes maquinados a partir del interés individual. Por otra parte, sería de la competencia del mismo Tribunal, el simplificar las tareas de todas las oficinas de Hacienda a fin de evitar la inoficiosa multiplicación del trabajo con las correspondientes molestias al ciudadano. La función y espíritu con que debería actuar el reorganizado Tribunal se especificaban claramente en el Reglamento:

Habrá un Tribunal de Cuentas que tome las de todas las rentas y derechos pertenecientes al Estado, a todas y cualesquiera personas en quienes hubiese entrado, o entrase Hacienda pública, sin perjuicio de las que los subalternos han de dar a sus principales. Los negocios de Hacienda han tomado un incremento que no pueden expedirse por un solo contador. No lo permiten tampoco las circunstancias del Estado. La vigilancia sobre las oficinas de Hacienda y su suerte, no es ya para confiarla a un hombre sólo; y con el establecimiento del Tribunal está mejor consultada esa dirección, despacho y justicia de los interesados al mismo tiempo que lejos de aumentar el costo de la antigua oficina, el nuevo arreglo envuelve el ahorro constante de la demostración respectiva.¹⁷

El articulado que seguía a continuación correspondía más bien a las instituciones referidas al gobierno interior y a Justicia, dedicados fundamentalmente a sus funciones económicas y administrativas más que a las de carácter político o judicial propiamente tal. Le seguían los artículos 150 al 190, en conjunto llamados de Reglas Generales, los que nos remiten, nuevamente, a materias económicas propiamente tales y a la caracterización de algunos aspectos importantes de la Hacienda fiscal del momento. Por ejemplo, con el objeto de “aliviar al pueblo, y librar las oficinas de las pesadas tareas que ocasionan multitud de deudas atrasadas”, se cancelaban algunas partidas de crédi-

¹⁶ *Ibid.*, núm. 74.

¹⁷ *Ibid.*, núm. 91.

tos activos que, según los saldos de cuentas fiscales al 31 de diciembre de 1816, habían dejado los jefes de Aduana bajo el ramo titulado Deudas de esta Aduana desde su establecimiento hasta fines de 1790 y otros por un total de 95 344 pesos y medio real; 9 366 pesos y un real y tres cuartillos por varios ítemes, según relación de deudas al 6 de abril de 1817 y 63 209 pesos, tres reales y tres cuartillos de partidas del Inventario de Temporalidades fechado el 31 de julio de 1814. En general, en el conjunto de este articulado, se volvía a insistir en disposiciones que reglamentaban y controlaban al máximo todo procedimiento de gastos y entradas al erario nacional para hacerlo más eficiente y más confiable a todos los ciudadanos, pero especialmente, para lograr una burocracia estatal que fuese efectivamente responsable de sus funciones. Otras disposiciones especificaban la continuidad de algunos impuestos transitorios de modo que, por ejemplo, los impuestos “promulgados por los enemigos en 13 de mayo de 1815, 5 de febrero y 2 de noviembre de 1816 y que se hallaban en práctica a la entrada de las armas de la patria”, seguirían vigentes hasta que las circunstancias permitieran su extinción. Por otra parte, las más de estas disposiciones buscaban rectificar prácticas seguidas por la administración colonial respecto a determinadas situaciones. Entre ellas, con respecto al diezmo, se señalaba que:

Para evitar los monopolios que se notan en los remates de diezmos de esta diócesis por la aglomeración de doctrinas, consultar por su incremento, facilitar las fianzas en los subastadores, y la cobranza en los interesados, con lo que no sólo adelantan éstos, sino que el público logra ventajas para entrar en las doctrinas, que aglomeradas parecían ya una pertenencia del poderoso que las subarrendaba, utilizando a costa del menos afortunado; se ordena que en lo sucesivo todo el diezmatorio de este obispado salga a la subasta pública por doctrinas (como felizmente se acostumbra en el de Concepción) y de ninguna manera por partidos.¹⁸

Se buscaba también eliminar ciertas prácticas relativas al otorgamiento de beneficios especiales. Se trataba de las erogaciones, intereses, gracias, sueldos y pensiones otorgadas por las cajas y rentas del erario que, aunque tuviesen un objetivo pío o de caridad, no estaba en la capacidad del gobierno seguir manteniendo o acrecentando. De la misma manera, en el caso de los empleados del Estado, el Reglamento consideraba la cortedad de sus remuneraciones que no les permitirían estar suscribiendo erogaciones y, en el caso de hacerlas, ellas debían ser de tan baja monta que seguramente no podían estar al nivel de las necesidades para las cuales se les estaba solicitando. Como se trataba de una obligación social que no podían mantener, oficialmente se repugnaba el montepío llamado de ministros, monte que entraba en inmediata extinción.

¹⁸ *Ibid.*, núm. 165.

Los 50 artículos siguientes se referían a los empleados de todas las oficinas públicas. Del número de cargos existentes, de sus funciones, de la probidad individual de cada uno de ellos, de sus uniformes que les distinguían en sus posiciones; de la provisión de vacantes, de la continuidad en los puestos, de las licencias por enfermedad y de las jubilaciones. Tal variedad de temas, en esta sección como en las anteriores, llevaba a que en el último artículo del Reglamento hubiese otra lectura de principios generales:

El justo fin de dar alguna norma para el manejo general de Hacienda, el de reglar el despacho de las oficinas, administraciones y rentas y simplificar sus tareas a beneficio público, ha obligado a dilatar este Reglamento a puntos al parecer más distantes, pero en la realidad muy importantes al objeto principal de adelantar la causa común, y de afianzarla mejorando la administración del Estado en sus principales ramos. El esplendor de la justicia, del orden y de la economía, brillando ya en el venturoso Chile, harán desaparecer hasta las sombras de la arbitrariedad, del despotismo y de la desconfianza. La reglada minoración general de dotación será lo más grato delante del talento chileno, que sabe sobre todo que para aspirar y conservar la libertad, es necesario renunciar al fausto, a la opulencia y a las riquezas. Una vida libre, aunque frugal, es superior a la esclavitud en la abundancia, pues el esclavo no cuenta más de lo que quiere el amo. Espero pues que todos cooperarán gustosos a la ejecución de tan importantes disposiciones.¹⁹

Como se ha dicho, no hay constancia de la ejecución del Reglamento como un todo, pero sí es posible reafirmar que las ideas contenidas allí fueron en gran parte los principios a partir de los cuales, no sólo comenzó la reorganización de la administración y de la Hacienda pública sino, además, de aquellos que sirvieron para adelantarla y alcanzar el prestigio y la solidez que se le conocía a mediados de siglo y que se le reconoce en prácticamente toda la historiografía actual a nivel latinoamericano. Conceptos como los ya señalados de frugalidad, responsabilidad, confianza, probidad de quienes encabezaban el gobierno aparecían como fundamentales para traspasar los mismos principios a la sociedad y para exigir de ella los sacrificios necesarios que permitieran lograr los grandes objetivos nacionales. Se puede discutir la naturaleza de las decisiones en el manejo de la economía cotidiana y de las políticas tendientes a su desarrollo en concreto, especialmente en cuanto a la experiencia y efectos de largo plazo, pero es menos discutible la orientación de los principios generales e incluso ideológico con que los primeros gobiernos republicanos buscaban deshacerse de las cargas coloniales y emprender tareas fuertemente imbuidas de un nuevo espíritu republicano. Nos estamos refiriendo mucho más al cómo pensar la Hacienda pública que al cómo hacerla funcionar. De alguna manera estas ideas-fuerza tuvieron ciertos efectos de corto y mediano plazo. Por otra parte, como veremos a continuación,

¹⁹ *Ibid.*, núm. 240.

algunas de las partes más importantes de los contenidos del Reglamento terminaron convertidas en leyes particulares e igualmente significativo. Rafael Correa de Saa siguió prestando importantes servicios en las más altas esferas gubernamentales.

ORGANIZANDO LA HACIENDA PÚBLICA. OBJETIVOS ESENCIALES, PROBLEMAS QUE SE REPITEN

De las instituciones que se consideraban básicas y esenciales para una correcta reorganización de la Hacienda pública y una mayor eficiencia en el manejo de las cuentas fiscales, el Tribunal Mayor de Cuentas era el de mayor importancia. En el Reglamento de Correa de Saa, como se ha indicado anteriormente, se pensaba que no podía estar a cargo de una sola persona y se le daban las mayores atribuciones de control porque su objeto central sería el de evitar los fraudes contra los fondos públicos. Bajo los mismos principios, el 15 de mayo de 1820, O'Higgins, aún director supremo, enviaba un oficio al Senado explicando la nueva organización de tal Tribunal. En su parte introductoria, señalaba:

Recomendándoseme[...] cuanto pueda sostener y mejorar la Hacienda pública, me ha ocupado desde un principio este objeto con preferencia a todos los demás de mi atribución; porque conozco, y todos saben, que sin fondos efectivos, o crédito que los supla, no hay Ejército ni Marina, y sin éstas no hay independencia ni gobierno. Pero si al celo con que he procurado se cumplan los nuevos y antiguos reglamentos, no han correspondido siempre los resultados, es porque la guerra en todos tiempos destruye y no conserva; es porque atrasada la España, y mucho más la América en la ciencia económica, creadora de las riquezas, sólo hemos aprendido el mecanismo del orden y de inspección, y es porque una república independiente no puede regirse por leyes, ordenanzas y oficinas montadas sobre un plan colonial. Quizás ningún otro reino de América fue más desatendido que Chile. De aquí el abandono de sus ramos, que deben formar un caudal de riqueza; de aquí el corto número y poca respetabilidad de oficinistas y tribunales. Pero donde ha sido más palpable el descuido, es en la planta mezquina del Tribunal Mayor de Cuentas. Un sólo contador con pocos oficiales subalternos no podía desempeñar bien todas sus facultades[...].

Este mal de antiguo origen exige un remedio pronto y eficaz, porque recreciendo nuestros gastos, y empeñados en una guerra cuyo éxito debe hacernos felices, es preciso consultar el buen orden en todos los ramos de la Hacienda pública para que las medidas económicas, los ahorros y la recta inversión no se defrauden por el descuido. El Tribunal Mayor de Cuentas debe ser el eje principal que debe dar movimiento regular y uniforme a esta complicada máquina[...].²⁰

²⁰ "Tribunal Mayor de Cuentas. Su organización. Senado-Consulta de 1820" en R. Anguita, *Leyes, op. cit.*, tomo 1, pp. 72-74.

El Senado aprobó la propuesta del ejecutivo, sin antes dejar de subrayar sus ideas acerca de lo que se consideraba el perfil de lo que deberían ser las personas encargadas de tan altas funciones. Junto a la aptitud individual, “el buen crédito e idoneidad han de ser las cualidades de que deben estar adornadas las personas que vuestra excelencia elija para tan delicados cargos”; y agregaba, “de este principio va a resultar el mejor orden público en los ramos más interesantes, y que vivifican este cuerpo político. El acierto en su creación es el que recomienda más el Senado a vuestra excelencia; y se atreve a asegurar, que si se logra, el poco costo que se aumenta hará un incremento en el Erario, que libertará al público de las penosas contribuciones personales que sufre”. Más interesante, al ser aprobada la nueva planta del Tribunal, el gobierno informaba al Senado que, “atendiendo a los buenos servicios y conocimientos del ministro contador de Ejército y Hacienda, don Rafael Correa de Saa, vengo en nombrarle para contador decano”.²¹

Otra de las ordenanzas más importantes que ocuparon especial atención de la legislación sobre Hacienda fue la de Intendentes. En este caso, el Reglamento adicional que se dictó en 1821, se alejó bastante de los artículos correspondientes del Reglamento de Correa Saa y, por el contrario, retomaba la Ordenanza de Intendentes de 1803 en que se determinaba el funcionamiento de dos Juntas Superiores de Hacienda: una con el título de *contenciosa* y la otra con el de *gobierno*. Las disposiciones de 1821 precisaban las nuevas obligaciones y responsabilidades de cada una de ellas. En el primer caso, se trataba de la jurisdicción de los intendentes, ministros o administradores de Hacienda, sobre todo aquello que se redujera a pleito e hiciera forzosas algunas actuaciones judiciales (contrabando, dudas sobre cancelación de deudas, privación de empleos o casos semejantes). En el caso de la de gobierno, se entendía todo lo relativo a rentas, método, número de empleados, facultades, obligaciones, horas de asistencia, uniformes, etc.,²² es decir, todos aquellos aspectos que en el Reglamento de Correa Saa se comprendían en el articulado denominado precisamente como de empleados. La misma Ordenanza contemplaba disposiciones específicas relativas al funcionamiento de aduanas, pero sobre ello, es importante destacar que, después del Reglamento y Ordenanza de Aduanas de 1811, pasando por las ideas de Correa Saa en su Reglamento de 1817, sólo en 1822 se dictó el Reglamento-Ley fundamental sobre la materia. En sus conceptos introductorios, el director supremo señalaba que se decretaba y se mandaba observar el mismo a objeto de: “Establecer un sistema general de resguardos, aduanas y arancel de derechos en toda la extensión del Estado, que evite el fraude y contrabando, simplifique la administración, asegure el recau-

²¹ El Senado al director supremo y éste al Senado, 18 de mayo de 1820 y 8 de junio de 1820, respectivamente en *ibid.* p. 74.

²² “Ordenanza de intendentes. Reglamento Adicional de 1821” en Ricardo Anguita, *Leyes, op. cit.*, pp. 77-78 y ss.

do de impuestos, aliente el cultivo y manufacturas propias y ponga, en fin, a los comerciantes todos naturales y extranjeros sobre el mismo nivel de equidad y justicia".²³

Las situaciones contingentes que surgieron a partir del término de la administración de O'Higgins y del conjunto de hechos de inestabilidad política que se experimentó hasta el término de la década de 1820, no permitieron apreciar si la conducción económica seguida hasta el momento era la más acertada o no. Lo cierto es que, en términos de medidas concretas que se fueron adoptando se entró en una serie de experiencias que, junto a los problemas contingentes, retrasaron por un tiempo los logros que se esperaba obtener. En todo caso, no hubo alteración respecto a los principios que hemos venido señalando ni tampoco hubo mayor insistencia en ellos puesto que, seguramente, se calificaban como indiscutibles. En realidad, las preocupaciones se orientaron hacia situaciones más concretas: por sobre la tendencia real observable en el dictado de políticas impregnadas de pragmatismo que permitieran superar las necesidades más urgentes de las arcas fiscales, la discusión se produjo entre los defensores de medidas proteccionistas y aquellos que preferían las de carácter liberal. Obviamente, ello determinó que el foco más importante de manejo de la Hacienda pública, además de lo concerniente a la consolidación de la deuda interna, privilegiara claramente el manejo más eficiente y rentable de los aranceles aduaneros. Para la década de 1820, destaca en este sentido la personalidad y la acción del ministro Diego José Benavente.²⁴

Si volvemos al plano de los principios directores de las políticas de Hacienda y, en general, de buen gobierno, podemos avanzar en el tiempo y reencontrarnos con el personaje que nos ha permitido el desarrollo de estas reflexiones. En 1841, Rafael Correa de Saa ocupaba el cargo de ministro de Hacienda y, en tal posición, le correspondió presentar la memoria anual del ramo al Congreso Nacional. No podemos dejar de señalar lo importante que resultan estas *Memorias* anuales, como fuentes de primer orden para entender el pensamiento y las políticas económicas de cada gobierno. Volviendo a Correa Saa, destacan las palabras iniciales de su mensaje al Congreso:

Al trazar por la primera vez el cuadro de nuestras rentas públicas en su estado presente, no creo necesario dirigir la atención del Congreso Nacional a los diversos acontecimientos que en épocas anteriores han consternado a la república. Bástenos la idea consoladora de que la sangre de sus hijos, abriéndose camino a la independencia, los

²³ "Aduanas. Reglamento-Ley fundamental sobre la materia", 18 de octubre de 1822 en *ibid.*, pp. 84-102.

²⁴ Sobre la organización de la Hacienda pública en la década de 1820 y el pensamiento y acción del ministro José Diego Benavente, véase el artículo de Rafael Sagredo B., "Chile 1823-1831. El desafío de la administración y organización de la Hacienda pública", *Revista Historia*, Universidad Católica de Chile, vol. 30, pp. 287-312, 1997, Santiago.

colocó en el rango de hombres libres, mientras ella tomó el lugar que le correspondía entre las naciones del mundo. Las sociedades nacientes, careciendo de las lecciones del tiempo, no pudieron tener nociones exactas sobre los mejores medios de fecundar el precioso retoño de su libertad; pero instruidas por la experiencia y por el recuerdo triste de sus pasados infortunios, mejoraron progresivamente sus formas, tomaron un nuevo carácter, y pudieron al fin marchar con pasos seguros en el sendero que conduce a la perfección. Estos breves rasgos presentan en compendio la historia de nuestra república.²⁵

En realidad, habían pasado muchos años desde el Reglamento de 1817, pero Correa Saa no había dejado de mantenerse en altos cargos de la burocracia oficial y se reconocía poseedor de una gran experiencia en el manejo público y de conocimientos adquiridos por una larga práctica en el manejo de las oficinas de Hacienda. En su opinión, los sacrificios pasados comenzaban a dar sus frutos y la prosperidad actual de la Hacienda era el resultado de tres causas principales: primera, el término de la guerra de Independencia, abriendo una nueva era y llamando las cosas al orden; segunda, la serie de bien intencionadas disposiciones tomadas para mejorar la administración (en este caso, los principios a los cuales nos hemos estado refiriendo); y, tercera, para él la más importante, la tranquilidad pública de que había gozado el país en los últimos diez años. Decía que al difundirse un sentimiento de seguridad, se habían alentado y multiplicado las especulaciones mercantiles, sabiéndose que de nada servirían las más sabias leyes sin esa preciosa garantía. El reflejo de toda esta situación se podía observar en el movimiento de las internaciones marítimas procedentes del extranjero.

Efectivamente, la economía chilena comenzaba un interesante ciclo de expansión y de crecimiento económico, y lo hacía a la par con una Hacienda también en crecimiento y ya relativamente saneada. Por entonces, la experiencia del pasado, como se ha repetido más de una vez en este trabajo, y como lo señalaba Correa Saa en la última referencia que se ha citado, correspondía más fuertemente a las intuiciones y buenas intenciones de sus gestores que a un conocimiento científico, o a lo menos técnico, de los complicados asuntos de la economía y del manejo de las finanzas estatales. En un conjunto de variables todavía posibles de controlar, hubo errores y ensayos repetidos, pero sobre ellos subsistió el entusiasmo y el compromiso por una causa superior importante de considerar en la evaluación general del periodo. Pasada la primera mitad del siglo XIX, el mismo crecimiento económico y la mayor complejidad de las relaciones económicas, llevó el análisis de los hechos de la Hacienda pública, y de la vida económica nacional, a un mayor racionalismo difícil de

²⁵ *Memoria que el ministro de Estado en el Departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional. Año de 1841*, Impresos Ministerio de Hacienda/Archivo Nacional de Santiago de Chile, Chile, vol. I, p. 39.

poder situar comparativamente con los años iniciales de la vida independiente en donde los mayores problemas, como se comprenderá, radicaban en las formas, y en los fondos, con las que se pudieran sustentar las arcas fiscales como cuestión básica y esencial en la existencia del nuevo Estado.

Es en este contexto que es importante rescatar las experiencias, tentativas y proyectos de los primeros republicanos. El Reglamento General de Aduanas de 1817, redactado por Correa de Saa, es un buen ejemplo de ello. Ni en su momento, ni a partir de las legislaciones posteriores o de las continuas reformas a los procedimientos o a las instituciones que fueron y siguen siendo tan comunes en la administración del aparato burocrático del Estado, se lograron superar definitivamente los problemas concretos de la economía nacional de la nueva república (todo lo cual se puede igualmente advertir, aunque desfasadamente, en el examen de las restantes economías latinoamericanas del periodo), pero, no obstante, se trazaron importantes señales por las cuales deberían transitar las decisiones económicas de la época. Un estudio de la legislación económica propiamente tal, nos llevaría a utilizar otros criterios y perspectivas de análisis, descubriendo, por ejemplo, la reiteración constante de similares discusiones que buscaban, cada cierto tiempo, volver a repetir, o a poner en tabla nuevamente, los mismos problemas o los mismos juicios sobre determinados aspectos de la vida financiera. Entre ellos, la extensa legislación de aduanas del siglo XIX, los permanentes debates sobre contribuciones directas e indirectas, la progresiva, pero en general lenta reorganización del sistema monetario, etc., etc., todo lo cual corresponde a la historia positiva de la legislación económica y de Hacienda chilena durante su primer siglo de vida independiente. Es sólo a partir de las primeras grandes crisis económicas que en las últimas décadas del siglo XIX desatan la confusión oficial y de los sectores dirigentes, que las consideraciones sobre el espíritu ciudadano y sobre la austeridad, la equidad y la felicidad de los pueblos a partir de la autoridad y la confianza que otorga un buen manejo de la Hacienda pública, incluso con un cierto dramatismo, volvieron a tener el carácter esencial que se les había otorgado en los años de 1817 a 1822 analizados en este trabajo. En realidad, esas crisis pusieron nuevamente a la economía chilena en el déficit estructural al cual nos referíamos en las primeras páginas de este trabajo, déficit que, por lo demás, se transforma en una constante de toda la historia económica chilena. Los sentimientos, anhelos y compromisos de hombres como Correa Saa siguen tras el objetivo de lograr una sociedad de pueblos felices.

