

historia

24

1989

INSTITUTO DE HISTORIA

Pontificia Universidad Católica de Chile

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE
INSTITUTO DE HISTORIA

DIRECTOR FUNDADOR

† JAIME EYZAGUIRRE

DIRECTOR

JUAN RICARDO COUYOUMDJIAN

COMISIÓN EDITORA

JUAN RICARDO COUYOUMDJIAN, GONZALO IZQUIERDO, RICARDO KREES,
CRISTIÁN GAZMURI, ISABEL CRUZ

CONSEJO EDITORIAL

HAROLD BLAKEMORE, PEDRO GRASES, LEWIS HANKE,
MAGNUS MÖRNER, DEMETRIO RAMOS Y SILVIO ZAVALA

SECRETARIO DE LA REVISTA

ROBERTO HERNÁNDEZ PONCE

EDITOR

HORACIO ARÁNGUIZ

Código Internacional: ISSN 0073 - 2435

La revista Historia se publica una vez al año
e incluye trabajos relativos a la historia de Chile
y temas afines, de investigadores nacionales y extranjeros.
La Comisión Editora recibe y selecciona los trabajos para su publicación.
Toda correspondencia debe ser dirigida a:

Instituto de Historia
Pontificia Universidad Católica de Chile
Casilla 6277
Santiago 22 Chile

El valor de la suscripción anual al extranjero es de US\$ 25
más gastos de envío

PATRICIO BERNEDO

PROSPERIDAD ECONOMICA BAJO CARLOS IBAÑEZ
DEL CAMPO, 1927-1929*La Dimensión Internacional de un Programa Económico de Gobierno*

INTRODUCCIÓN

El período de gobierno del Presidente Carlos Ibáñez del Campo, que abarca desde 1927 hasta 1931, ha sido tradicionalmente tratado por historiadores y especialistas en el tema desde un punto de vista preferentemente político-institucional, dejando de lado un rico y vasto campo de investigación como es el de la historia económica. Sin embargo, el período citado sólo ha sido tratado como una parte o fragmento del devenir económico del país, por lo que su importancia y su riqueza particular ha quedado relegada a su inserción dentro de las grandes interpretaciones históricas del siglo XX chileno.

La historiografía se ha preocupado y ha profundizado bastante sobre el tema de la Depresión de 1930 y sus efectos en Chile, centrandose en los años 1929, 1930 y 1931, y olvidando los años inmediatamente anteriores, los cuales, a mi juicio, son la clave para entender una serie de fenómenos y políticas económicas tanto inmediatas como mediatas. En otros términos, los años 1927 y 1928 son fundamentales en lo que a cambios e innovaciones en el campo económico se refiere. Este fenómeno, que es notorio en el ámbito internacional, tiene una clara incidencia en el ámbito económico chileno, el cual responde, dependiendo de las distintas circunstancias, a veces en forma acertada, otras en forma errada. Los años inmediatamente anteriores a 1930 nos muestran los distintos ajustes y políticas que la administración Ibáñez va introduciendo a la economía chilena, los cuales, en su mayoría, responden a lo que podríamos denominar un "plan o proyecto económico".

Este proyecto económico es factible de ser dividido, para su mejor comprensión, en dos grandes áreas. La primera trata de las distintas medidas que el gobierno aplicó para mejorar su inserción dentro del

ámbito de la economía internacional y de la determinante influencia que este ámbito ejerció en el panorama económico chileno. La segunda, trata de las políticas aplicadas a nivel interno y cuyos efectos repercuten preferentemente a este nivel.

El presente trabajo pretende explicar el período 1927-1929 como un serio intento de aplicar un proyecto económico, el cual, a pesar del corto número de años que estuvo en vigencia, demostró ser exitoso mientras las condiciones económicas internacionales permanecieron positivas o constantes. La primera sección trata de las deficientes condiciones económicas en que se desenvolvía el país en general, y las finanzas fiscales en particular. Esta situación, con Ibáñez en el poder, comenzó a ser modificada y superada a través del llamado "plan de estabilización". Los objetivos contrales de este plan eran disminuir los excesivos gastos del Estado y aumentar las entradas fiscales, con la finalidad de obtener, dentro de lo posible, presupuestos equilibrados. Con esta finalidad se inicia una política de disminución de empleados de la Administración Pública, se introducen criterios de eficiencia al personal administrativo, se reorganizan y se crean ministerios y distintos servicios fiscales, nombrando a nuevos ministros, directores y jefes. De manera complementaria, se reorganiza la recaudación de las entradas fiscales, aumentando, además, el grado de fiscalización sobre estas operaciones.

El principal problema que el gobierno enfrentaba, en lo que a entradas fiscales se refería, era el relativo a la progresiva disminución de los aportes por concepto de derecho de exportación que el salitre entregaba al Estado. Para superar este problema, el gobierno siguió una política, inicialmente exitosa, que logró armonizar los intereses de los productores y del Estado.

En el éxito inicial de este plan de estabilización económica, el gobierno de Ibáñez sentó la base de su legitimidad frente al país, y también frente al sistema económico internacional.

La meta de Ibáñez era la formación de un "Chile Nuevo", proyecto cuya fuente encontramos en los movimientos militares de 1924 y 1925. Estas ideas, tras la vuelta a la normalidad institucional, se habían ido paulatinamente perdiendo o desdibujando, por lo que el Coronel Ibáñez se presentó como el hombre capaz de aplicar las reformas de los militares, e incluso, de darles una coherencia dentro de un sistema económico estructurado sobre la base de una política monetaria basada en el patrón oro, y dirigido por un hábil Ministro de Hacienda, como lo fue Pablo Ramírez.

En la segunda sección encontraremos las razones que motivaron la adopción del patrón de cambio oro, la creación y objetivos del Banco Central, y la permanente influencia que el promotor de estas medidas —el norteamericano Edwin W. Kemmerer— ejerció sobre el gobierno en general, y particularmente sobre el manejo de la política monetaria.

Otro aspecto que se aborda en esta sección es el relativo a la creciente influencia que Estados Unidos comenzó a ejercer especialmente en el ámbito económico internacional y particularmente en América Latina y en Chile. Esta influencia se reflejó en el paulatino retroceso de la poderosa potencia inglesa, frente a un notorio incremento de las relaciones económicas de Estados Unidos con nuestro país. La creciente hegemonía norteamericana en Chile fue sellada con la visita que el Presidente electo de Estados Unidos, Herbert Hoover, realizó a nuestro país a fines de 1928. Esta visita, además, sirvió como un fuerte respaldo a la gestión política y económica de Carlos Ibáñez.

También se verá la directa relación que existió entre la puesta en marcha de un ambicioso plan de Obras Públicas y el fuerte incremento de la deuda externa fiscal que se produjo entre los años 1928 y 1929. Esta relación se explica por el sistema de financiamiento adoptado para el plan de obras, el cual se basaba en la contratación de cuantiosos empréstitos, que, además de financiar las obras, producirían un notorio efecto reactivador en la economía nacional.

Con la finalidad de mejorar la inserción de Chile en el mercado externo de empréstitos, el gobierno introdujo una serie de modificaciones en el sistema de contratación de éstos, tales como la designación de los llamados “banqueros únicos u oficiales” y la consolidación de la emisión de bonos. Junto a estas modificaciones, y gracias al éxito del plan de estabilización, a la confianza de los acreedores, y, especialmente, gracias a la próspera situación de la economía internacional, los montos de la deuda externa chilena crecieron a niveles insospechados.

En la tercera sección se aborda lo relativo a los distintos grados de protección e intervención económica que el Estado ejerció en distintos sectores productivos nacionales. Este punto, a mi juicio, es de particular importancia, ya que la intervención estatal se nos presenta como producto de un nuevo rol que se le asigna al Estado, cuyo origen lo encontramos en el siglo XIX, en las ideas nacionalistas de las primeras décadas del siglo XX, y claramente en el contexto internacional de la postguerra. Este nuevo rol económico, incorporado a lo que se llamó “Estado Moderno”, implicaba una creciente intervención del aparato estatal en la solución de los problemas económicos y par-

ticularmente en el fondo de la producción nacional. Naturalmente, esta intervención del Estado todavía no respondía a grandes planificaciones económicas, pero sí se nos presenta con claros rasgos que apuntan en esta dirección.

En esta misma sección, y tras analizar brevemente los antecedentes históricos y el contexto internacional del denominado proteccionismo estatal, se aborda este complejo tema a través del desarrollo de dos casos que, sin pretender entregar una acabada visión del tema, sirven para caracterizar los distintos grados de protección que el gobierno fue otorgando a determinados sectores.

Los casos analizados son las cajas crédito sectorial, vistas a través de las cajas de Crédito Agrario y Minero, y del Instituto de Crédito Industrial. El segundo caso explicado es la promulgación, objetivos y efectos del Arancel Aduanero de 1928.

En la cuarta y última sección se analizan particularmente los años 1928 y 1929, bienio caracterizado por un alto grado de prosperidad económica y de un claro éxito de las políticas aplicadas por el gobierno. El análisis de esta prosperidad se realiza a través de los distintos indicadores económicos disponibles, y a través de los positivos resultados obtenidos tras el plan de estabilización aplicado inicialmente. Pero la prosperidad chilena no sólo se ve reflejada en las cifras e indicadores económicos, sino que también a través de diversos comentarios efectuados por observadores extranjeros, la confianza de los acreedores y de la banca internacional, y especialmente por los cada vez más estrechos vínculos con Estados Unidos. Por otra parte, en esta sección se incluye una descripción de los distintos cambios que el país sufrió, principalmente como producto del plan de obras públicas y de la prosperidad chilena y mundial. A estos cambios —modernizadores—, que abarcan desde el uso masivo de automóviles, camiones, buses y aviones como medios de transporte, pasando por la extensión del uso de modernos medios de comunicación como el teléfono, el cine y la radio, y la construcción de altos edificios en el centro de Santiago, hasta la aparición de un proyecto de ferrocarril subterráneo para la capital, los hemos denominado “los locos años veinte chilenos”, los cuales reflejan la prosperidad que vivió Chile entre 1928 y 1929.

I. ANTECEDENTES

Los movimientos militares de septiembre de 1924 y de enero de 1925 significaron el término de la “República Parlamentaria” y el co-

mienzo de una nueva etapa en la historia política y económica del país, caracterizada por el intento de crear lo que se denominó un "Chile Nuevo". Las bases de esta idea las encontramos en las demandas de los militares al poder político, las cuales se tradujeron en una serie de avanzado reformismo social, laboral y económico. En términos generales, las exigencias de los uniformados representaron una ácida crítica a los partidos políticos tradicionales y a sus principales representantes por el deficiente manejo político y económico que habían dado al país hasta el año 1924. En lo político se objetó el escaso poder que la Constitución vigente (1833) otorgaba al Presidente de la República y la excesiva y negativa influencia ejercida por los distintos Congresos Nacionales elegidos con posterioridad a la Revolución de 1891. La "República Parlamentaria" chilena llegaba a su fin, y para reemplazarla se dictó la Constitución de 1925, que en lo político estructuraba un sistema de gobierno presidencialista, con un Ejecutivo fuerte e independiente del excesivo poder parlamentario. En lo económico, y con la asesoría de técnicos norteamericanos, se dio paso a la creación de una serie de nuevas instituciones y a la promulgación de una nueva ley monetaria y financiera. En la práctica se pretendía estabilizar el valor del cambio internacional, combatir la creciente espiral inflacionaria y crear una serie de entidades destinadas a vigilar el logro de estos objetivos, y a controlar, en general, la correcta inversión y utilización de los dineros fiscales. Ejemplos de lo anterior son la creación del Banco Central y el proyecto de Contraloría General de la República.

A pesar de estos notorios avances en la formación del "Chile Nuevo", su puesta en marcha se vio impedida por la presencia de una serie de factores que imposibilitan llegar a esa meta. Entre estos obstáculos podemos mencionar a una larga lista de prestigiados y poderosos políticos de diferentes corrientes; a distintos empresarios y comerciantes, que tanto a través de sus asociaciones como individualmente se oponían a las llamadas "leyes sociales"; a un notorio estancamiento en el proceso de desarrollo económico nacional, cuyo principal producto exportador, el salitre, se veía seriamente afectado por la aguda competencia del salitre sintético.

La elección de Emiliano Figueroa Larraín como Presidente de la República, tras la forzada renuncia de Arturo Alessandri, fue vista por los uniformados como un desesperado intento de los partidos políticos tradicionales por recuperar parte del poder perdido y por entorpecer la formación e institucionalización del nuevo régimen. En el Gabinete del Presidente Figueroa, ocupando la Cartera de Guerra, se encontraba el coronel Carlos Ibáñez del Campo, militar que se encargaría de velar

por la correcta aplicación de los llamados "principios revolucionarios", que no eran otros que los que pretendían la formación del "Chile Nuevo".

Por lo tanto, y antes de dar paso al presente artículo, quiero insistir sobre la idea de que la inclusión del coronel Ibáñez en el Gabinete del Ministro del Interior, Manuel Rivas Vicuña, obedeció a las presiones del propio Ibáñez y de los uniformados, en orden a que éste se encargara de imprimir al proceso institucional la dirección diseñada en septiembre de 1924 y enero de 1925.

2. EL GABINETE DE FEBRERO

De madrugada, el 8 de febrero, el hasta ese momento Ministro de Guerra, coronel Carlos Ibáñez del Campo, dio a conocer su opinión sobre el momento político que vivía el país. El tono de la declaración fue enérgico y claro: (...) No vacilaré, si la situación lo requiere, en asumir el máximum de las responsabilidades y atribuciones que crea necesarias para evitar el caos y asegurar el bienestar y el progreso de Chile". Ibáñez justificó estas expresiones diciendo: "Los momentos por que atraviesa el país no son para palabras sino que para acción inmediata y enérgica. Ha llegado la hora definitiva y de liquidación de cuentas (...). Hay que aplicar termocauterío arriba y abajo". A continuación expresó: "Después de esta operación el país quedará tranquilo. Feliz en el interior y respetado en el exterior". Por último, recomendó, "(...) La acción entusiasta y renovadora de hombres nuevos. Hay que abandonar a los que se han quedado en los pliegues del pasado y dar paso a los hombres que tienen sus pupilas abiertas al amanecer".¹

Esta declaración produjo efectos inmediatos. Al día siguiente asumió como nuevo Ministro del Interior el coronel Carlos Ibáñez, acompañado, entre otros, por Pablo Ramírez y Conrado Ríos Gallardo, en las carteras de Hacienda y Relaciones Exteriores, respectivamente. Ambos, pero sobre todo Ramírez, se convertirían en piezas claves durante los próximos años.

En su columna editorial, el diario "La Nación" se refirió al que pronto se conocería como el "Gabinete de Febrero" como un núcleo de

¹ "El Ministro de Guerra entregó anoche una declaración", *El Mercurio*, Santiago, 10 de febrero de 1927, p. 5.

jóvenes personalidades, de sólido prestigio, y con una actuación pública acorde con las "modernas orientaciones del Estado".²

El nuevo Ministerio llegaba al gobierno rodeado de una atmósfera de modernización, apoliticismo y juventud.³

El apoliticismo del nuevo Ministerio fue personificado en Pablo Ramírez, del cual se dijo que había vivido alejado de la política cotidiana, pero no de los asuntos públicos ni del conocimiento directo y constante de los problemas nacionales.⁴ Lo que no se mencionó fue el cargo de diputado por Valdivia, militando en el Partido Radical, que Ramírez había ocupado entre 1912 y 1921, y que en 1919, entre mayo y septiembre, había sido nombrado Ministro de Justicia e Instrucción Pública. Entre 1921 y 1927 sí que se había mantenido alejado de la política.⁵ En su accionar político previo, Ramírez se había mostrado como un ferviente crítico del sistema parlamentario chileno,⁶ y este rasgo sí que estaba en consonancia con el "Gabinete de Febrero".

Por otro lado, el recién nombrado Ministro de Relaciones Exteriores, Conrado Ríos Gallardo, había manifestado una opinión favorable a los movimientos militares de 1924 y 1925 y a sus logros. Desde una columna del diario "La Nación" dijo: "Sin la revolución no habríamos tenido Banco Central y moneda fija; no habríamos tenido legislación bancaria y financiera; leyes sociales de protección al obrero y a la madre. Antes de la legislación revolucionaria el país vivía bajo la dictadura irresponsable de unos cuantos fumadores de habanos, que usufructuaban de las influencias parlamentarias (...). El país iba al desastre y a la vergüenza. Hoy se condena la acción de las instituciones armadas, porque hay muchos privilegios destruidos y porque otros quisieran retornar a los tiempos del pasado. Todos los tropiezos que el país ha tenido desde 1924 se deben al empeño de provocar una reacción oligárquica; y en seguida se culpa a los que resisten tales intentos. Es que pocas veces la historia de los pueblos había presenciado el caso de que la fuerza armada pusiera su espada

² "Nuevo Gabinete", *La Nación*, Santiago, 10 de febrero de 1927, p. edit.

³ Conrado Ríos Gallardo había nacido en Santiago el 14 de mayo de 1896, y en ese momento contaba con 30 años de edad. Pablo Ramírez había nacido en Valparaíso el año 1886 y contaba con 40 años de edad.

⁴ "Nuevo Gabinete...", *loc. cit.*

⁵ Virgilio Figueroa, *Diccionario Histórico, Biográfico y Bibliográfico de Chile*, vol. 4-5, Establecimientos Gráficos Balcels y Co., Santiago, 1931, 602-605.

⁶ Pablo Ramírez, *Discursos Parlamentarios y Políticos*, 2ª serie, Santiago, 1921, 69.

al servicio de la democracia y no de la oligarquía. Esto es lo que no perdonan los pelucones de Chile".⁷

La crítica a la pasada organización política y a los partidos políticos va a ser un tópico recurrente durante toda la administración Ibáñez. En este sentido, el Ministro del Interior se refirió a los partidos Radical y Conservador, en los siguientes términos: "(...) Ya no sostienen grandes intereses ni grandes principios y en sus luchas estériles apenas está disfrazado el personalismo. Durante un cuarto de siglo la sociedad chilena ha presenciado la lucha de los dos grandes partidos políticos por el poder y el botín. Acusamos a las influencias directoras de ambos de haber permitido que llegara el actual estado de cosas sin haber hecho esfuerzos serios para impedirlo o atenuarlo. Entregado Chile a partidos cuya acción no era determinada por ningún gran interés general ni guiada por grandes verdades económicas y sociales, la administración pública, corolario necesario, era corrompida, careciendo de plan y concierto. En un país de instituciones políticas dudosas, los cuerpos legislativos resuelven las cosas obedeciendo a opiniones ligeras del momento y a mal disimulados intereses particulares".⁸

Ibáñez y sus colaboradores se presentaban a la opinión pública como los únicos capaces de salvar al país del desorden y los malos manejos. El nuevo gabinete era de renovación, vigoroso, y "(...) Resueltamente determinado a afrontar la solución de los problemas nacionales con una inalterable mira de interés público, con prescindencia de toda consideración de orden partidista o personal".⁹

El momento político que vivía el país era descrito como de cansancio ante la inestabilidad y la falta de rumbo del gobierno como de la política en general. "Los elementos de trabajo de todos los sectores sociales desean paz, bienestar, un ambiente propicio al tranquilo y fecundo ejercicio de las actividades productoras, bajo el impulso de un gobierno efectivamente consagrado a la solución de los problemas del momento, que en forma casi exclusiva son de carácter económico".¹⁰

El propio Ibáñez, en una carta dirigida a Guillermo Edwards Matte, y que fue muy publicitada por los medios de prensa, se encargó

⁷ Conrado Ríos Gallardo, "Lo que no perdonan los Pelucones de Chile", *La Nación*, Santiago, 3 de febrero de 1927, p. 3.

⁸ Julia García Games, "Una entrevista con el coronel Ibáñez", *La Nación*, Santiago, 18 de marzo de 1927, p. 3.

⁹ "Cooperación al Ministerio", *La Nación*, Santiago, 11 de febrero de 1927, p. editorial.

¹⁰ *Ibidem*.

de explicar los puntos fundamentales para la formación del "Chile Nuevo": "Como habrá podido apreciar, cansado ya de tantos tanteos para encontrar la verdadera ruta que conviniera al país, después de los fracasos y de los naturales peligros que nos salían al paso en cada circunstancia difícil, hube de resolverme a tomar la dirección general del gobierno, debiendo dejar a un lado mi repugnancia por aparecer en primera fila (...). En el gobierno me he hecho acompañar de gente de buena voluntad, dispuesta a todo, a trueque de salir triunfante en la demanda, jóvenes capaces, con mentalidad nueva para apreciar las soluciones.¹¹ Tengo absoluta fe en que estamos en el verdadero camino de la salvación de nuestra tierra. Mi propósito no es otro que el de abarcar dos o tres puntos que estimo fundamentales para la formación del Chile Nuevo, como se ha dado en llamar, a la aspiración de sentir a la patria encauzada por normas prácticas y morales:

1. Gastar menos de lo que ganamos, disminuyendo apreciablemente nuestra máquina burocrática, inflada por los intereses políticos.
2. Formar en nuestros ciudadanos una nueva mentalidad nacional, de sobriedad, honradez y austeridad en las costumbres, gastos y vida social.
3. Infiltrar en nuestro país, por todos los medios a nuestro alcance, el sentimiento nacionalista, aun cuando en este esfuerzo nos volvamos chauvinistas. ¡No importa! ¡Vivir con lo nuestro, usar las cosas chilenas, nacionalizarnos hasta el máximo!

He ahí, en líneas generales, lo que anhelo para el período presidencial de don Emiliano. Estoy seguro que el país quedará en condiciones de ser conducido, luego después, hacia la verdadera ruta ideológica que ha de resolver definitivamente en estricta justicia, en medio del orden, todos los problemas sociales y políticos".¹²

El contenido de esta carta nos sintetiza, brevemente, lo que podríamos llamar un "programa de gobierno", a pesar de lo familiar del lenguaje empleado para describirlo.

De las palabras del Ministro del Interior queda claro que el problema principal que la acción del gobierno debía enfrentar era la cuestión económica.

Para el diario "La Nación", el problema principal también apuntaba al orden económico: "En la Hacienda Pública está el nudo de

¹¹ Se reitera la característica de juventud y de mentalidad moderna del Ministerio.

¹² "Tengo absoluta fe en que estamos en el verdadero camino de la salvación de nuestra tierra", *El Mercurio*, Santiago, 20 de marzo de 1927, p. 8.

las dificultades que por tantos años y en grado creciente han venido haciendo vacilante y estéril la obra de los poderes públicos".¹³ A continuación, el mismo periódico señalaba que había llegado el momento de "(...) Sobreponer el concepto económico al concepto político en la dirección del Estado".¹⁴

El problema central era de orden económico, y su solución radicaba en darle un contenido económico al Estado, es decir, un Estado que se preocupara de la economía, que la regulara, que le cooperara, que la interviniera.

3. HACIA UNA NUEVA ECONOMÍA

Dentro de este diagnóstico de los problemas nacionales, el papel que le correspondería al Ministro de Hacienda iba a ser fundamental. Al frente de esta cartera se encontraba, como ya se mencionó, Pablo Ramírez, que en una entrevista concedida al diario "La Nación", expresó que no deseaba formular un programa, "(...) Porque el país está cansado ya de documentos literarios. Quiero que mi programa lo lea el país en los hechos que realizamos por salvarlo". Y en seguida agregó: "Mi primer objetivo es solucionar el problema salitrero, en forma que no se repitan las crisis económicas periódicas que traen graves trastornos en la economía nacional.

Mi segundo propósito es descargar de los hombros escuálidos de Chile el pesado fardo que los compromisos políticos y sociales han ido arrojando sobre ellos en forma de empleos inútiles y otras gabelas inverosímiles.

El tercero, la organización efectiva de las recaudaciones de los impuestos, contribuciones y derechos que en cantidad considerable dejan de ingresar en arcas fiscales.

El cuarto, la organización de las finanzas del Estado que se puede decir no existe, pues no existe ni coordinación ni fiscalización".

Y continúa Ramírez: "Despejado el campo, asegurado un instrumento administrativo que rinda un servicio máximo y que estando bien remunerado resulte barato y eficiente, el gobierno realizará rápidamente un programa vigoroso de protección activa a todas las indus-

¹³ "Rumbos y Conceptos de Gobierno", *La Nación*, Santiago, 30 de marzo de 1927, p. edit.

¹⁴ *Ibidem*.

trias nacionales, en que encontrarán aliciente todos los chilenos que hoy vegetan en las oficinas públicas.

Yo espero que dentro de menos tiempo del que se puede imaginar hayamos dado al país una nueva organización y una distinta dirección espiritual.

La tarea es dura, dolorosa, pero necesaria y ya la estamos realizando. Mediante la justicia al mérito real, restableceremos la verdadera democracia; ni la situación social privilegiada ni la fortuna, ni el empeño político, entrarán para nada en nuestras resoluciones”.

Por último Ramírez señaló: “El Ministerio tiene el lema de su jefe —refiriéndose a Ibáñez—: Afrontar los problemas, no orillarlos; proceder con justicia y sin contemplaciones”.¹⁵

Una solución energética, que apuntara al conjunto de los problemas, esa era la clave. Para Carlos Ibáñez y Pablo Ramírez, en la práctica, esto implicaba solucionar la crisis de la industria salitrera, principal fuente de recursos para el Estado. A continuación debía reestructurarse la Administración Pública, cuyo personal debía ser eficiente y barato. Después se regularizaría la recaudación de las entradas fiscales y, por último, se daría coordinación y fiscalización a las finanzas del Estado. Una vez que estas medidas rindieran sus frutos, el gobierno se concentraría en un programa de protección a la industria nacional.

El programa económico del “Gabinete de Febrero” se componía de dos etapas sucesivas: una de reestructuración y estabilización, para superar la crisis, y otra de reorientación económica, de más largo aliento.

Estas reformas económicas eran un objetivo en extremo difícil de lograr; por lo tanto, sólo un gobierno facultado de plenos poderes sería capaz de realizarlas.

Pero primero veamos el origen de estos proyectos. Este lo encontramos en 1924, año del comienzo de los movimientos militares. En este sentido, Carlos Ibáñez en un discurso pronunciado en la “Quinta Normal” señaló: “Cuando el 5 de septiembre las fuerzas armadas se vieron obligadas a romper los viejos moldes de la disciplina para levantar su voz en demanda de la redención nacional, que el pueblo entero exigía, en la depuración de sus organismos fundamentales, el entonces mayor Ibáñez ¹⁶ contribuyó a la redacción del pliego de peticiones de

¹⁵ “Afrontar los problemas, no orillarlos; proceder con justicia y sin contemplaciones”, *La Nación*, Santiago, 23 de febrero de 1927, p. 6.

¹⁶ Ibáñez habla aquí en tercera persona.

la juventud militar, que, entre otras cosas, pedía de inmediato la dictación de las leyes sociales, la regeneración política, la reorganización económica y la depuración administrativa".

Y continúa el Ministro del Interior: "(...) Llegué más tarde al Ministerio de Guerra, dispuesto a la restauración de la disciplina como único medio de volver a la constitucionalidad de la República, y fue un hecho.

A continuación, y desempeñando igual cartera, seguí en el gobierno, aunque en forma pasiva, decidido a cumplir la misión de cimentar sólidamente los postulados del 11 de septiembre".

Y concluye Ibáñez: "Mi presencia actual en el Ministerio del Interior no tiene otra significación que el cumplimiento de los ideales revolucionarios tantas veces malogrados".¹⁷

Para emprender esta tarea, Ibáñez contaba con bastante apoyo. En un discurso pronunciado por el teniente de ejército René Montero, en la "Quinta Normal" y a continuación de Ibáñez, quedó de manifiesto que la oficialidad joven compartía las ideas del coronel y las medidas de carácter extraordinario que éste estaba aplicando. Montero expresó lo siguiente: "Como no ha mucho lo ha expresado el señor Ministro del Interior, hay en la vida de los pueblos momentos de liquidación; momentos en que los valores políticos y sociales, y más que éstos, los valores humanos, languidecen, se descoloran y mueren en una derrota oscura y sin gloria, o bien, crecen, culminan y se manifiestan, por último, en aspectos morales de una belleza admirable".

Y prosigue el teniente: "Vive Chile uno de esos momentos solemnes: la lucha empeñada entre un pasado que lleva el estigma de todos los vicios y de todas las corruptelas, y un porvenir en que resplandece la fascinadora sugestión de la esperanza. Entre la postración en que estaba el país y los procedimientos del gobierno para remediarla, ha debido necesariamente existir una relación de causa a efecto. A situaciones extraordinarias, a males extraordinarios, corresponden también, señores, dentro de los preceptos inmutables de la lógica, remedios extraordinarios".¹⁸

La expresión "a males extraordinarios, remedios extraordinarios", corresponde a las medidas de fuerza que en ese momento se llevaban a cabo en todo el territorio nacional. A fines de febrero, varios parla-

¹⁷ "Estoy dispuesto a salvar todos los escollos para convertir en realidad nuestro programa de salvación nacional", *La Nación*, Santiago, 7 de marzo de 1927, p. 11.

¹⁸ "Estoy dispuesto a ...", *loc. cit.*

mentarios y militantes, comunistas y conservadores, habían sido apresados por orden del Ministerio del Interior. Al mismo tiempo, el ex Ministro de la misma cartera, Manuel Rivas Vicuña, recibía la orden de abandonar el país. Más tarde, varios de los detenidos fueron deportados. Entre ellos figuraban: Agustín Edwards, los diputados Rafael Luis Gumucio y Santiago Labarca, y el senador Manuel Hidalgo. El Presidente de la Corte de Apelaciones de Santiago también fue detenido y acusado de ser un "mal juez". A continuación fue declarado vacante el cargo de Presidente de la Corte Suprema, ocupado hasta ese instante por el hermano del Presidente de la República, Javier Angel Figueroa.

El propio Ministro de Hacienda se encargó de explicar estas medidas: "El Gobierno no ataca las libertades, pero en este paréntesis de la vida nacional, adopta medidas que juzga indispensables para la seguridad interior del Estado, resistiendo a la fuerte reacción defensiva de los elementos que hasta ayer han gobernado como hacienda propia el país."¹⁹

El nuevo gabinete demostraba en las palabras y en los hechos que actuaría con energía y decisión, y que no se detendría frente a ningún obstáculo.

Los objetivos de Ibáñez pasaban, para ser alcanzados, por un fortalecimiento del principio de autoridad: "Lo que el país necesita es un robustecimiento del Poder Ejecutivo, en cuyas resoluciones deben imperar normas de corrección, de seriedad y de justicia, y un máximo desarrollo del sentimiento nacionalista, que detesta la acción dilatoria y estéril de los partidos políticos, y que desea gobierno fuerte y resuelto a afrontar sin vacilaciones y con prescindencia absoluta de todo interés partidista los grandes problemas nacionales".²⁰

Al interior de las Fuerzas Armadas, el "Gabinete de Febrero" contaba con el apoyo irrestricto del Ejército, pero no con el de la alta oficialidad de la Marina. Este escollo fue salvado a través de lo que se denominó "la reorganización de la Armada Nacional". El inicio de ésta fue marcado por las renunciaciones presentadas por los jefes más altos de la institución y se les dio término a fines de febrero, con la organización del nuevo Consejo Naval, la creación de la Escuela Naval Unica y la supresión de un buen número de plazas de almirantes y

¹⁹ "El concepto de libertad y el actual Gobierno", *La Nación*, Santiago, 28 de febrero de 1927, p. 7.

²⁰ "Los rumores de crisis se acentuaron ayer", *El Diario Ilustrado*, Santiago, 9 de febrero de 1927, p. 1.

capitanes. Estas medidas no fueron resistidas al interior de la Armada, ya que contaban con el respaldo de los oficiales jóvenes.²¹

El coronel Ibáñez, a la cabeza de su gabinete, estaba ahora en condiciones de poner en práctica los ideales de la "revolución de septiembre".

4. PUESTA EN MARCHA DE LA ESTABILIZACIÓN

a. *La Administración Pública y la recaudación de entradas fiscales*

La ley 4.113, conocida como la "ley financiera", había sido promulgada bajo el ministerio de Rivas Vicuña y tenía como finalidad reducir los elevados gastos de la Administración Pública.

El en ese entonces Ministro de Hacienda, Alberto Edwards Vives, había justificado la aprobación de esta ley frente a la Cámara de Diputados, diciendo: "Si se mantiene el actual tren de gastos de la Administración Pública, con su cortejo de leyes de retiro, de jubilación, gratificaciones y premios, el costo de los servicios del Estado irá aumentando de una manera mecánica, automática, con el simple transcurso de los años. La renta del salitre ha servido no sólo para mantener una administración de lujo, que no respondía a las necesidades y recursos efectivos del país, sino que también para atender a los vacíos de nuestra legislación tributaria y a la atención de importantes servicios que el Estado había tomado sobre sí. El año 1914, cuando serví por primera vez la Cartera de Hacienda, no existía ninguna contribución directa, porque hasta se había suprimido la contribución de herencias. Este hueco que dejaba en nuestras finanzas, la falta de estas contribuciones, lo llenaba el salitre. La renta del salitre no servía sólo, pues, para pagar aquellos despilfarros, sino que también para tapar este hueco que dejaba la falta de contribuciones fiscales (...)".²²

Hasta ese momento las entradas del país habían dependido, en gran medida, de la exportación de salitre chileno a un mercado externo prácticamente monopolizado por los productores de este abono. Mientras la venta salitrera no tuvo competidores, el Estado chileno dispuso de un gran ingreso que sirvió, entre otras cosas, para suprimir las

²¹ "La labor desarrollada por el gabinete Ibáñez-Ríos Gallardo en sus primeros 30 días de gobierno", *La Nación*, Santiago, 9 de marzo de 1927, p. 5.

²² Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones Extraordinarias*, sesión 54, 27 de diciembre de 1926, 2124-2125.

contribuciones directas y para financiar un creciente gasto de la Administración Pública. El problema había surgido junto a la creciente competencia que el salitre sintético efectuaba al chileno en los mercados consumidores. La consecuencia inmediata fue la ostensible baja de los ingresos salitreros por parte del Estado chileno, el cual se encontraba en una situación de crisis presupuestaria y con un alto nivel de gastos.

Según el diputado Edwards Matte, el problema de la distribución de los gastos de la nación eran un "guarismo monstruoso". Para comprobar esta expresión, el diputado presentó el siguiente cálculo: "(...) El 52% de las rentas de que dispone el país, (...) se destina a sueldos y jubilaciones; el 24% al servicio de la deuda pública, y únicamente el 24% restante es lo que corresponde a los gastos que, puede decirse, dan vida efectiva a la nación (...)".²³

En el 52% de las rentas destinado a sueldos y jubilaciones radicaba gran parte del problema financiero del país, y de ahí la importancia de la ley en discusión.

Una vez aprobada, con fecha 25 de enero de 1927, la ley 4.113 dio al poder ejecutivo facultades extraordinarias para declarar vacantes empleos, refundir funciones, reglamentar el cobro de las contribuciones, etc.²⁴

A pesar de la amplitud de las atribuciones otorgadas por esta ley, el Ministerio de Rivas Vicuña no llegó a emplearlas.

La razón de esto, según el diario "La Nación", era "(...) El carácter casi parlamentario de este ministerio, su tendencia a las combinaciones políticas características al régimen anterior a la Constitución de 1925".²⁵

El "Gabinete de Febrero", en cambio, aplicó todas las facultades extraordinarias que esta ley le otorgaba, amparándose, además, en "(...) El cumplimiento estricto de la letra y el espíritu de la Constitución de 1925, es decir, que el Presidente de la República asumía la responsabilidad del Poder Ejecutivo con todas las facultades determinadas en la nueva Constitución".²⁶

²³ Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones Extraordinarias*, sesión 58, 29 de diciembre de 1926, 2256.

²⁴ *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, 1927, enero, tomo 1, Ley 4.113.

²⁵ "Trascendentales problemas ha abordado y solucionado el Ministerio de Hacienda", *La Nación*, Santiago, 22 de julio de 1928, p. 33.

²⁶ *Ibidem*.

Esta voluntad de aplicar en particular la ley 4.113 para la reestructuración de la Administración Pública, y en general el presidencialismo de la Constitución de 1925, fue aprobada el día 15 de febrero, en un Consejo de Ministros, encabezado por el Presidente de la República, Emiliano Figueroa Larraín.

En la práctica, la vigencia de la ley 4.113 que autorizaba la reorganización de las finanzas públicas y de los departamentos de gobierno significó, entre otras medidas, una fuerte reducción del número de empleados públicos, rebaja en los montos de las pensiones, supresión de distintos ítem de gastos, fusión de dependencias ministeriales, etc.

Frente al problema de los empleados cesantes, Ibáñez declaró: "La empleomanía fomentada desvergonzadamente por la costumbre inveterada de nuestros políticos de pagar servicios electorales con empleos públicos, llegó a constituir una carga que el país ya no podía soportar. Doloroso ha sido privar de sus empleos a numerosos ciudadanos, pero era forzoso hacerlo".²⁷

Dentro del proceso de reorganización de ministerios, el de Hacienda sufrió modificaciones, quedando estructurado de la siguiente manera:

1. Oficina del Presupuesto.
2. Oficina de Pensiones.
3. Oficina de Bienes Nacionales.
4. Dirección de Aprovisionamiento del Estado.
5. Dirección General de Impuestos Internos.
6. Superintendencia de Aduanas.
7. Superintendencia de Compañías de Seguros e Inspección de Sociedades Anónimas.
8. Tesorería General de la República.
9. Superintendencia de la Casa de Moneda y Especies Valoradas.
10. Superintendencia de Bancos.
11. Superintendencia del Salitre y Minas.²⁸

Los jefes de cada una de estas reparticiones fueron seleccionados dando preferencia a la preparación técnica y juventud de la persona. Este criterio seleccionador se aplicó en los siguientes términos: "Fueron preferidos, en general, los ingenieros civiles, debido, principalmente, al carácter constructivo de su educación profesional. Son ingenieros civi-

²⁷ "Nuestra fuerza se funda en la sinceridad y veracidad", *La Nación*, Santiago, 13 de marzo de 1927, p. 17.

²⁸ "Trascendentales problemas ha abordado y solucionado el Ministerio de Hacienda", *La Nación*, Santiago, 22 de julio de 1928, p. 33.

les, en efecto, el Contralor General de la República, el Director del Presupuesto, el Superintendente del Salitre, el Superintendente de Aduanas, el Superintendente de las Compañías de Seguros, el Director de Impuestos Internos, el Jefe de la Oficina de Aprovisionamiento y el Director de la Caja de Crédito Popular".²⁹

Esta preferencia por los ingenieros implicaba un "(...) Reconocimiento técnico y también el de la capacidad administrativa y organizadora de estos profesionales".³⁰

Según el diario "La Nación", elegir ingenieros era reemplazar al abogado que representaba el "dogmatismo romántico de antaño", por el hombre práctico, por el técnico, que se preocupa de la "realidad económica".³¹

La reestructuración de la Administración Pública no solamente perseguía reducir gastos y darle una nueva organización basada en la eficiencia y la modernización. También se trataba de regularizar la recaudación de las entradas fiscales.

A este último objetivo apuntaba la organización de la Dirección General de Impuestos Internos, de la Superintendencia de Aduanas y de la Tesorería General de la República. La meta era que el Fisco no continuara siendo burlado en sus derechos, "(...) Ni por los contribuyentes, ni por los organismos encargados de la percepción y cobro de los impuestos".³²

Frente al problema del pago de los impuestos internos, el Ministro de Hacienda recurrió a la Iglesia Católica en busca de ayuda. Después de sendas visitas entre el Arzobispo de Santiago, Crescente Errázuriz, y Pablo Ramírez, este último envió una carta al sacerdote en los siguientes términos: "Este Ministerio considera que no existe en la conciencia nacional el hábito del impuesto, ni el de la honrada declaración de las rentas ni tampoco el del pago de lo debido a la colectividad. Por el contrario, no es escaso el número de contribuyentes que ponen en juego procedimientos reprobados y deshonestos para evitar el cumplimiento de sus obligaciones con el Estado. Esta grave situación obliga al Gobierno a recurrir a todas las fuerzas morales para obtener eficaz

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Adolfo Ibáñez S. M.: *Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento. 1927-1939*, en *Historia*, Santiago, 18, 1983, 55.

³¹ "Nuevos aspectos de la Ciencia Política", *La Nación*, Santiago, 14 de abril de 1930, p. edit.

³² René Montero M.: *Ibáñez, un Hombre, un Mandatario*, Imprenta Cónдор, Santiago, 1937, 80.

ayuda en su obra de reconstrucción nacional y consciente del valiosísimo apoyo que S.S.I. y R. puede aportar a esta labor, ha creído que es de su deber dirigirse a S.S.I. y R. para que valiéndose de su alta investidura espiritual guíe e incite a los contribuyentes al correcto y honrado cumplimiento de sus obligaciones para con el Estado e influya en el público con el fin de destruir la firme resistencia que existe a una legítima carga tributaria".³³

Frente a esta petición el Arzobispo Errázuriz respondió lo siguiente: "Como Arzobispo de Santiago me será muy grato cooperar a la labor de US., y en la Escuela, en el Templo y en todos aquellos sitios a donde llegue la voz del sacerdote, ésta enseñará a los fieles que los mejores cristianos son también los mejores ciudadanos y que deben cumplir con los deberes y sacrificios que la patria les impone".³⁴

También el gobierno se dirigió a la Corte Suprema con la finalidad de evitar privilegios indebidos en el pago de las contribuciones.³⁵

Por otra parte, el nuevo Director de la Oficina de Impuestos Internos declaró que adoptaría severas medidas para que el Fisco no fuese burlado. También señaló que no sería necesario crear nuevos impuestos, ya que si se cumplía debidamente con el pago de los que ya regían en ese momento, la recaudación debía ser superior en un 50% a la del año pasado.³⁶

El Servicio de Aduanas también fue reestructurado con la finalidad de simplificar los mecanismos burocráticos, de economizar recursos y de lograr un personal idóneo y verdaderamente capaz de cautelar los intereses fiscales.³⁷

La nueva ordenanza de aduanas se basaba en el proyecto presentado, sobre el particular, por la Misión de Consejeros Financieros presidida

³³ "El Gobierno pide al Arzobispo la cooperación de la Iglesia", *La Nación*, Santiago, 11 de marzo de 1927, p. 3.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ "La Cooperación del Poder Judicial, de los contribuyentes y de la opinión pública en general", *La Nación*, Santiago, 12 de marzo de 1927, p. 5. A este "mensaje" al poder judicial hay que darle un doble significado. Por un lado está el ya señalado, pero, por el otro, no hay que olvidar que el 24 de febrero se había detenido al Presidente de la Corte de Apelaciones de Santiago y al Director de la Oficina de Especies Valoradas, juez y reo, respectivamente, en un proceso por defraudación llevado con extrema lentitud. Villalobos, Silva y Estellé, *Historia de Chile*, vol. 4, Santiago, 1974, 922.

³⁶ "La percepción de los Impuestos Internos la aumentaré en un 50%", *La Nación*, Santiago, 4 de marzo de 1927, p. 7.

³⁷ "Hacia la reorganización de los servicios de Aduana", *La Nación*, Santiago, 23 de febrero de 1927, p. edit.

por el norteamericano Edwin Walter Kemmerer en 1925, y representaba, según el diario "La Nación": "(...) Las aspiraciones públicas que el Gobierno de 1925 entendió servir al entregar la reorganización financiera y económica del país al estudio y el consejo de la Misión Kemmerer".³⁸

Las leyes de la "revolución de septiembre" comenzaban así a implementarse.

b. La Contraloría General de la República

Otro proyecto de Kemmerer, aplicado por el "Gabinete de Febrero", fue el relativo a la creación de la Contraloría General de la República.

Sobre la necesidad de la organización de la Contraloría, el diario "La Nación", a comienzos de febrero, y antes de asumir el nuevo gabinete, había señalado lo siguiente: "Sin la Contraloría General de la República el plan Kemmerer de reformas financieras permanece incompleto (...). La Contraloría significa la inmediata y fatal regularización del movimiento financiero, que dentro de las disposiciones de la ley queda encuadrado en marcos inflexibles que automáticamente impedirán todo desorden, toda transgresión de las leyes de gastos, y toda incorrección por parte de los funcionarios de alta o pequeña jerarquía por cuyas manos pasan fondos de la Nación".³⁹

El decreto 400, del 26 de marzo de 1927, que creó la Contraloría, fue acordado invocando la ley 4.113, la cual concedía facultades extraordinarias al Ejecutivo para, entre otras cosas, organizar la recaudación de las contribuciones fiscales.⁴⁰

Las razones dadas para justificar la creación de esta institución fiscalizadora las encontramos en el propio decreto 400: "(...) La desorganización que existe en la fiscalización de los ingresos nacionales y en la inversión de los dineros fiscales ha producido una situación que ha causado verdadera alarma pública por los desgraciados y pavorosos sucesos y defraudaciones en la recaudación e inversión de los fondos públicos, descubiertas en diversos servicios; que esto proviene

³⁸ "La nueva Ordenanza de Aduanas", *La Nación*, Santiago, 3 de marzo de 1927, p. 3.

³⁹ "La Contraloría General de la República", *La Nación*, Santiago, 6 de febrero de 1927, p. edit.

⁴⁰ *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, 1927, enero, tomo 1, Ley 4.113, art. II.

de la falta de cumplimiento de las leyes y disposiciones administrativas que reglan la percepción de las rentas y la correcta aplicación de ellas a los gastos nacionales; que esta fiscalización corresponde hoy día a diversas oficinas que obran, en sus atribuciones legales, sin una organización única que las haga eficaz, desempeñándose cada una de ellas con independencia, que es perjudicial al buen servicio; que es indispensable refundir esos servicios en una oficina especial, cuyo jefe tenga amplias facultades, para que pueda responder al Presidente de la República de la eficiencia de los servicios que se le encargan".⁴¹

La Contraloría nació de la fusión del Tribunal de Cuentas, de la Dirección General de Contabilidad, de la Sección de Bienes Nacionales y de la Dirección General de Estadística.⁴²

Su organización fue encomendada a Pablo Ramírez, en carácter de Contralor interino y sin perjuicio de sus funciones ministeriales.

c. *La Tesorería General de la República y la ampliación de las facultades extraordinarias*

Por decreto 1.708, del 4 de agosto de 1927, se creó la Tesorería General de la República. En general, esta nueva repartición también obedecía a la finalidad de modernizar el aparato burocrático del Estado, y, en particular, su creación se hacía necesaria para lograr "(...) La unidad en el servicio de Tesorerías Fiscales, dándole una organización moderna y adecuada en forma de que el Ejecutivo pueda conocer en cualquier momento el estado de las entradas y gastos fiscales".⁴³

Las facultades extraordinarias otorgadas por la ley 4.113 fueron prorrogadas y ampliadas a través de la aprobación por el Congreso de la ley 4.156, del 3 de agosto de 1927. Además, la ley puso en manos del Ministro de Hacienda, en forma exclusiva, la ejecución de las medidas que se estimaran convenientes, con la finalidad de obtener una mayor organización técnica, una reducción de los gastos de la nación y el equilibrio del Presupuesto.⁴⁴

⁴¹ *Boletín de las Leyes y Decretos del Gobierno*, 1927, marzo, tomo 1, Decreto 400 bis.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, 1927, agosto, tomo 3, Decreto 1.708.

⁴⁴ Cámara de Diputados, *Boletín Sesiones Ordinarias*, sesión 4, 30 de mayo de 1927, 79.

A mediados de 1927 Ibáñez y su Ministro de Hacienda habían ya prácticamente finalizado su labor reorganizadora en la Administración Pública. Esta ahora contaba con organismos centralizados, de atribuciones claramente definidas y dirigidos por funcionarios técnicos y bien remunerados. Esto implicaba que el Ejecutivo, de ahora en adelante, podía tener una clara visión de conjunto en lo que a la marcha económica del país se refería.

Por otra parte, además de esta modernización, se dotaba al Estado de servicios públicos cuyos costos eran acordes a las disponibilidades presupuestarias con que se contaba.

d. *El desequilibrio presupuestario*

El problema de los presupuestos nacionales desequilibrados y el déficit de arrastre, que directamente había influido en la adopción de las facultades extraordinarias para la reorganización de los servicios públicos, preocupaba notoriamente al Ministro de Hacienda.

Una declaración oficial de Pablo Ramírez señaló al respecto: "Puede tener el país la seguridad absoluta de que el Ministro de Hacienda presentará dentro de poco presupuestos realmente equilibrados, en que los gastos correspondan a las entradas. El país puede tener la confianza más absoluta de que el sistema de déficit perpetuo en que hemos vivido será suprimido para siempre".⁴⁵

Según el balance presentado por la Contraloría General de la República, el ejercicio financiero de 1926 había sido deficitario (ver cuadro N° 1).

CUADRO N° 1

EJERCICIO FINANCIERO DE 1926 (en pesos de 6 d.)

Gastos	\$ 1.256.168.463
Rentas	\$ 1.038.966.763
Déficit	\$ 217.201.700

Fuente: Contraloría General de la Rep., *Boletín*, enero-febrero 1928, cuadro anexo: Ejercicios Financieros.

⁴⁵ "Será suprimido para siempre el sistema de déficit perpetuo", *El Mercurio*, Santiago, 2 de marzo de 1927, p. 9.

El problema que se generaba con estos déficit radicaba en que para saldarlos se había tenido que contratar empréstitos en el extranjero, con el consiguiente recargo en los montos de la deuda externa.

En este sentido, en octubre de 1926 y en enero de 1927, respectivamente, se tomó un crédito en el exterior con la casa Kissel Kinnicut para saldar el ejercicio financiero hasta el 31 de diciembre de 1926.⁴⁶

Pero esta modalidad de financiamiento de los presupuestos era la que se pretendía abandonar. La nueva política de presupuestos, en cambio, implicaba financiarlos con recursos propios, sin tener que recurrir a los préstamos externos.

Para lograr esta meta, se requería la obtención de sucesivos superávit. El Ministro de Hacienda señaló al respecto: "(...) La necesidad de un superávit es una verdadera 'razón de Estado' que justifica todas las medidas".⁴⁷

Las medidas a que se refirió Ramírez eran, en parte, las aplicadas a través de las facultades extraordinarias, y éstas ya comenzaban a rendir sus frutos positivos, en lo que a disminución de gastos se refería.

Estas economías habían alcanzado un monto cercano a los 41 millones de pesos, que significaba un 19% del déficit de 1926, aproximadamente.

La planificación de la política financiera fiscal para los próximos años se efectuó de acuerdo a los siguientes principios:

1. División del presupuesto nacional en dos presupuestos distintos: el ordinario y el extraordinario.

Esta nueva modalidad implicaba incluir en el presupuesto ordinario todos los gastos que se efectuaran de modo permanente. Es decir, gastos de servicios públicos, reparación de los mismos, conservación de obras públicas, adquisiciones permanentes, etc.⁴⁸

En el Mensaje enviado por el Ejecutivo al Congreso se explicó el objetivo de este presupuesto y qué se entendía bajo ese concepto: "El Gobierno quiere conocer, antes que todo, el costo normal de la administración y las variaciones de este costo año por año. Para ello necesita presupuestos comparables, libres de gastos circunstanciales,

⁴⁶ Raúl Vera V.: *Historia de la Deuda Externa de Chile*, Memoria de Prueba, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, 1942, 75.

⁴⁷ "La Exposición del Ministro de Hacienda", *La Nación*, 9 de abril de 1927, p. edit.

⁴⁸ "Modificación al Presupuesto Extraordinario", 1928, Archivo Nacional de Santiago, Archivo Ministerio de Hacienda, vol. Mensajes, s/n p.

es a estos presupuestos que el Gobierno ha denominado ordinarios, a los que deberán atender las entradas tributarias".⁴⁹

En el presupuesto extraordinario, por otra parte, se incluía las entradas ocasionales, es decir, los empréstitos, la venta de bienes fiscales, las conversiones de deuda pública, etc.⁵⁰ En cuanto a los gastos extraordinarios se incluía "(...) Aquellos que justificadamente puedan efectuarse con cargo a empréstitos y a otras entradas ocasionales como las enumeradas anteriormente. Pertenecen a esta categoría de gastos, las nuevas obras públicas; las reparaciones acumuladas en años anteriores en las mismas; las cuentas pendientes de presupuestos anteriores; las adquisiciones de naves de guerra; las amortizaciones extraordinarias de la deuda pública. También los gastos que demande el combatir una epidemia, el atender una perturbación social, el compensar los daños de una inundación o un terremoto, y atender a otros gastos ocasionales".⁵¹

Esta innovación en la confección de los Presupuestos de la Nación se hizo en base a la Ley Orgánica de Presupuestos, Decreto Ley Nº 718, del 13 de noviembre de 1925, y que se incluía, también, entre las leyes confeccionadas por la Misión Kemmerer.

2. El otro principio era el relativo al financiamiento de estos presupuestos. El ordinario, ya está dicho, se financiaría a través de las entradas tributarias; en cambio, el presupuesto extraordinario se financiaría con parte del superávit del presupuesto ordinario. En otras palabras, ahora se quitaban los gastos extraordinarios del presupuesto ordinario y, con el superávit provocado en éste último, como respaldo, se contratarían los empréstitos destinados a financiar el presupuesto extraordinario. Estos empréstitos podían ser externos o internos y se condicionaba su contratación a la obtención de un superávit en el presupuesto ordinario igual o superior al servicio probable del empréstito por contratar.⁵²

Con la finalidad de financiar el presupuesto extraordinario, se ideó un plan para contratar una serie de empréstitos sucesivos, cuya autorización debía ser sometida al requisito de la obtención del superávit en el presupuesto ordinario.

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² "Del Presupuesto Extraordinario y del Plan de Obras Públicas", 1928, Archivo Nacional de Santiago, Archivo Ministerio de Hacienda, vol. Mensajes, s/n. p.

e. *El presupuesto extraordinario y el plan de obras públicas*

El producto de los empréstitos sería destinado, según el mismo plan, al financiamiento de un vasto proyecto de obras públicas. Este proyecto contemplaba construcción y reparación de caminos y puentes, obras de agua potable, alcantarillado, regadío, remodelación y construcción de puertos, etc., cuya finalidad era dotar al país de una infraestructura capaz de incrementar la producción nacional.

Dentro del plan de obras públicas, la política caminera se transformó en el eje del proyecto, ya que a los caminos les correspondería desempeñar las siguientes funciones:

a. Unir los centros de consumo o ciudades con los campos de abastecimiento, desarrollando la vida interna del país y procurando a los habitantes los medios de abastecimiento de los artículos de primera necesidad, y

b. Unir los centros de producción con las estaciones de ferrocarril y con los puertos para facilitar el comercio interior y exterior del país.⁵³

Desde otro punto de vista, la importancia de los caminos se debía también a la creciente importancia, como medio de transporte, de los automóviles y camiones. Fue durante este período cuando los autos y camiones comienzan a ingresar en grandes cantidades a nuestro país.⁵⁴

En una conferencia en el Instituto de Ingenieros de Santiago, el representante de los Sindicatos de Fabricantes de Automóviles de los Estados Unidos, Mr. Bauer, después de alabar las bondades del automóvil americano, observó que la construcción de carreteras definitivas era una inversión reproductiva para cualquier país.⁵⁵

La relación existente entre la construcción de caminos, los capitales para financiar dicha construcción y los fabricantes de automóviles norteamericanos fue explicada, por el en ese entonces Ministro de Obras Públicas, Julio Velasco, en los siguientes términos: "Es sabido que los prestamistas de Estados Unidos tienen una particular predilección por efectuar operaciones de crédito cuyo producto se destine al fomento

⁵³ "Política general adoptada en la construcción de caminos en Chile", *Revista de Caminos*, Dirección de Vialidad, Santiago, 10 de octubre de 1930, 918-920.

⁵⁴ Cfr. Patricio Bernedo: *Prosperidad y Crisis bajo Carlos Ibáñez del Campo, 1927-1931*, Tesis para optar al Grado de Licenciado en Historia, Universidad Católica de Chile, 1989, 26-28.

⁵⁵ "Caminos y sus Finanzas", *El Mercurio*, Santiago, 3 de julio de 1927, p. edit.

de la vialidad. La razón es obvia. El capital de Estados Unidos tiene estrechas concomitancias con la industria de automóviles".⁵⁶

En otros términos, el plan de obras públicas para ser financiado necesitaba disponer de una gran cantidad de fondos, los cuales serían facilitados, a largo plazo, por inversionistas norteamericanos.

Pero también había otras razones, de orden interno, que justificaban el emprender un programa de fuerte endeudamiento externo con la finalidad de realizar el plan de obras públicas. Según lo explicó Pablo Ramírez, el plan de obras públicas "(...) Supone inversiones cuyos beneficios serían aprovechados muchos años más tarde, es decir, cuando la población del país sea mayor y cuando, por habitante, la capacidad tributaria sea todavía mayor. Sería, por cierto, una evidente injusticia gravar hoy día a los habitantes del país con impuestos destinados al costo inmediato de las obras y no financiar esas obras con empréstitos cuyo pago se reparte en un período de 25 ó 35 años".⁵⁷

El principal motivo para financiar las obras públicas con dinero externo era repartir sus costos a lo largo de varios años. Con esta finalidad, los empréstitos contratados eran pagaderos a largo plazo. Por ejemplo: los créditos obtenidos en 1928 debían extinguirse entre los años 1961 y 1962.⁵⁸ Por otra parte, el dinero proveniente del exterior evitaba tener que recurrir, para procurarse el financiamiento, al alza de las cargas tributarias, medida repudiada por los contribuyentes en toda época.

Por el momento, sólo quiero dejar establecida la estrecha relación que existió entre el presupuesto extraordinario, el plan de obras públicas y el crecimiento de la deuda externa del país durante este período. Esta relación está dada por la creación del presupuesto extraordinario, dentro del cual se consultó la realización del plan de obras públicas y su financiamiento, donde este último se obtendría a través de la contratación de fondos en el exterior.

Volviendo al problema presupuestario y a la nueva fórmula para estabilizarlo, ésta se mostró como exitosa, ya que el ejercicio ordinario correspondiente al año 1927 resultó positivo (ver cuadro N° 2).

⁵⁶ "Un Plan general de caminos", *La Nación*, Santiago, 8 de febrero de 1927, p. 3.

⁵⁷ "Plan de Obras Públicas y Adquisiciones", 1928, Archivo Nacional de Santiago, Archivo Ministerio de Hacienda, vol. Mensajes, s/n p.

⁵⁸ Alfonso Ferrada U.: *Historia comentada de la Deuda Externa de Chile*, Memoria de Prueba, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, 1945, 103.

CUADRO Nº 2

EJERCICIO FINANCIERO CORRESPONDIENTE A 1927
(en pesos de 6 d)

Rentas	\$	1.042.413.239
Gastos	\$	1.038.949.187
Superávit	\$	3.464.052

Fuente: Contraloría General de la República, *Boletín*, enero-febrero, 1928, cuadros anexos: Ejercicios Financieros.

El problema del déficit presupuestario estaba superado. El Ministro de Hacienda podía exhibir ahora sus logros en esta materia al país, y unirlos a los anteriores obtenidos en la Administración Pública y en la recaudación y fiscalización de los fondos del Estado.

El "plan Ramírez" estaba casi completo, sólo quedaba solucionar la difícil "cuestión salitrera".

f. *La crisis salitrera*

Este problema era uno de los de más difícil solución, ya que no sólo el Estado se hallaba involucrado, sino que también lo estaban las compañías salitreras, las cuales defendían, naturalmente, sus intereses particulares. Por lo tanto, cualquier decisión o medida que se adoptara debía satisfacer a ambos sectores interesados.

En un artículo relativo a la "Memoria de Hacienda" correspondiente al año 1927, se expresó respecto del problema salitrero lo siguiente: "La industria salitrera ocupa normalmente más de 60 mil obreros; consume gran parte de la producción agrícola, ganadera y manufacturera del centro y del sur del país; proporciona los fletes necesarios a la vida económica de la Marina Mercante Nacional y a los ferrocarriles del Norte; y finalmente, contribuye al Presupuesto Nacional de Entradas con una cifra normal de 250 a 300 millones de pesos".⁵⁹

⁵⁹ "Trascendentales problemas ha abordado y solucionado el Ministerio de Hacienda", *La Nación*, Santiago, 22 de julio de 1928, p. 33.

Así, el problema del salitre no sólo afectaba a este producto, sino que también a todas las actividades relacionadas con éste y particularmente a las entradas nacionales.

En cifras, la crisis salitrera se expresaba como lo muestra el cuadro Nº 3.

CUADRO Nº 3

SITUACIÓN DE LA INDUSTRIA SALITRERA, POR AÑOS SELECCIONADOS,

1898 - 1927

Año	Nº de Of. en trabajo	Operarios	Producción (ton.)	Exportación (ton.)	Consumo mundial/ton.
1898	46	15.955	1.314.355	1.294.277	—
1908	113	40.825	1.970.974	2.050.941	1.836.480
1921	101	33.876	1.309.685	1.193.062	1.088.987
1925	96	60.785	2.523.936	2.518.933	1.641.856
1926	91	51.612	2.016.429	1.668.169	1.293.876
1927	67	46.823	1.614.082	2.271.482	1.172.972

Fuente: Of. Central de Estadística, *Sinopsis Estadística*, 1929, Industria Salitrera, 1898-1927, 72.

En marzo de 1927 Pablo Ramírez se encargó de dar a conocer la situación de la industria salitrera hasta ese momento: "Las plantas elaboradoras de salitre, llamadas Oficinas, alcanzan a 127. De entre ellas, hay en la hora actual no más de 30 en trabajo activo y a medio trabajo, y el resto paralizadas".⁶⁰

Pero la crisis no implicaba sólo la paralización de muchas oficinas, sino que la disminución drástica de los ingresos fiscales por concepto de derecho de exportación sobre el salitre. Este problema era sumamente grave.

Como ya se mencionó las entradas por concepto de exportación de salitre habían servido para financiar gran parte de las actividades económicas del país y su participación en el porcentaje total de las entradas ordinarias del país, aunque decreciente, seguía siendo fundamental (ver cuadro Nº 4).

⁶⁰ "El pensamiento del Gobierno sobre el problema salitrero", *La Nación*, Santiago, 6 de marzo de 1927, p. 31.

CUADRO N° 4
CONTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA INDUSTRIA SALITRERA A LAS ENTRADAS ORDINARIAS DEL PAÍS, POR AÑOS SELECCIONADOS, 1908-1927

Años	Porcentaje
1908	57,19
1918	45,40
1920	49,65
1921	46,12
1922	31,28
1923	40,78
1924	39,63
1925	37,18
1926	23,19
1927	25,00

Fuente: Roberto Hernández C., *El Salitre*, Asociación de Productores de Salitre, Valparaíso, 1930, 201.

En un período de veinte años, 1908 a 1927, la participación de las entradas salitreras al fisco había disminuido de un 57% a un 25%. De ahí la profundidad de la crisis y lo urgente de su solución.

La depresión de la industria salitrera chilena se debía a varios factores, pero sin duda uno de los más importantes era el de la competencia del salitre sintético: "(...) Antes de la guerra mundial, la industria salitrera prácticamente estaba en manos de Chile, pero desde entonces el nitrógeno elaborado le hace la competencia al producto natural de Chile, y ahora la mayor proporción del consumo mundial está servida por salitre sintético".⁶¹

Del consumo mundial total de fertilizantes, el salitre chileno participó siempre, una vez finalizada la Primera Guerra Mundial, en forma decreciente y, por el contrario, el salitre sintético lo hizo en forma creciente.⁶²

La desmejorada participación del salitre chileno en el mercado mundial se debía, básicamente, al precio de venta, que era superior al

⁶¹ British Sulphate of Ammonia Federation, "La Industria Mundial del Salitre", *La Nación*, Santiago, 12 de abril de 1929, p. 3.

⁶² Cfr. Bernedo, *op. cit.*, pp. 34-35.

del salitre sintético. El problema se reducía entonces a la rebaja de los precios de producción.⁶³

Según Juan Ricardo Couyoumdjian,⁶⁴ el salitre chileno, después de la Primera Guerra, se encontró en desventaja respecto de los costos de producción del salitre sintético. Frente a esta deteriorada situación de la industria salitrera el gobierno chileno se vio obligado a tomar un rol importante en la solución del problema. Al respecto, Couyoumdjian dice que se presentaron una serie de proyectos, al inicio de la guerra mundial, y que aunque no se materializaron "crearon conciencia" de que el gobierno debía intervenir en la industria, reduciendo el precio de venta a los consumidores.

Los gobiernos, en general, no se habían preocupado del desarrollo de la industria salitrera, sino que solamente se circunscribieron a recibir los derechos por tonelada de salitre exportado. Bajo estas condiciones, a los salitreros no les reportaba una gran utilidad la exportación de un mayor número de toneladas de salitre, o del máximo de su producción, sino que sólo les interesaba un precio de venta alto.

Durante la guerra mundial y en los años inmediatamente posteriores el precio del salitre se mantuvo bastante alto y recién en 1927 se acercó a los niveles de los años anteriores a la guerra.

Esta política de precios altos, que como dijimos beneficiaba a los productores, no favorecía los intereses fiscales, ya que a mayores precios disminuía la demanda por salitre, bajaban las ventas y, por lo tanto, disminuían las entradas fiscales por concepto de derecho de exportación.

La concertación de los productores con la finalidad de obtener precios altos, a través de la restricción de la producción, databa desde el año 1882, fecha en que se formó la primera "combinación salitrera". La segunda combinación duró desde 1891 hasta 1894; la tercera desde 1896 hasta 1897 y la cuarta, desde 1901 hasta 1909.⁶⁵

En 1919, una nueva organización reemplazó a la Asociación Salitrera de Propaganda, era la Asociación de Productores de Salitre de Chile, que entre otras atribuciones podía fijar la cantidad de salitre

⁶³ *Ibidem.*

⁶⁴ Juan Ricardo Couyoumdjian, *Chile y Gran Bretaña durante la Primera Guerra Mundial y la Postguerra, 1914-1921*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1986, 15.

⁶⁵ José Joaquín Prieto, *La Industria Salitrera; su Historia, Legislación y Desarrollo*, Memoria de Prueba, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, 1945, 16.

para ser exportada anualmente y establecer y modificar el precio del salitre en forma periódica.⁶⁶

Con estos antecedentes llegamos a 1927, año que, como vimos, se presentaba con bastantes problemas para el salitre chileno.

La crisis era de mercados, y esto se explicaba por la política de precios de venta altos que aplicaba la Asociación de Productores. Los países consumidores ahora compraban menos y reemplazaban el costoso salitre natural por el más barato, salitre sintético.

En estas circunstancias, la rebaja del precio de venta se hizo apremiante. Una primera proposición, en enero de 1927, de la Compañía Salitrera Lautaro, que según la misma compañía representaba la cuarta parte de la capacidad productiva total de la industria, solicitó al gobierno la eliminación del derecho de exportación para reducir el precio de venta a niveles competitivos con el salitre sintético. A continuación la compañía solicitaba continuar con el régimen de ventas centralizadas, a través de la Asociación de Productores de Salitre.⁶⁷

El problema del derecho de exportación ya había sido discutido durante el año 1926, en el contexto de la denominada "Doble Semana del Salitre", evento que reunió a productores, técnicos y personas interesadas en la materia. Entre las importantes conclusiones que se redactaron en esa ocasión, cuatro de ellas solicitaban al gobierno la rebaja o el reemplazo del derecho.⁶⁸

Para el gobierno la situación era muy compleja. Por un lado, estaba obligado a encontrar una rápida solución al problema que dejara satisfechos sus intereses en lo que a entradas fiscales se refería y, por otro, se enfrentaba a una Asociación de Productores que presionaba por mantener la centralización de las ventas y por modificar el derecho de exportación.

Para Pablo Ramírez esta crisis era artificial, ya que los productores la fomentaban para presionar al gobierno y lograr la rebaja del derecho de exportación.

El próximo paso de Ramírez fue endurecer su posición y tras una reunión con la Asociación de Productores dio a conocer la siguiente declaración:

⁶⁶ Couyoumdjian, *op. cit.*, 188.

⁶⁷ "La Compañía Salitrera Lautaro habla sobre la crisis salitrera", *El Ilustrado*, Santiago, 7 de enero de 1927, p. 1.

⁶⁸ "Las 22 conclusiones de la Doble Semana del Salitre", en *Caliche*, Valparaíso, 2, mayo de 1926, 64-65.

“1. Que después del 30 de junio no se permitirá en ningún caso que continúe el actual sistema de ventas.

2. Que no modificará los derechos de exportación y en las actuales circunstancias considerará como contrario al país toda tentativa por rebajarlos”.⁶⁹

Pablo Ramírez, a través de su declaración, aclaró así a las compañías salitreras que no estaba dispuesto a ceder frente a ningún tipo de presión interesada.

El Ministro del Interior, Carlos Ibáñez, por su parte, opinó que la paralización injustificada de las salitreras era antipatriótica y que se procedería sin contemplaciones.⁷⁰

No hay que olvidar que durante el mes de febrero, además del problema salitrero, el “Gabinete de Febrero” se había abocado al problema político, solucionándolo a través de “medidas de fuerza”.

Las declaraciones de Ramírez y de Ibáñez, al parecer, tuvieron cierta repercusión, ya que a fines de marzo el diario “La Nación” en su página editorial comentó que se había “(...) Provocado un visible mejoramiento en las condiciones de la industria. Algunas oficinas han reanudado sus faenas. Otras han anunciado la vuelta a sus actividades para una fecha más o menos inmediata”. Según el periódico, la política del nuevo gobierno inspiraba confianza.⁷¹

El sistema de ventas libres, que en junio reemplazó al de ventas centralizadas, produjo resultados positivos, ya que efectivamente los precios de venta disminuyeron.

Esta disminución de precios se produjo debido a que las oficinas con menores costos de producción no tuvieron que recargar sus precios para hacer rentables a las compañías con mayores costos de producción, situación que se daba así con el sistema de ventas centralizadas. El sistema de ventas libres permitía, de esta manera, lograr que sólo las oficinas eficientes entraran a competir con el salitre sintético en el mercado internacional.

La entrada en vigencia de este sistema de ventas marcó el comienzo de una paulatina recuperación de la industria salitrera.

El Ministerio de Hacienda juzgó la situación de la siguiente forma: “La simple rebaja de precios no podría constituir una solución

⁶⁹ “No continuará el actual sistema de ventas del salitre, ni se modificarán los derechos de exportación”, *La Nación*, Santiago, 17 de febrero de 1927, p. 12.

⁷⁰ “Hacia la solución del problema Salitrero”, *La Nación*, Santiago, 20 de febrero de 1927, p. 24.

⁷¹ “La cuestión Salitrera”, *La Nación*, Santiago, 29 de marzo de 1927, p. edit.

definitiva, y el Ministerio comprendiéndolo así, envió al Congreso un proyecto de ley de fomento salitrero que abarca el problema en todos sus aspectos".⁷²

El proyecto de ley de fomento salitrero comenzó a ser discutido el 23 de mayo de 1927 en la Cámara de Diputados. En su presentación, el Ejecutivo destacaba dos causas principales que atentaban en contra de la industria y que eran consecuencia de la guerra mundial: "(...) La necesidad de tener en cada país los elementos necesarios para la defensa armada y la de asegurar a los pueblos el pan que comen. Estas razones, agregadas a las tendencias de proteccionismo nacional, han hecho nacer en los principales países europeos la fabricación de abonos azoados artificiales como industria nacional básica, con el amparo de los respectivos gobiernos, a fin de independizarse, si es posible por completo, del salitre chileno".⁷³

Para el Ejecutivo existían dos tipos de factores que atentaban en contra del desarrollo de la industria: los externos y los internos. Los primeros los explicaba a través del desarrollo de la industria del salitre sintético, inmerso en un contexto de creciente proteccionismo en las economías europeas. Dentro del factor interno, dividía las responsabilidades de la crisis entre los gobiernos anteriores, que no se habían preocupado lo suficiente del problema por carecer de políticas claras al respecto, y los empresarios, que no se habían modernizado en pos de una eficiencia que les permitiera competir con sus precios en el mercado internacional.

Otra crítica que el Ejecutivo hacía a los productores era la referente a la comercialización del abono, ya que éstos se limitaban a entregar el salitre a los intermediarios en los puertos chilenos, olvidándose de la venta en los mercados consumidores.

Más adelante el Mensaje del Ejecutivo señala que algunas oficinas salitreras no podrán reanudar sus labores debido a lo alto de sus precios de costo. Frente a esta situación se argumentó: "(...) Deberá el Estado propender a la transformación de estas oficinas y a la creación de otras de bajo costo".

Para solucionar estos problemas el Ejecutivo dio a conocer que el sistema de ventas libres sería transitorio, y que durante el lapso que estuviera vigente esperaba que los industriales disolvieran su

⁷² "Trascendentales problemas ha abordado y solucionado el Ministerio de Hacienda", *La Nación*, Santiago, 22 de julio de 1928, p. 33.

⁷³ Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones Ordinarias*, Primera Sesión, 23 de mayo de 1927, 7.

Asociación de Productores y se reunieran en una Asociación de Ventas, "(...) Basada sobre principios de organización comercial moderna". Una vez que esta petición se resolviera positivamente, y sólo en ese momento, "(...) El Estado deberá tomar cartas en el asunto y prestar a los que quieran unirse su poderoso apoyo".

La innovación más importante de este proyecto se refería al auxilio directo del Estado para abaratar los costos de producción, para fomentar la creación de nuevas empresas con costos de producción bajos, fueran éstas de carácter estatal o particular. También el auxilio estatal se extendía al transporte en los ferrocarriles salitreros, que significaba una rebaja del 10% del costo total del transporte. Por otra parte, se entregaría a la recién creada Caja de Fomento Salitrero la décima parte de las entradas por concepto de exportación salitrera, con la finalidad de financiar cateos, cubicaciones, propaganda en los mercados, y otras medidas de fomento, como garantizar empréstitos para edificar o transformar oficinas, comprar buques, etc.⁷⁴

Este proyecto fue aprobado por el Congreso, y se transformó en la ley 4.144, de 25 de junio de 1927. Bajo sus auspicios se creó la Superintendencia de Salitre y Minas, encargada de aplicar las medidas expuestas en el ya citado proyecto.

Según esta ley, en su artículo 25, el sistema de ventas libres se mantendría vigente hasta el 30 de junio de 1928; después correspondería organizar un nuevo sistema de ventas y una nueva Asociación de Salitreros que reemplazara a la antigua de productores.⁷⁵

La aprobación de esta ley fue aplaudida por los salitreros. El vicepresidente de la Compañía Lautaro, Francisco Petrinovic, dijo al respecto: "Tengo fe inquebrantable en el salitre de Chile, en su bondad y en su renombre mundial. Pero por sobre todo, mi optimismo se basa en que, por primera vez, hay en La Moneda un Gobierno que tiene una política salitrera definida, y además los medios para realizarla. Esta capacidad de acción del actual Gobierno, demostrada en la excelente ley de Superintendencia del Salitre, le permitirá abordar con mano firme y pleno conocimiento de causa, la solución integral del problema salitrero".⁷⁶

Las peticiones de rebaja o supresión del derecho de exportación habían quedado en el olvido. El gobierno había logrado, así, imponer

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, junio 1927, tomo 2, Ley 4.144.

⁷⁶ "Tengo fe inquebrantable en el salitre de Chile", *La Nación*, Santiago, 1º de octubre de 1927, p. 5.

sus criterios al respecto. Por otra parte, los primeros pasos hacia una franca intervención en la industria salitrera estaban dados, sólo era cuestión de tiempo.⁷⁷

Me interesa, a modo de resumen, dejar establecido que a mediados de 1927 el gobierno había logrado solucionar, temporalmente y a través de la modificación del sistema de ventas y de la aprobación de la ley 4.144, el problema salitrero.

5. TÉRMINO DEL PLAN DE ESTABILIZACIÓN

El plan de estabilización de Pablo Ramírez estaba ahora completo. Los cuatro objetivos iniciales se habían cumplido:

1. reorganización de la Administración Pública.
2. regularización de la recaudación de las entradas del Estado y su fiscalización.
3. estabilización y modificación de los presupuestos de la Nación, y
4. solución de la crisis salitrera.

Ibáñez, Ramírez y sus colaboradores se mostraban al país como un gobierno con la voluntad, la fuerza y la eficiencia para llevar a Chile por la senda del desarrollo económico. Y ahí encontramos la base de legitimidad de este gobierno.

En el plano político, Ibáñez asumió la Vicepresidencia de la República el día 7 de abril de 1927, tras solicitar Emiliano Figueroa una licencia por dos meses. A comienzos de mayo el Presidente Figueroa presentó la renuncia al cargo, la cual le fue aceptada el 10 de ese mismo mes por el Congreso. A continuación se convocó a elecciones presidenciales para el 22 de mayo.

Tres días antes de la elección, el coronel Ibáñez fue proclamado candidato a la Presidencia de la República, en un banquete celebrado en el Club de la Unión.

En su calidad de Vicepresidente, a Ibáñez le correspondió leer el Mensaje Presidencial en la apertura del Congreso Nacional, el 21 de mayo. En esa ocasión resumió gran parte de la labor realizada hasta ese momento, y a continuación se dirigió a los parlamentarios en los siguientes términos: "Un numeroso grupo de compatriotas impulsa mi candidatura a la Presidencia de la República en la elección de mañana. Y en vísperas de que mi nombre pueda ser acogido por las urnas, creo oportuno hacer una síntesis de mi criterio de gobierno.

⁷⁷ Cfr. Bernedo, *op. cit.*, pp. 128-155.

Como lo he dicho tantas veces, tengo un ferviente anhelo de normalidad constitucional perfecta; y continuaré haciendo esfuerzos extraordinarios por mantenerla; comprendo que los pueblos necesitan algunas reglas rígidas para ser manejados; pero sé también que las leyes que se dan los hombres no son fines sino medios para procurar la felicidad común. En esta virtud, y en nombre de los más elevados intereses de mi patria, yo pido, yo exijo de mis conciudadanos que cooperen franca y lealmente en la obra de reconstrucción nacional en que el Ejecutivo está empeñado, y exijo más de los que mayor responsabilidad tienen ante el país. Espero esa cooperación.

Pero si por desgracia me fuera negada; si intenciones aviesas pretendieran perturbar la obra honrada de un gobierno cuya finalidad suprema y única es el bien de la patria, no omitiré sacrificios propios ni ajenos para guiar al país por la senda justa, para mantener el orden, aunque al término de mi período, en vez de poder declarar que me he ceñido estrictamente a las leyes, sólo pudiera afirmar, repitiendo la frase histórica: 'Juro que he salvado a la República'".⁷⁸

Esta advertencia, o síntesis de su criterio de gobierno, como la llamó Ibáñez, dejó en evidencia que el proceso de "reconstrucción nacional", en que estaba empeñado el candidato a la Presidencia de la República, estaba por sobre el respeto a las leyes y por sobre cualquier tipo de sacrificio. Todos los chilenos debían cooperar a esta causa, sobre todo los parlamentarios que, interpretando las palabras de Ibáñez, eran unos de los que mayor responsabilidad ante el país tenían.

El 22 de mayo, tal como estaba fijado, se celebraron las elecciones presidenciales. El coronel Ibáñez triunfó al obtener el 98% de los votos.

El nuevo Presidente, ahora ascendido a general, mantuvo gran parte de su equipo ministerial que lo había acompañado en febrero. Y Pablo Ramírez continuó siendo el conductor de la política económica.

Según Paul Drake y Nicolás Cruz, la política económica y sus resultados positivos representaban la piedra angular del programa de Ibáñez y de su legitimidad como Presidente de la nación.⁷⁹ En otras

⁷⁸ Mensaje leído por S. E. el Vicepresidente de la República, 21 de mayo de 1927, pp. 45-46.

⁷⁹ Paul Drake, entrevista personal realizada por el autor de este trabajo en Viña del Mar, 7 de agosto de 1987. Nicolás Cruz, *El Gobierno de Ibáñez a través de la Prensa. Febrero 1927-diciembre 1930*, vol. 1, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, inédito, sin fecha, 6.

palabras, la legitimidad de Ibáñez en el poder dependía directamente del saneamiento de la economía y del éxito de sus políticas en ese plano.

El general Ibáñez ahora tenía todo el poder y, como dijimos, el respaldo de una estabilización económica que lo mostraba ante el país como un mandatario muy eficiente, con políticas audaces pero coherentes.

Los problemas económicos en que estaba inmerso el país, al asumir Ibáñez como Ministro del Interior en febrero de 1927, se hallaban ahora en gran parte superados. El próximo paso era lograr el crecimiento, la expansión, el desarrollo.

6. LA POLÍTICA MONETARIA, KEMMERER Y EL PATRÓN ORO

1. *El Banco Central y el patrón oro*

Para comprender en su totalidad la política monetaria aplicada por el gobierno de Ibáñez tendremos que situarnos en 1925, año de la dictación de la denominada "legislación revolucionaria".

Uno de los principales objetivos de las intervenciones militares en 1924 y 1925 fue el de detener el proceso inflacionario que azotaba a la economía chilena desde los primeros años del siglo XX. En otras palabras, la estabilización de la moneda se transformó en un problema de urgente solución. Otro elemento destacable es el hecho de que a pesar de estar Arturo Alessandri en la Presidencia de la República, Carlos Ibáñez era el verdadero árbitro de la política del país.

En este contexto de cosas, el gobierno de Chile contrató una misión norteamericana de consejeros financieros o "Money Doctor's" como se les llamaba a través de la prensa.

Esta misión de ocho economistas, presidida por Ewin Walter Kemmerer, profesor de Economía en la Universidad de Princeton, se encargaría de estabilizar la moneda, es decir, impedir la devaluación del peso chileno frente a las monedas extranjeras, y de frenar la inflación de los precios domésticos.

Las recomendaciones de Kemmerer apuntaron, básicamente, a la creación de un Banco Central, al establecimiento del patrón oro, a la promulgación de leyes bancarias, además de las ya mencionadas leyes de presupuestos de la nación, Contraloría General de la República, Tesorería General de la República, etc.

Para el presente trabajo, estudiaremos específicamente lo relacionado con el Banco Central y el patrón oro.

Tanto el Banco Central como el patrón oro iban estrechamente ligados, ya que el objetivo principal del banco era mantener la estabilidad de la moneda, la cual se conseguiría a través de la implantación del patrón oro en el país.

Desde 1926, año en que el Banco Central abrió sus puertas al público, las grandes fluctuaciones del cambio internacional se habían detenido.

Para que esta estabilidad cambiaria se mantuviera el Banco Central debía seguir una política denominada de "ajuste autocorrector" o "ajuste automático" en la regulación de los desequilibrios de la balanza de pagos.

Este mecanismo de ajuste también se aplicaba a la regulación de la cantidad de circulante interno, el cual variaba según la tasa de descuento que estableciera el Banco Central.

Veamos a continuación cómo funcionaba este sistema de "ajuste automático".

Según Kemmerer: "(...) Una balanza comercial desfavorable no traería la quiebra del patrón oro en un sistema bancario y monetario adecuado, tal como es el establecido en Chile. Imaginémonos que ocurriera lo peor, y que quedara suspendida en absoluto la exportación de salitre. Resultaría una menor oferta de letras sobre el extranjero y el valor de la libra esterlina subiría.

Como en el mercado sólo podrían obtenerse unas pocas letras, el público y los bancos recurrirían al Banco Central en demanda de las mismas y el banco las tendría que proporcionar girando contra los fondos en oro que tuviera disponibles en el extranjero. Pero estos giros no podrían continuar indefinidamente, porque el Banco Central, a medida que viera disminuir sus fondos en oro, tendría que aumentar sus tasas de descuento, y, además, porque la venta de estas letras produciría, al mismo tiempo, la consiguiente disminución de circulante.

Los bancos al ver reducir su encaje⁸⁰ se verían a su vez obligados a restringir sus operaciones de préstamo. Las altas tasas de descuento con su tendencia a aumentar obligarían al comercio a recurrir menos al crédito, lo que produciría, por su parte, una reducción de los redescuentos en el Banco Central y una disminución consiguiente del circulante. Existiendo en Chile menos billetes disponibles para la adquisición de letras sobre el extranjero, disminuirá en el país el valor de la

⁸⁰ Encaje: fracción del total de los depósitos recibidos por los bancos que son mantenidos como reserva en caja, con la finalidad de responder a los retiros de dinero.

libra esterlina y de las letras en libras con relación a la moneda chilena y se produciría una tendencia a favor de la importación de libras al país (...). De este modo se produciría el reajuste en una forma automática".⁸¹

Este mecanismo de ajuste automático de los desequilibrios en la balanza de pagos se transformó en la "doctrina Kemmerer" y fue fielmente seguida por las autoridades chilenas.

Veamos por qué el profesor de Princeton recomendó la creación de un banco central y la adopción del patrón oro en nuestro país. Según Kemmerer, si se examinaba la situación del mundo en conjunto, se observaba una fuerte tendencia a conceder el privilegio de emisión exclusivo a un banco central. Prueba de esto, según el economista, era la Conferencia Internacional de Bruselas, celebrada en 1920, y que había sido convocada por la Sociedad de las Naciones para la reorganización financiera de Europa.⁸² Esta conferencia había recomendado la creación de un banco central a los distintos países.⁸³

Por otra parte, en 1914, los Estados Unidos habían creado sus doce bancos de Reserva Federal, cada uno con autoridad dentro de su zona, pero supervigilados por la Junta de la Reserva Federal de Washington, y que cumplían el papel de un banco central.⁸⁴

En 1923, el propio Kemmerer había creado el Banco Central de Colombia, y se asemejaba en muchos puntos al proyecto que presentó para crear el Banco Central de Chile.⁸⁵ En los años 1927, 1928 y 1931 el mismo Kemmerer se encargaría de organizar los bancos centrales de Ecuador, Bolivia y Perú, respectivamente.⁸⁶

Esta tendencia mundial, especialmente después de finalizada la Primera Guerra Mundial, a la creación de bancos centrales y a la adopción del patrón oro, era una consecuencia del desorden económico y financiero en que había quedado Europa. Dentro de este caos, el gran problema que había que enfrentar era el relativo a la estabilización

⁸¹ *Funcionamiento de nuestra Legislación Bancaria y Monetaria. Discursos y Reportajes de Mr. E. W. Kemmerer en julio de 1927*, Establecimientos Gráficos Balcels y Co., Santiago, 1927, 32-33.

⁸² La reorganización se refiere al caos económico de la postguerra.

⁸³ *Misión de Consejeros Financieros, Legislación Bancaria y Monetaria*, Imp. Universitaria, Santiago, 1926, 10.

⁸⁴ Felipe Herrera L., *El Banco Central de Chile*, Memoria de Prueba, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, 1945, 8-9.

⁸⁵ *Misión de Consejeros Financieros, op. cit.*, 174.

⁸⁶ F. Herrera, *op. cit.*, p. 10.

monetaria, ya que casi todas las monedas, excepto el dólar, habían disminuido su valor.⁸⁷

Esta fuerte depreciación monetaria se había producido como consecuencia del abandono del patrón oro y de la introducción de la fijación artificial del cambio durante la guerra. Antes del conflicto, el ordenamiento económico tenía como base, y muy importante, como símbolo, el patrón oro, que era una garantía de estabilidad del cambio entre las distintas naciones.⁸⁸

La idea predominante, una vez finalizada la guerra, fue retornar a este sistema. En 1925, Inglaterra volvió al patrón oro, bajo la conducción económica de su Ministro de Hacienda, Winston Churchill. Este ejemplo fue seguido por el resto de los países europeos.⁸⁹

Europa jamás puso en duda la necesidad de retornar a un sistema monetario basado en el oro, y tampoco dudó de la efectividad del mecanismo de ajuste automático que éste implicaba. Según el autor Derek Aldcroft, la vuelta al patrón oro se transformó en un signo de la virilidad económica nacional para cada país.⁹⁰

El patrón oro se transformó en un símbolo de prestigio, de estabilidad, en todo el mundo.

En Chile, el Superintendente de Bancos, Julio Philippi, declaró que después de la guerra y sus graves trastornos en el sistema monetario, todas las naciones "(...) Se han apresurado a estabilizar el valor de su moneda, porque han considerado la fijeza de su valor como una de las necesidades más fundamentales de su vida económica. De los países de Europa, Inglaterra fue el primero en volver a la normalidad de su moneda dando a ésta el valor que tenía antes de la guerra". A continuación mencionó otros ejemplos de retorno al patrón oro, como Francia e Italia, y finalizó diciendo: "Los procedimientos técnicos, la organización de los bancos centrales, todo el conjunto de recursos financieros adoptados para asegurar el éxito de esta operación, son, en líneas generales, y salvo las variantes que exigían las condiciones especiales de cada país, análogas a las que hemos adoptado en Chile por recomendación de Mr. Kemmerer. Tengo el convencimiento de que las leyes que en esta materia se han promulgado, correspon-

⁸⁷ Derek Aldcroft, *De Versailles a Wall Street, 1919-1929*, (Historia Económica Mundial del Siglo XX), tomo 3, Editorial Crítica, Barcelona, 1985, 199.

⁸⁸ D. Aldcroft, *op. cit.*, 189.

⁸⁹ John K. Galbraith, *El Crac del 29*, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, 277.

⁹⁰ D. Aldcroft, *op. cit.*, 16.

den al actual estado de la ciencia económica, considerando sus últimos progresos".⁹¹

De las declaraciones del Superintendente de Bancos se infiere que Chile, al adoptar las medidas recomendadas por Kemmerer, se había puesto a la altura de los países industrializados y de la ciencia económica moderna. En este sentido, la legislación de Kemmerer se puede entender como una herramienta modernizadora del sistema bancario y monetario chileno, mejorando, además, la inserción de nuestro país en el sistema económico internacional. Este aspecto será de fundamental importancia, como lo veremos más adelante, en lo que a contratación de crédito externo se refiere.

2. Chile - Estados Unidos: aumentan los vínculos económicos

Por otra parte, nuestro país, a través de la misión Kemmerer, también se había acercado a la nueva potencia económica mundial: los Estados Unidos.

Después de la guerra mundial, el sistema económico internacional, como vimos, había sufrido una serie de cambios. Entre éstos, se encontraba la pérdida de la hegemonía económica mundial por parte de Gran Bretaña, y su reemplazo, en ese plano, por los Estados Unidos. Este país, a mediados de la década de 1920, apareció ante los ojos del mundo transformado en el mayor acreedor del orbe y en el principal competidor comercial de Europa.⁹²

Con el general Ibáñez como Presidente de la República, los contactos económicos con los Estados Unidos aumentaron considerablemente, transformándose nuestro país en una importante plaza captadora de préstamos norteamericanos.

La Misión Kemmerer, durante su visita realizada en 1925, se había preocupado expresamente de abrir las puertas de los capitales norteamericanos para Chile. Es así como el "Money Doctor's" había incluido la participación de un representante de los bancos extranjeros en el Directorio del Banco Central, aduciendo las siguientes razones: "Por espacio de muchos años la prosperidad de Chile dependerá, en grado eminente, de la habilidad que despliegue el país para atraer capitales extranjeros, y las probabilidades de triunfo de Chile, en este sentido,

⁹¹ "El Superintendente de Bancos opina que nuestras leyes financieras y monetarias consultan los últimos progresos de la ciencia", *La Nación*, Santiago, 10 de noviembre de 1928, p. 12.

⁹² Cfr. Bernedo, *op. cit.*, 59-63.

se acentuarán con la participación de representantes extranjeros en el Directorio del Banco Central de Chile".⁹³

En marzo de 1927 "El Diario Ilustrado" reprodujo un discurso pronunciado por el mismo Kemmerer, con ocasión de la trigésima novena reunión anual de la Asociación Económica Americana, celebrada el 29 de diciembre de 1926, en San Luis, Missouri. Allí el economista se refirió, entre otras cosas, a las razones del porqué se contrataba misiones norteamericanas, y no de otras nacionalidades, para estabilizar las finanzas.

Una razón, según Kemmerer, era el progreso económico que Estados Unidos había alcanzado después de la guerra mundial. Este progreso se había traducido en un gran desarrollo industrial, en un crecimiento del comercio exterior, en el alza de los salarios, en la disminución de las tasas de interés, en el mantenimiento del patrón oro durante los años inmediatamente posteriores a la guerra, en la obtención de un superávit presupuestario durante siete años y en una considerable reducción de la deuda pública.⁹⁴

Otra razón, muy importante según Kemmerer, era "(...) El deseo de impresionar favorablemente a los banqueros y ahorrantes norteamericanos, a fin de facilitar la obtención de empréstitos en el mercado americano y de fomentar la inmigración de capital norteamericano para las empresas privadas". Después de mencionar que los Estados Unidos se habían transformado en el principal acreedor del mundo, agregó: "Un país que nombra consejeros financieros norteamericanos y se ciñe a sus recomendaciones en la reorganización de sus finanzas, siguiendo el plan que los capitalistas y ahorrantes norteamericanos consideran más ajustado a los conceptos modernos, mejora, indudablemente, sus probabilidades de atraer capitales norteamericanos y de obtenerlos en condiciones favorables".⁹⁵

De las palabras de Kemmerer se puede inferir que Chile, a través de sus recomendaciones, se transformaba en un país "seguro", sobre todo para los norteamericanos, en el cual se podía invertir tranquilamente.

Para Ibáñez y Ramírez este aspecto era fundamental, ya que gran parte de las medidas que se habían tomado durante el transcurso de

⁹³ Misión de Consejeros Financieros, *op. cit.*, 19.

⁹⁴ "Mr. Kemmerer da a conocer la experiencia económica adquirida en los países que han requerido sus consejos financieros", *El Diario Ilustrado*, Santiago, 25, 26 y 27 de marzo de 1927, pp. 9, 9 y 8 respectivamente.

⁹⁵ *Ibidem*.

1927, entiéndase la estabilización de los presupuestos, la organización y creación de nuevas instituciones, como la Contraloría General de la República y la Superintendencia de Aduanas, las cuales formaban parte de las recomendaciones propuestas por Kemmerer, y además la solución al problema salitrero, apuntaban a crear una buena imagen reputada a nivel internacional, y especialmente en Estados Unidos.

Las gestiones de Ramírez, en este sentido, las encontramos en una nota del Embajador de Chile en Washington, enviada al Ministerio de Hacienda el 1 de mayo de 1927. Esta nota contenía antecedentes sobre un memorándum, que por instrucciones del Ministerio de Hacienda habían confeccionado las firmas bancarias "The First National Corporation of Boston" y "Harris, Forbes and Co.", de Nueva York. Este memorándum se titulaba "Acerca de un Programa Financiero Constructivo para Chile".⁹⁶ Los puntos principales de este plan eran los siguientes: "Primero: Formación de una Comisión de carácter consultivo con los siguientes objetivos: a. Formular recomendaciones acerca de una emisión de obligaciones externas a plazo; b. Estudiar las condiciones generales del país para que, bajo la supervigilancia del gobierno, éstas sean dadas a conocer a los compradores de bonos".⁹⁷

La labor de la comisión sería estudiar las condiciones generales del país, las cuales serían dadas a conocer a los inversionistas norteamericanos, con la finalidad de interesarlos en la compra de bonos chilenos, y así robustecer el crédito externo de Chile.

En la nota de la Embajada se señalaba a continuación: "Banqueros agregan que, debido a su conocimiento incompleto de las condiciones del país, no se atreven a formular, por ahora, sugerencias sobre política financiera".⁹⁸

Las gestiones relacionadas con este memorándum quedaron sólo hasta este nivel, pero es interesante hacer notar la importancia que tanto los banqueros como los inversionistas le atribuían a la información sobre las condiciones generales del país interesado.

Dentro de este contexto, el Ministro de Hacienda adoptó una medida de gran trascendencia: la modificación del mecanismo de colocación de los empréstitos externos. Esto implicó optar por el nombramiento de los llamados "Banqueros Unicos" o "Banqueros Oficiales",

⁹⁶ *Correspondencia de la Embajada de Chile en Washington, 1927*, Archivo Nacional de Santiago, Archivo Ministerio de Hacienda, vol. Relaciones Exteriores, Legaciones y Consulados, s/n. p.

⁹⁷ *Ibidem.*

⁹⁸ *Ibidem.*

los cuales se encargarían de atender, en forma exclusiva, la colocación de los bonos chilenos en Estados Unidos y en Europa.

La modalidad del banquero oficial implicaba tener un agente colocador de los bonos chilenos entre los particulares que quisieran adquirirlos en Estados Unidos y en Europa. Este banquero, además de intermediario entre el Estado chileno y el comprador, debía publicitar las ventajas y seguridad del país emisor de los bonos frente a los clientes, para lo cual debía disponer de todos los antecedentes del estado de la Hacienda Pública en nuestro país. Las utilidades para el banquero se obtenían a través del cobro de una comisión porcentual sobre el monto del empréstito solicitado.

Por otra parte, antes de la adopción de este sistema de banquero único los empréstitos externos se colocaban seleccionando al banco intermediario o agente a través de propuestas públicas.⁹⁹

Según Ramírez, este mecanismo de propuestas públicas sólo dispersaba el crédito exterior y, muy importante, dejaba a Chile en desventaja respecto de otros países. Esta desventaja se expresaba en la tasa de interés que regía para los empréstitos chilenos, la cual ascendía, en ese momento, a un 6,5%; en cambio para Argentina la tasa de interés alcanzaba a un 6,1%.

Para Ramírez, esta diferencia radicaba en que Argentina había adoptado antes la política del banquero único con las firmas Morgan y National City Bank. También habían adoptado semejante medida países como Francia, Italia y Bélgica.

Las condiciones de la colocación de los empréstitos mejoraba con el sistema de banquero oficial, debido a que se centralizaba la colocación de los bonos y se evitaba la dispersión en varios bancos, la cual encarecía las operaciones.

Una vez que las razones de esta nueva política fueron dadas a conocer, se procedió a informar sobre el mercado donde se iba a operar y el banco elegido para cumplir esta misión.

Respecto del mercado elegido Ramírez señaló: "Es indudable que, por el momento, el mercado donde existe mayor abundancia de capital y a donde recurren la mayoría de las naciones y las instituciones que necesitan colocar empréstitos nuevos y consolidar operaciones anteriores es Nueva York (EE. UU.)".

A continuación se refirió al banquero: "De entre las instituciones bancarias de esa plaza, se señala con caracteres especiales el National

⁹⁹ "Razones que existen para preferir al National City Bank como banquero oficial", *La Nación*, Santiago, 6 de mayo de 1927, p. 12.

City Bank, que es sin duda la compañía bancaria más grande de los Estados Unidos".¹⁰⁰

Por último Ramírez aclaró: "Como una medida de equilibrio para el futuro, ya que hoy día el interés del dinero es más alto en Londres que en Nueva York, el Gobierno desea continuar las buenas relaciones tradicionales con la firma Rothschild,¹⁰¹ reconociéndoles como banqueros oficiales para las operaciones de crédito que se realicen en los mercados europeos".¹⁰²

Desde ese instante Chile, además de contar con estas dos casas bancarias como banqueros únicos para Estados Unidos y para Europa, se colocaba a la par de otros países que habían adoptado similares medidas.

También esta nueva política implicaba fortalecer sus relaciones económicas con los Estados Unidos, a través de su mayor banco comercial y, además, implicaba contar con éste como un fiel colaborador en lo que a aumentar el prestigio económico del país se refería.

3. *Kemmerer visita Chile y reafirma el dogma del patrón oro*

Por expresa invitación del gobierno, Edwin Walter Kemmerer visitó Chile en julio de 1927. Esta visita significó para Ibáñez y para Ramírez un enorme apoyo a la gestión económica y, en un sentido más específico, un fortalecimiento del sistema implantado por el economista norteamericano.

El diario "El Mercurio" resumió la gestión que Kemmerer había realizado en 1925, en los siguientes términos: "Desde entonces el país ha gozado del beneficio inapreciable de los cambios fijos y ha desaparecido el terror de que se repitan las llamadas crisis de circulante, mediante la creación del fondo de conversión en el extranjero"¹⁰³, por

¹⁰⁰ *Ibidem*. Además el National City Bank tenía una sucursal funcionando en Santiago, lo que facilitaba estas medidas.

¹⁰¹ La firma Rothschild and Sons de Londres tenía, efectivamente, una larga tradición de negocios realizados con el Estado chileno que se remontaba a la colocación de una gran proporción de los empréstitos contratados durante el siglo XIX.

¹⁰² "Razones que existen para preferir al National City Bank como Banquero Oficial", *La Nación*, Santiago, 6 de mayo de 1927, p. 2.

¹⁰³ El fondo de conversión en el extranjero era una de las medidas recomendadas por Kemmerer en 1925, y consistía en depositar parte de la reserva en oro del Banco Central en las plazas de Nueva York y Londres. Este fondo, además de obtener un interés por estar depositado, cumplía el papel de garantizar la emisión de papel moneda en Chile. Esta medida era parte del sistema denominado

una parte, y por otra, con el privilegio de la emisión de billetes conferido a la institución bancaria central".¹⁰⁴

A continuación el periódico señalaba: "El señor Kemmerer tendrá la satisfacción de ver que todas las leyes que fueron el resultado de sus trabajos están en función, y todavía más, que todas ellas se están aplicando con la mayor energía y eficacia".¹⁰⁵

Las medidas propuestas por Kemmerer se habían seguido fielmente en nuestro país. Incluso el mismo economista norteamericano había recomendado la contratación de otro economista de la misma nacionalidad, Walter M. Van Deusen, como continuador de sus reformas, y que pasó a ocupar el cargo de asesor técnico del Banco Central de Chile.¹⁰⁶

Tampoco era casual la posterior contratación, el 25 de marzo de 1927, del mismo Van Deusen, como asesor financiero del Ministerio de Hacienda.¹⁰⁷

Durante su visita, Kemmerer fue objeto de una serie de manifestaciones ofrecidas en su honor, en las cuales se le recalcó que la vigencia de sus recomendaciones era inamovible.

En un banquete efectuado el 24 de julio el presidente del Banco Central, Ismael Tocornal, se refirió a los logros del banco desde su fundación, entre los cuales destacó la estabilidad del cambio internacional, la confianza del público en las operaciones del banco, a la adecuada regulación del medio circulante a través de la tasa de descuento a los bancos comerciales y la relación de éste con las necesidades del mercado.¹⁰⁸

En el discurso pronunciado por el norteamericano, éste se mostró muy orgulloso de que sus recomendaciones efectuadas en 1925 hubiesen sido aceptadas por el gobierno de Chile y expresó: "En ningún otro país en que hemos trabajado se ha incorporado un mayor número de recomendaciones a su legislación".¹⁰⁹

"Qualified Gold Exchange Standard", que fue implantado por Kemmerer en nuestro país.

¹⁰⁴ "Kemmerer y Jefferson", *El Mercurio*, Santiago, 15 de julio de 1927, p. edit.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Drake, *op. cit.*, p. 47.

¹⁰⁷ Decreto de Hacienda 371, 1927, Archivo Nacional de Santiago, Archivo Ministerio de Hacienda, vol. Decretos Originales 300 al 399.

¹⁰⁸ "Funcionamiento de nuestra Legislación", *op. cit.*, 6-7.

¹⁰⁹ "Funcionamiento de nuestra Legislación", *ob. cit.*, 10.

Chile, según la afirmación de Kemmerer, se había transformado en el campeón de todos los países que habían aplicado sus reformas. Y esto tenía una explicación.

Según Paul Drake,¹¹⁰ este fenómeno se debió a que Ibáñez y sus colaboradores no dispusieron de otra "receta" —la cual además estaba en ese momento de moda— que garantizara óptimos resultados económicos. Por otra parte, no hay que olvidar que para Ibáñez el éxito de su política económica era fundamental.

En este sentido, cuando Ibáñez asumió el Ministerio del Interior se encargó de completar la aplicación de las reformas de los consejeros americanos, ya que éstas habían demostrado hasta ese momento su efectividad. También hay que tener presente que Ibáñez había sido uno de los principales inspiradores y ejecutores de los movimientos militares de 1924 y 1925, por lo que su compromiso con la denominada "legislación revolucionaria" era evidente. Luego, él se proyectaba al país como la persona que representaba el "espíritu revolucionario" de estos movimientos.

Prosiguiendo con el discurso de Kemmerer, éste felicitó a las autoridades del Banco Central por la eficiente administración de la institución y por haberla realizado "(...) De acuerdo con los principios fundamentales de la ley que los creó". A continuación dijo que el Banco Central de Chile era uno de los más fuertes bancos centrales del mundo.¹¹¹

Antes de finalizar su discurso Kemmerer se refirió a la estabilidad de su sistema: "Señores, el patrón oro en Chile ha quedado hoy por hoy sólidamente establecido sobre una base científica con adecuadas reservas de oro, y si las leyes monetarias y bancarias actualmente vigentes son aplicadas con escrupulosidad y conformes a su espíritu y objeto, como lo son a la hora presente, no existe el peligro más distante de que pueda caer el patrón oro".¹¹²

El tema de la estabilidad del "gold standard" se transformó en un tópico recurrente durante la visita del experto norteamericano, pero éste se encargó de disipar toda duda al respecto, en una serie de entrevistas que concedió.

Según Kemmerer, la responsabilidad del Banco Central era, ante todo, mantener el patrón oro monetario. Y este objetivo se conseguiría en la medida que no se fijaran tasas de descuento bajas, con la consi-

¹¹⁰ Paul Drake, entrevista personal en Viña del Mar.

¹¹¹ "Funcionamiento de nuestra Legislación", *op. cit.*, 11.

¹¹² *Ibidem.*

guiente inflación de circulante, y que en tiempos de normalidad se conservara un encaje de oro considerable, del cual se debía hacer uso en tiempos de crisis.

A continuación se refirió al tema de la reducción de las reservas de oro en caso de crisis y su relación con el mantenimiento del "gold standard". Al respecto señaló: Las "(...) Reservas de oro no son un objeto sagrado e intangible (...) Es precisamente para las situaciones de crisis que los bancos guardan reservas en oro tan considerables, y estas reservas se han acumulado para usarlas, no para contemplarlas y hablar solamente de ellas; en tiempos de crisis es explicable que un banco central reduzca sus reservas bajo el mínimo legal. El fondo de reserva de un banco central no debe custodiarse como el 'tesoro de los Nibelungos'".¹¹³

Si las reservas bajaban, el Banco Central, según Kemmerer, debía aumentar su tasa de descuento y redescuento.

En seguida fue interrogado por las consecuencias del aumento del interés y de la restricción del circulante, y si acaso no era preferible abandonar la conversión para salvar a Chile de la crisis. Kemmerer respondió: "Nada sería más engañoso que la idea de que el país pudiera en circunstancia alguna ser beneficiado por la vuelta al funesto régimen del papel moneda. La elevada tasa de interés sólo sería temporal y se mantendría únicamente durante el breve período del reajuste; sería uno de los rodajes del mecanismo automático que produce el reajuste, hasta restablecer por sí solo las condiciones normales (...) Hay que dejar obrar naturalmente los factores del reajuste, aunque el proceso resulte ser muy doloroso. Lo único que se puede conseguir quebrando la moneda es castigar con la miseria a las clases sociales que no la han merecido y arrojar sobre ellas la desgracia, favoreciendo de este modo a ciertas clases privilegiadas. Los deudores de fuertes sumas de dinero y algunos exportadores serían favorecidos temporalmente con la depreciación de la moneda".¹¹⁴

Al parecer el autor de la entrevista todavía abrigaba dudas al respecto e insistió con la siguiente pregunta: "¿Entonces, cree Ud. señor Kemmerer, que en el evento de producirse una crisis tan considerable como la que pudiera resultar de una paralización total de la industria salitrera, los poderes públicos de Chile, antes de abandonar el patrón de oro, deberían aceptar la liquidación de los bancos, la quiebra de las casas de comercio y la ruina de las fortunas particula-

¹¹³ "Funcionamiento de nuestra Legislación", *op. cit.*, 13-25.

¹¹⁴ "Funcionamiento de nuestra Legislación", *op. cit.*, 36-39.

res?".¹¹⁵ Kemmerer respondió: "Le reitero a Ud. que una crisis semejante es improbable y que si le contesto a su pregunta es por satisfacer sus deseos; pero si volviera a presentarse el caso en que se encontró Chile en el año 1878, cuando declaró inconvertible el billete bancario, no titubeo en afirmar y reiterarle que los poderes públicos deben afrontar todas las consecuencias de la crisis, antes de abandonar el patrón de oro".¹¹⁶

Estas respuestas no dejaban lugar a dudas. En caso de crisis, el Banco Central debía limitarse a alzar su tasa de descuento, dejando el campo libre al mecanismo de ajuste automático, el cual se encargaría de estabilizar las reservas, el circulante, el cambio, y la economía en general. El patrón oro debía conservarse a cualquier costo.

Esta era la "doctrina Kemmerer", cuya validez no sería cuestionada por Ibáñez, Ramírez y sus colaboradores, hasta el final.¹¹⁷

Por último, veamos la opinión de Pablo Ramírez a través de un discurso pronunciado en la misma ocasión que los anteriores. Primero el Ministro de Hacienda elogió los servicios que Kemmerer había prestado al país, al dotarlo de "(...) Un cuerpo de disposiciones de orden económico cuya aplicación las exhibe cada día como más apropiadas y eficaces". En seguida dio a conocer las razones de la venida de los consejeros en 1925: "El Gobierno Revolucionario, cierto de que en el desorden financiero y monetario estaba el nudo de los problemas que aquejaban al país, se decidió a afrontarlo a fondo, resueltamente, dispuesto a abrir paso a la prosperidad nacional (...) El concurso del señor Kemmerer y su cuerpo de expertos financieros fue de fundamental eficacia".¹¹⁸

Según Ramírez, gracias a las leyes de Kemmerer se había logrado disipar el antiguo desorden financiero, y que por el bien de Chile era necesario preservar íntegramente la obra del norteamericano.¹¹⁹

Las ideas expuestas por el Ministro de Hacienda eran claras: el "Gobierno Revolucionario" había diagnosticado que la cuestión económica era el gran problema de este país. Para buscar una solución se había contratado a la misión de expertos financieros, los cuales habían recomendado la aplicación de una legislación confeccionada por ellos

¹¹⁵ "Funcionamiento de nuestra Legislación", *op. cit.*, 39.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Cfr. Bernedo, *op. cit.*, 221-233.

¹¹⁸ "Funcionamiento de nuestra Legislación", *op. cit.*, 51-53.

¹¹⁹ "Funcionamiento de nuestra Legislación", *op. cit.*, 55.

mismos. Al gobierno de Ibáñez, por lo tanto, le correspondía velar por la íntegra aplicación de estas recomendaciones.

La visita de Kemmerer en 1927, desde este punto de vista, significó el robustecimiento de su sistema y, para el gobierno, la certeza de que se encontraba en el camino correcto.

4. *El endeudamiento externo y la prosperidad*

Chile, durante el siglo XIX sólo había colocado dos empréstitos en Estados Unidos, a través del City Bank en 1885 y 1893. La mayor parte de las obligaciones externas durante ese siglo fueron contratadas en Inglaterra y, en menor medida, en Alemania. Como banqueros agentes de los préstamos ingleses destaca la casa Rothschild and Sons, de Londres.

Hasta el año 1920 este dominio británico se mantuvo sin mayores alteraciones, comenzando a disminuir a mediados de esa década, cuando queda en evidencia la creciente disminución del capital inglés en la composición de la deuda externa. Por el contrario, la participación del capital norteamericano fue aumentando constantemente.¹²⁰

Bajo el gobierno de Ibáñez la política de endeudamiento externo se tornó clave para financiar un período de expansión económica, el cual se expresaría a través de la ejecución de un vasto plan de obras públicas, cuya finalidad sería dotar al país de una infraestructura capaz de facilitar y acelerar el desarrollo económico.

Al respecto el general Ibáñez señaló: "Durante mi gobierno no se contratará empréstito alguno que no esté destinado exclusivamente a trabajos que signifiquen progreso en todo sentido. Se considerará la contratación de nuevos empréstitos para la consolidación de las deudas y para el mejoramiento de caminos, obras portuarias, ferrocarriles, servicios higiénicos, etc."¹²¹

En este sentido, la ley 4.303, que estableció el Presupuesto Extraordinario, aclaraba en su artículo séptimo que "(...) El producto de cada uno de los empréstitos a que se refiere la presente ley será destinado exclusivamente al financiamiento del Plan de Obras y Adquisiciones (...)"¹²²

¹²⁰ Andrés Sanfuentes V., *La Deuda Pública Externa de Chile entre 1818 y 1935*, en Notas Técnicas Cieplan, Santiago, 96, marzo-1987, cuadros 7-8, pp. 36-37.

¹²¹ "El Presidente de la República habla sobre la labor reconstructiva que está desarrollando el Gobierno", *El Mercurio*, Santiago, 25 de agosto de 1927, p. 12.

¹²² *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, febrero-1928, tomo 1, ley 4.303.

Este Plan de Obras Públicas contemplaba un endeudamiento externo total de 1.575 millones de pesos para financiarse, suma que se contrataría por parcialidades, a lo largo de seis años.

Frente al eventual aumento del monto de la deuda externa, el Ministerio de Hacienda dio el siguiente argumento: "Es imposible evitar y sería absurdo pretenderlo, que la deuda pública deje de crecer. Lo único que debe cuidarse es que no aumente la relación de su servicio con la capacidad económica de la nación. Se comprende claramente que países que han dispuesto de varios siglos para construir sus caminos, edificios y diversas obras públicas, y en que, por diversas razones, los ferrocarriles, los puertos y otras explotaciones industriales son costeadas por la iniciativa privada, no necesiten, relativamente, crear una importante deuda pública. Con todo, es un hecho que las deudas públicas de todos los países continúan creciendo cada vez en progresión más rápida".¹²³

A continuación el Ministerio de Hacienda dio a conocer los siguientes datos: (ver cuadro N° 5).

Del análisis de las cifras del cuadro N° 5, el Ministerio de Hacienda deducía lo siguiente: "Estos valores indican un crecimiento apreciable de la deuda fiscal. En medio siglo la deuda se habría elevado en 2,26

CUADRO N° 5

VALOR DE LA DEUDA FISCAL POR HABITANTE, 1875 Y 1925
(en pesos de 6 peniques)

Año	Deuda por habitante
1875	222,9
1885	184,4
1895	244,8
1905	332,9
1913	546,2
1925	504,7

Fuente: "Plan de Obras Públicas y Adquisiciones Extraordinarias", 1927, Archivo Nacional de Santiago, Archivo Ministerio de Hacienda, vol. Mensajes, p. 3.

¹²³ "Plan de Obras Públicas y Adquisiciones Extraordinarias", 1927, Archivo Nacional de Santiago, Archivo Ministerio de Hacienda, vol. Mensajes, p. 2.

veces. Pero este aumento, considerado aisladamente, nada significa. Es necesario compararlo con otros valores simultáneos. Desde luego el presupuesto nacional, en el mismo período, señalaba 69,7 pesos por habitante en 1875, para 250 en 1925. El aumento en el período indicado resulta así de 3,6 veces, lo cual prueba que la deuda pública ha crecido en mucho menos de lo que han aumentado, en el mismo período de tiempo, los presupuestos nacionales".¹²⁴

Para reafirmar la tesis de que el aumento de la deuda era relativo y menor, se agregó otra base de comparación, el desarrollo del comercio exterior. Este desarrollo, según el Ministerio, estaba directamente relacionado con las actividades económicas del país (ver cuadro N° 6).

CUADRO N° 6

VALORES DEL COMERCIO EXTERIOR DE CHILE, 1875-1925, POR HABITANTE
(en millones de pesos de 6 peniques)

Año	Valor por habitante
1875	267,6
1885	233,4
1895	335,5
1905	439,7
1913	632,3
1925	763,3

Fuente: Ver cuadro N° 5.

Según el Ministerio, mientras la deuda fiscal había crecido 2,26 veces en un período de cincuenta años, el comercio exterior, en el mismo tiempo, había crecido en 2,94 veces.¹²⁵

En ambos ejemplos la conclusión era la misma: la deuda pública, en sus valores relativos, se había reducido en lugar de aumentar. Ramírez al respecto señaló: "Nada hay, en consecuencia, que justifique una política pesimista respecto del porvenir de la economía y las finan-

¹²⁴ *Ibidem.*

¹²⁵ *Ibidem.*

zas nacionales, ni sería prudente, por lo mismo, restringir las inversiones en las obras públicas necesarias al desarrollo de las actividades económicas del país".¹²⁶

En otros términos, el incremento proyectado para la deuda fiscal no representaba peligro alguno para la estabilidad de las finanzas nacionales. Además la ejecución del Plan de Obras Públicas daría lugar a un incremento de la actividad nacional, derivada de la inversión de los capitales contratados.

Chile entraba de lleno a una política sostenida y creciente de endeudamiento externo, avalada por una rápida estabilización económica y un claro apego al sistema de patrón oro, que además de prestigiar al país en los círculos financieros internacionales aseguraba que Chile estaría siempre en condiciones de pagar sus deudas.¹²⁷

Estas medidas no tardaron en ser conocidas y acogidas en forma favorable en el mercado internacional. El National City Bank, cumpliendo su misión de dar a conocer el desarrollo económico de nuestro país, tarea que le correspondía como banquero oficial, repartió a sus clientes un informe confeccionado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, en el cual se hacían favorables comentarios en torno a las medidas económicas aplicadas en nuestro país: "Desde el principio, el nuevo gobierno se preocupó de reorganizar las finanzas del Estado y las distintas reparticiones públicas. (...) Todas estas medidas han traído como resultado inmediato una mejor administración de los dineros fiscales y todo induce a creer que pronto el país alcanzará una situación de bienestar general y completo". El informe prosigue con elogios al equilibrio obtenido en los presupuestos nacionales.¹²⁸

Estas expresiones fueron comentadas por el Embajador de Chile en Estados Unidos, Carlos Dávila, como muy importantes para el crédito externo de Chile, ya que "(...) Un informe tan optimista como el precedente, especialmente por tratarse de datos oficiales del gobierno, que le merecen entera fe al público americano, aparece ahora reproducido en la circular semanal de una de las más poderosas organizaciones bancarias de los Estados Unidos".¹²⁹

¹²⁶ *Ibidem.*

¹²⁷ "Recursos y Comercio Mutuos de Chile y Estados Unidos", en *Chile American Association* (folleto), Santiago, 1828, p. 554.

¹²⁸ *Correspondencia de la Embajada de Chile en Estados Unidos*, 1928. Archivo Nacional de Santiago. Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores, vol. Departamento Diplomático, s/n p.

¹²⁹ *Ibidem.*

Otra apreciación favorable fue dada a conocer por W. F. Vaughan Scott, secretario comercial de la Embajada británica en Santiago, en un informe que envió al Departamento de Comercio de Ultramar en Londres: "El gobierno chileno —dice el informe— no deja de darse cuenta de la importancia vital y de la necesidad, no sólo de retener los intereses y capitales extranjeros, ya establecidos en el país, sino también de atraer nuevos capitales, y hay razones para creer que en todo tiempo tomará las medidas que le sean posibles para llegar a este fin (...). Se puede decir que los que tienen interés en Chile, sea desde el punto de vista de la inversión de capital, del establecimiento de nuevas industrias o la venta de artículos de comercio, pueden mirar a este país con confianza (...)".¹³⁰

La imagen externa de la economía chilena se había fortalecido, y esto se tradujo en un alza de la cotización de los bonos chilenos en el mercado de Nueva York.¹³¹

El objetivo de mejorar el crédito externo de Chile se había logrado y esto era una demostración, según el diario "La Nación", de la correcta política aplicada por el Ministro de Hacienda Pablo Ramírez.¹³²

5. La visita de Hoover a Chile

En diciembre de 1928 el gobierno de Ibáñez recibió el apoyo y el elogio de un visitante que, por su importancia política y económica, significó un poderoso respaldo a las reformas económicas en general y a la política de endeudamiento externo en particular. Nos referimos a la visita que el en ese momento Presidente electo de los Estados Unidos, Herbert Hoover, realizó a nuestro país.

El viaje de Hoover a Chile se daba dentro del programa de una gira que el reciente electo Presidente realizaba por distintos países de Latinoamérica. La finalidad de esta gira era lograr "(...) Un mayor acercamiento y una solidaridad espiritual y material cada vez más estrecha entre las Américas".¹³³

¹³⁰ "Situación Industrial y Comercial de Chile", *El Mercurio*, Santiago, 27 de mayo de 1928, p. 35.

¹³¹ Cfr. Bernedo, *op. cit.*, pp. 87, 184 y 185.

¹³² "En seis meses el Crédito Internacional ha mejorado", *La Nación*, Santiago, 23 de marzo de 1928, p. 1.

¹³³ "Discursos Presidenciales", *El Diario Ilustrado*, Santiago, 12 de diciembre de 1928, p. edit.

En la recepción oficial realizada en el Palacio de la Moneda el día 11 de diciembre los discursos tanto de Ibáñez como de Hoover, especialmente el de este último, se convirtieron en un verdadero incentivo a la ampliación de los vínculos económicos y al endeudamiento externo.

Ibáñez, después de elogiar a Hoover, a su país y sus libertades públicas, expresó: "El gobierno y el pueblo de mi patria esperan que vuestra visita ha de robustecer las buenas relaciones de amistad que existen entre los Estados Unidos y Chile, y que, además, influirá en la intensificación progresiva del intercambio comercial y económico de ambas naciones".¹³⁴

En otros términos, para Ibáñez y su gobierno la visita de Hoover implicaba un fortalecimiento de las relaciones económicas con Estados Unidos.

El discurso de Hoover, en términos mucho más directos, expresó: "La política que habéis adoptado al buscar préstamos en el extranjero, ya sea por cuenta del gobierno o por la de la empresa privada, únicamente para trabajos reproductivos, es una restricción que bien puede adoptar el mundo entero; incluyendo las municipalidades y los Estados de mi propio país. El prestar capital para el desarrollo de las obras públicas, para proporcionar medios de transporte y comunicaciones, para el desarrollo de riquezas naturales, ya sean agrícolas o mineras, constituye una bendición tanto para el prestamista como para el deudor. Las operaciones de esta naturaleza no solamente dan origen a la riqueza que a su turno se usa para reembolsar los préstamos o las inversiones, sino que levantan a la vez las normas de vida, los empleos y las riquezas del país deudor. Si se usa para otros propósitos, el capital extranjero así adquirido se convierte en un fardo oneroso de tributación sobre el pueblo. Bajo estas normas, tengo la firme convicción que la importación de capitales en vuestro país encontrará un paralelismo en la valiosísima ayuda financiera que Europa prestó a los Estados Unidos en los años que siguieron a nuestra guerra civil. En la época presente, como resultado del desarrollo de nuestras riquezas naturales y gracias, en parte, al capital europeo, hemos podido reembolsar nuestras deudas exteriores y producir un exceso de capital. En vista de las enormes riquezas de la América del Sur, abrigo la mayor confianza que este fenómeno registrado en mi patria deberá repetirse en estas

¹³⁴ "Los Discursos del Presidente de Chile y del Presidente Electo de los Estados Unidos", *El Diario Ilustrado*, Santiago, 12 de diciembre de 1928, p. 1.

naciones. El día se acerca cuando Chile haya acumulado capitales suficientes para constituirse en prestamista para con otras naciones".¹³⁵

En resumen, Hoover apoyó la política de endeudamiento externo para el desarrollo de las obras públicas y de la riqueza nacional, y auguró un feliz porvenir para Chile cuando, a través de esta política, nos transformáramos en un país acreedor.

Este optimismo del Presidente electo de Norteamérica no era una casualidad, sino un signo de los tiempos de prosperidad que en ese momento vivía Estados Unidos. La prosperidad económica de este país también podía llegar a Chile y los empréstitos externos eran un buen medio para asegurarlo.

El ambiente era de optimismo y confianza, y nada hacía presagiar una futura crisis. A fines de 1926 el Presidente de los Estados Unidos C. Coolidge resumió el momento económico que vivía Estados Unidos en los siguientes términos: "El año ha terminado para los Estados Unidos en medio de una prosperidad sin límites. Las condiciones son excelentes y la estructura económica de la nación funciona seguramente".¹³⁶

Por otra parte, el en ese momento Secretario de Comercio de los Estados Unidos, Herbert Hoover, declaró: "Este año se ha sobrepasado toda nuestra historia, pues la producción y consumo de todos nuestros artículos han establecido nuevos niveles, nunca alcanzados, y los salarios están más altos que nunca".¹³⁷

A fines de 1928 el optimismo era todavía mayor. En su último mensaje al Congreso, antes de abandonar la presidencia, Coolidge dijo: "Ninguno de los Congresos de los Estados Unidos hasta ahora reunidos para examinar el estado de la Unión tuvo ante sí una perspectiva tan favorable como la que se nos ofrece en los actuales momentos. Por lo que respecta a los asuntos internos hay tranquilidad y satisfacción (...) y el más largo período de prosperidad".¹³⁸

Según John K. Galbraith, la prosperidad de Estados Unidos se reflejaba en los siguientes índice: entre 1925 y 1929 el número de empresas manufactureras había aumentado de 183.000 a 206.700 y el valor de su producción total había subido de 60,8 a 68 mil millones de dólares. Por otra parte, el índice de producción industrial de la

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ "1926 ha terminado para U.S.A. en medio de una prosperidad sin límites", *La Nación*, Santiago, 2 de enero de 1927, p. 20.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Galbraith, *op. cit.*, p. 31.

Reserva Federal había aumentado, sobre una base de 100 para 1923-1925, de 67 en 1921 a 110 en julio de 1928 y llegaría a 126 en junio de 1929.¹³⁹

Esta prosperidad económica, encabezada por Estados Unidos, también alcanzaba a Europa, y este hecho implicaba que las negativas consecuencias económicas de la Primera Guerra estaban superadas. En 1925 la economía mundial ya había recuperado los niveles previos a la guerra.¹⁴⁰

El discurso optimista de Hoover en La Moneda era un fiel reflejo de este fenómeno. Era mostrar a Estados Unidos como un modelo de desarrollo económico, y como un acreedor capaz de cumplir el papel que Europa había desempeñado con éste, después de la Guerra de Secesión.

El modelo que Hoover ofrecía a Chile era conseguir la prosperidad económica a través del endeudamiento externo. Chile gustoso aceptó la oferta. El año 1928 marcó el comienzo de una etapa donde las emisiones de empréstitos externos se tornaron cada vez mayores.

7. EL ESTADO, EL PROTECCIONISMO Y LOS DISTINTOS GRADOS DE INTERVENCIÓN EN LA ECONOMÍA

1. Antecedentes

Dentro de los planes del Ministro de Hacienda Pablo Ramírez nos queda todavía un aspecto clave por estudiar. Este se refiere al rol que el Estado fue asumiendo en el desarrollo económico del país, el cual bajo el gobierno de Carlos Ibáñez es adoptado como un principio de administración moderna.

La intervención estatal en la economía en ningún caso era un fenómeno nuevo para el Chile de los años veinte. Durante el siglo XIX, más allá de la discusión de carácter teórico entre los librecambistas y los proteccionistas, se habían aplicado una serie de medidas que aumentaban la importancia del Estado en el desarrollo económico del país. No olvidemos la rápida acción que el gobierno emprendió para "salvar" a los bancos comerciales de la quiebra, cuando en los años 1878 y 1898, declaró la inconvertibilidad de la moneda. Según Sergio

¹³⁹ *Ibidem.*

¹⁴⁰ Cfr. Bernedo, *op. cit.*, p. 91.

Villalobos y Rafael Sagredo, durante el siglo XIX el Estado en ningún momento se alejó de la actividad económica, lo cual tomó características más concretas y precisas a partir del gobierno de Balmaceda.¹⁴¹ En este mismo sentido, Juan Ricardo Couyoumdjian afirma que el Estado chileno tenía una larga tradición de intervención en la economía, la cual se había expresado en áreas tales como los ferrocarriles, la red telegráfica y las combinaciones salitreras. El intervencionismo estatal en la economía durante el siglo XX, según Couyoumdjian, se tornaría aún mayor después de la Primera Guerra Mundial, debido a las condiciones económicas mundiales que resultaron de ella.¹⁴²

Ya en las primeras décadas del siglo XX aparecen ideas económicas claramente nacionalistas, entre cuyos partidarios destaca principalmente Guillermo Subercaseaux. Según Mario Góngora, Subercaseaux postulaba un Estado más ligado a los problemas económicos, administrativos e internacionales que a los religiosos.¹⁴³ En la práctica, Subercaseaux propugnaba, entre otras medidas, la creación de una industria siderúrgica, la protección de la industria nacional a través del arancel aduanero, la rebaja de los derechos de internación para los productos que no se fabricaban en Chile, el fomento de la marina mercante, la construcción de obras de regadío y ferrocarriles, la organización de la industria salitrera a través de una dirección general, etc.¹⁴⁴

Pero la creciente intervención estatal en la economía no sólo se expresaba en Chile. Según Eric Roll, el liberalismo económico, en la práctica, se había mostrado como incapaz de solucionar los problemas económicos derivados de la Primera Guerra Mundial. Por lo tanto, la intervención del Estado se había hecho necesaria para la normalización de la vida económica.¹⁴⁵ En este mismo sentido, Derek Aldcroft señala que la guerra de 1914 dio a los gobiernos una gran experiencia en la dirección de los asuntos económicos. Este intervencionismo gubernamental

¹⁴¹ Sergio Villalobos y Rafael Sagredo, *El Proteccionismo Económico en Chile. Siglo XIX*. Colección Sociedad, Tiempo y Cultura, Santiago, 1987, 175-185.

¹⁴² J. R. Couyoumdjian, *op. cit.*, 48 y sgtes.

¹⁴³ Mario Góngora, "Libertad Política y Concepto Económico de Gobierno en Chile hacia 1915-1935", en *Estudios Históricos*, Santiago, 8, 1986, 16.

¹⁴⁴ Guillermo Subercaseaux, *Los ideales nacionalistas ante el doctrinarismo de nuestros partidos históricos*, Imprenta Universitaria, Santiago, 1918, 16; citado por Juan Eduardo Vargas C., *Dos mentalidades políticas a comienzos del siglo XX: los partidos tradicionales y la tendencia nacionalista*, en *Revista de Ciencias Sociales*, 8, Valparaíso, 1975, 212.

¹⁴⁵ Eric Roll, *Historia de las Doctrinas Económicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, 419.

mental, una vez que la guerra hubo acabado, continuó vigente en muchos países, produciéndose así un paulatino abandono del esquema económico liberal de antes de 1914.¹⁴⁶

En Chile, en octubre de 1926, el en ese momento Ministro de Guerra, coronel Carlos Ibáñez del Campo, en parte de un discurso dirigido a la Cámara de Diputados expresó: "(Uds.) No han comprendido que los rumbos de un Estado moderno deben orientarse de preferencia y urgentemente hacia la solución de los problemas económicos, hacia la organización de las fuerzas productivas que constituyen la única base sólida del robustecimiento de la economía nacional. En suma, no han comprendido que el viejo criterio político debe ser sustituido por un nuevo concepto de gobierno que resuelva y ejecute, que no postergue la solución de los problemas nacionales".¹⁴⁷

Según Ibáñez, para el Estado era un deber intervenir en la economía y esta obligación, según él, todavía no se practicaba en Chile hacia 1926.

Una vez que Ibáñez llegó al gobierno, su Ministro de Hacienda primero se dedicó a estabilizar las finanzas fiscales, a organizar el crédito externo sobre nuevas bases y, en general, a regularizar la vida económica del país. Para cuando este objetivo se alcanzara Ramírez señaló: "(...) El Gobierno realizará rápidamente un programa vigoroso de protección activa a todas las industrias nacionales (...)".¹⁴⁸

Esta segunda etapa del programa económico de Pablo Ramírez, la protección y fomento de la producción nacional, en la práctica, fue aplicada en forma paralela a la estabilización económica, pero una vez que esta última estuvo terminada la protección estatal fue aumentada en grado y extensión.

Cabe aclarar que para el presente trabajo estudiaremos el proteccionismo únicamente en dos áreas en que fue aplicado. El motivo de lo anterior se debe a que durante este período la intervención estatal se dio en los más variados ámbitos de la economía chilena, por lo que resulta más claro, atendiendo al carácter más general de este trabajo, explicarlo a través de aspectos distintos y puntuales.

Los dos casos a estudiar serán:

¹⁴⁶ Aldcroft, *op. cit.*, 68.

¹⁴⁷ A. Ibáñez, *op. cit.*, 47.

¹⁴⁸ "Afrontar los problemas, no orillarlos: proceder con justicia y sin contemplaciones", *La Nación*, Santiago, 23 de febrero de 1927, p. 6.

1. Cajas de Crédito de Fomento sectorial: a. Caja de Crédito Agrario, b. Caja de Crédito Minero, y c. Instituto de Crédito Industrial.

2. Arancel Aduanero de 1928.

a) *La Caja de Crédito Agrario*

Esta institución nació en 1926 al amparo de la ley 4.074 del 27 de julio de ese año. Esta ley facultó a la Caja de Crédito Hipotecario¹⁴⁹ para emitir letras con garantía de vales de prenda de almacenes generales de depósito, o con garantía sobre prenda agraria. Esta ley, además, señaló las instituciones que podían acogerse a sus beneficios, contándose entre ellas a las sociedades filiales organizadas por la Caja de Crédito Hipotecario. La Caja de Crédito Agrario nació, por lo tanto, como una filial de la Caja de Crédito Hipotecario.¹⁵⁰

Las razones que motivaban la creación de esta caja de crédito sectorial se originaban, según la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores, en que la actividad agrícola había sufrido grandes modificaciones respecto de épocas pasadas. En este sentido, durante el siglo XIX los agricultores habían trabajado sus propiedades con sumas reducidas de dinero, con poca maquinaria y con ganados criollos de poco valor. En cambio, hacia 1926, la agricultura requería de grandes sumas de dinero para maquinarias importadas, construcción de establos y silos, y para cuidar de ganados de razas importadas, que tenían altos precios. Esta necesidad de capital para financiar la actividad agrícola no era cubierta, según la mencionada comisión, a través de los créditos hipotecarios, que se otorgaban hasta por el 40% del valor de la propiedad. Por otra parte, el crédito hipotecario sólo beneficiaba a los agricultores que tenían la calidad de propietarios, y excluía, por ejemplo, a los arrendatarios.¹⁵¹ Este carácter restrictivo que afectaba al crédito agrario era el que se pretendía eliminar con la creación de la Caja de Crédito Agrario. En otras palabras, el crédito agrario debía ser, de ahí en adelante, personal, dirigido a la persona del prestatario, y no a los bienes inmuebles que éste poseyera. También debían extenderse los plazos de los préstamos, ya que según la legislación

¹⁴⁹ Creada el 29 de agosto de 1855.

¹⁵⁰ Cámara de Senadores, *Boletín de Sesiones Ordinarias*, sesión 10, 9 de julio de 1926, p. 238.

¹⁵¹ Cámara de Senadores, *Boletín de Sesiones Ordinarias*, sesión 24, 23 de junio de 1926, 460.

bancaria dictada el año 1925 los bancos comerciales sólo estaban autorizados para descontar letras a un máximo de noventa días, disposición que se ajustaba a las prácticas del comercio, pero no a los ciclos de producción agrícola, que en el mejor de los casos no es inferior a un año. Por lo tanto, según la nueva ley de crédito agrario, los préstamos del sector debían ser pactados dentro de un plazo que iba desde los seis meses hasta los cinco años. Otro aspecto que la nueva caja de crédito debía solucionar era el relativo a los intereses sobre el préstamo acordado. En este sentido la Comisión de Hacienda del Senado señaló: "El alto interés actual mantiene detenida nuestra producción agrícola y el aumento de la producción está ligado esencialmente a la baja del precio del capital de explotación de la tierra".¹⁵² Con estos antecedentes se fijó como máximo de interés a las letras de crédito agrario un 8% anual, porcentaje inferior al interés de mercado.

En la práctica, la Caja de Crédito Agrario funcionaría de la siguiente manera: el agricultor interesado recibiría dinero en efectivo a cambio de depósitos de mercaderías o de prendas de animales, maquinarias, etc., quedando las prendas en posesión del deudor, ya que de otra forma el agricultor se quedaba sin sus herramientas de trabajo.¹⁵³

El financiamiento de la Caja de Crédito se realizó a través de la suscripción de 50.000 acciones por parte de la Caja de Crédito Hipotecario, la cual entregó a la Caja de Crédito Agrario su primer capital: dos millones de pesos. Para financiar ésta y otras operaciones la Caja de Crédito Hipotecario debió suscribir un empréstito en los Estados Unidos, garantizado por el Estado chileno y que ascendía a la suma de 10 millones de dólares. El hecho de obtener el financiamiento en el extranjero apuntaba a facilitar el otorgamiento de préstamos a menor interés, ya que de haber sido contratado el crédito en el mercado interno las condiciones habrían sido mucho más onerosas, y esto se habría traducido en un aumento de las tasas de interés de los créditos agrarios.¹⁵⁴

Inicialmente, la participación del Estado en la Caja de Crédito Agrario se redujo al otorgamiento de una garantía en favor del empréstito destinado a financiarla; a que el único que podía autorizar aumentos de capital era el Presidente de la República y que la ins-

¹⁵² *Ibidem.*

¹⁵³ *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, septiembre de 1926, tomo 3, ley 4.097.

¹⁵⁴ *Memoria de la Caja de Crédito Hipotecario*, 1926, 27-29.

titución encargada de organizar y de velar por su funcionamiento (la Caja de Crédito Hipotecario) era estatal.

La dirección de la Caja estaba en manos de un consejo de ocho miembros, los cuales debían ser —según su propio reglamento— poseedores de por lo menos 25 mil acciones.¹⁵⁵ Por lo tanto, los sucesivos consejos de la Caja, al ser el Estado el principal accionista de la institución a través de la Caja de Crédito Hipotecario, fueron dominados ampliamente por el gobierno.

En 1927, y con Ibáñez en la Presidencia de la República, el Estado tomó un papel más activo en lo que a objetivos de la Caja de Crédito Agrario se refería. A través de la ley 4.163 del 24 de agosto de 1927 se otorgaron mayores facilidades al pequeño agricultor, el cual, según la Comisión del Senado, no disponía ni de animales, ni máquinas de explotación, ni semillas, ni elementos de trabajo en general, como para poder obtener un préstamo apreciable a través del contrato de prenda agraria.¹⁵⁶

Esta preocupación por el pequeño agricultor derivaba de los resultados dados a conocer en un estudio realizado por la Sociedad Nacional de Agricultura, que concluía que el territorio agrícola del país estaba dividido en 94.690 propiedades, de las cuales 38.177 eran menores de cinco hectáreas, y que representaban el 40,32% del total de las propiedades. En cambio, los grandes predios, que iban de 200 a 5.000 hectáreas, representaban sólo el 9,6% del total. Al respecto la Comisión de Hacienda del Senado señaló: “Los datos anteriores acusan la existencia de una población extraordinaria de pequeños propietarios que representan un factor de indiscutible importancia en el orden social y que es preciso atender en sus necesidades, lo que sólo puede conseguirse poniendo a su alcance un crédito fácil y barato”.¹⁵⁷

Estas mayores facilidades al pequeño agricultor se tradujeron en que la Caja de Crédito Agrario podía, desde ese momento, prestarle sumas de hasta veinte mil pesos, a diferencia de la ley original, que sólo facilitaba un monto de un mil pesos, como máximo, para el pequeño agricultor.

¹⁵⁵ Eugenio Veloso N., *La Caja de Crédito Agrario*, Memoria de Prueba, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1948, 17.

¹⁵⁶ Cámara de Senadores, *Boletín de Sesiones Ordinarias*, sesión 28, 25 de julio de 1927, 743.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

El año 1928 se caracterizó por las nuevas modificaciones que sufrió la Caja de Crédito Agrario. Por una parte el nuevo reglamento de la institución estableció que el Estado quedaba autorizado para realizar su política de fomento agrario a través de la Caja. Incluso en el mismo reglamento se anotó que desde ese momento la Caja de Crédito Agrario correspondía al concepto moderno que se tenía del Estado, cuyo rol era dirigir la vida económica de un país, interviniendo en las labores productivas y organizando la economía nacional para ponerla al servicio de la colectividad.¹⁵⁸ Por otra parte, se autorizó a la Caja Nacional de Ahorros¹⁵⁹ para suscribir acciones de la Caja de Crédito Agrario hasta la suma de 20 millones de pesos, garantizando el Estado un interés del 7% anual a cada acción. En virtud de esta autorización el capital de la Caja de Crédito Agrario fue elevado a 20 millones de pesos.¹⁶⁰

Esta creciente intervención del Estado, en lo que a crédito sectorial se refería, respondía también a una tendencia similar en los principales países con una agricultura desarrollada. Según el senador Guillermo Azócar, países como los Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina y Alemania, entre otros, debían gran parte de su desarrollo agrario a la intervención de los gobiernos en el otorgamiento de créditos agrícolas baratos y a largo plazo. En seguida el senador Azócar citaba como ejemplos concretos el Banco Central Agrícola de los Estados Unidos y sus doce filiales y el Banco de Alemania.¹⁶¹

También durante el año 1928 la Caja de Crédito Agrario celebró un convenio con la Caja Nacional de Ahorros por el cual todas las oficinas de esta última servirían de agencias de la primera, a lo largo de todo el territorio nacional. El objetivo de este convenio era acercar el crédito agrícola al agricultor que lo requiriera, evitándole a éste incurrir en gastos de traslado.

Pero la labor de la Caja de Crédito Agrario no sólo se limitó a la ayuda crediticia, sino que además realizó una serie de estudios como, por ejemplo, sobre la productividad por hectárea. También distribuyó abonos agrícolas a precios más bajos que los de mercado y dio los

¹⁵⁸ Veloso N., *op. cit.*, 28.

¹⁵⁹ Creada como filial de la Caja de Crédito Hipotecario el 6 de septiembre de 1884.

¹⁶⁰ Superintendencia de Bancos, *Memoria de la Superintendencia de Bancos*, 1928-1929, 29-30.

¹⁶¹ Cámara de Senadores, *Boletín de Sesiones Ordinarias*, sesión 36, 10 de agosto de 1927, 987.

primeros pasos en la entrega de semillas seleccionadas a los agricultores, para así mejorar la calidad de los productos.

Otro campo de constante preocupación de la Caja fue el inicio de una política de fomento de la ganadería, donde por iniciativa del gobierno se propició la internación de vaquillas argentinas, aportando la Caja, además de los capitales, el personal y la asesoría técnica respectiva. La finalidad de esta medida era aumentar y mejorar la masa ganadera del país.¹⁶²

La Sociedad Nacional de Agricultura celebró el buen funcionamiento de la Caja y la "liberalidad" con que ésta otorgaba sus créditos, argumentando que esto era posible debido a la efectiva labor de control que la Caja ejercía sobre sus inversiones y las inspecciones periódicas que practicaba sobre las prendas. La Caja prestaba grandes sumas, pero respaldada por una controlada política de inversiones.¹⁶³

En enero de 1930, por ley 4.806, el Estado pasó a ser accionista directo de la Caja en reemplazo de la Caja Nacional de Ahorros. Esta operación se realizó a través de la emisión de 18 millones de pesos en bonos de deuda interna, que garantizaban un 7% de interés anual. Al mismo tiempo, el Consejo de la Caja también fue modificado, quedando constituido por un presidente, que era nombrado por el Presidente de la República, a propuesta en terna del Consejo; por tres consejeros designados por el Presidente de la República; por dos consejeros nombrados por las sociedades agrícolas, pero confirmados por el presidente del consejo; por un consejero designado por los accionistas de la Caja, y por un consejero nombrado por el directorio del Banco Central.¹⁶⁴

A través de esta operación el Estado, ahora en forma directa, quedó convertido en el principal accionista de la Caja de Crédito Agrario, correspondiéndole el 90% del capital pagado y el control directo del 50% de los consejeros de la institución, y el resto controlados en forma indirecta.

La importancia de la Caja de Crédito Agrario la podemos cuantificar al observar el desarrollo de sus operaciones de crédito entre 1927 y 1931. Durante ese lapso las operaciones de la Caja aumentaron en

¹⁶² "La labor desarrollada por la Caja de Crédito Agrario", *La Nación*, Santiago, 22 de julio de 1928, p. 103.

¹⁶³ "La Caja de Crédito Agrario", *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*, 4 de abril de 1929, 193-194.

¹⁶⁴ *Recopilación de Leyes por orden numérico*, 1930, tomo XVI, Ley 4.806, 1554.

un 385,5%. Por otra parte, resulta muy significativo ver cómo el porcentaje de participación de las colocaciones de la Caja va aumentando respecto del total de las colocaciones del sistema financiero chileno. Es así como en 1927 las colocaciones de la Caja representaban el 2,28% del total de las colocaciones; en cambio, hacia 1930 representaban el 8,57% y en 1931, el 10,59%.¹⁶⁵

Así, el Estado chileno paulatinamente pasó a controlar la Caja de Crédito Agrario, aumentando el monto de los capitales involucrados y orientando los créditos al mayor número de agricultores posible.

b) *La Caja de Crédito Minero*

La idea de crear una Caja de Crédito Minero fue presentada por la Sociedad Nacional de Minería al Congreso Nacional en agosto de 1926. En la moción del proyecto, la entidad minera habló de la necesidad de fomentar la producción protegiendo a las industrias. Después agregó que si ya se había despachado la ley sobre crédito agrario en forma favorable, se hacía urgente despachar pronto la de crédito minero.¹⁶⁶

La Comisión de Agricultura, Minería, Fomento Industrial y Colonización del Senado informó que el proyecto presentado por la Sociedad Nacional de Minería se justificaba plenamente, atendiendo al estado de postración en que se encontraba la minería chilena en ese momento. Este estado de cosas se debía, fundamentalmente, según la comisión, a las dificultades de crédito a que los industriales se veían sometidos y agregaba: "Intensificando la producción nacional, contribuiremos de un modo eficaz a la reconstitución del equilibrio económico del país, y dando facilidades para el desarrollo de la minería, se resolverá, en gran parte, el problema de la desocupación, encontrando trabajo bien remunerado muchos de nuestros conciudadanos (...)".¹⁶⁷

El estado de postración y decadencia a que la comisión aludía se refería al rápido agotamiento de los minerales de alta ley, y a que, por lo tanto, muchos centros productores habían comenzado a paralizar sus faenas. La solución técnica a este problema era sacar pro-

¹⁶⁵ Superintendencia de Bancos, *Estadística Bancaria de la República de Chile*, 1929-30-31.

¹⁶⁶ Cámara de Senadores, *Boletín de Sesiones Ordinarias*, sesión 56, 5 de agosto de 1926, 1154.

¹⁶⁷ Cámara de Senadores, *Boletín de Sesiones Ordinarias*, sesión 65, 18 de agosto de 1926, 1367.

vecho a los minerales de baja ley, a través de nuevos métodos de explotación, que eran más sencillos y económicos.

La creación de la Caja de Crédito Minero apuntaba a fomentar la explotación de estos minerales de baja ley, mediante el otorgamiento de los créditos necesarios.

El proyecto de creación de la Caja, por otra parte, reconocía el aporte del capital extranjero a la explotación de los grandes yacimientos tanto en el norte como en el centro del país, pero también reconocía que existían innumerables yacimientos de cobre, plata, plomo, zinc, etc., de proporciones más reducidas, que no requerían la intervención del capital extranjero y que bien podían ser explotados por el capital nacional.¹⁶⁸

En otras palabras, el proyecto de la Caja de Crédito Minero apuntaba a dar facilidades de crédito para la explotación de minerales de baja ley, cuya inversión estuviera al alcance del capital nacional.

El 12 de enero de 1927, por ley 4.112, fue creada esta caja de crédito sectorial, autorizada para efectuar operaciones destinadas al fomento de la instalación de establecimientos de beneficio de minerales de baja ley. Como única garantía para los préstamos se contemplaba las reservas de minerales cubicadas y se fijaba un máximo de 1,5 millones de pesos para cada crédito.

Por otra parte, la ley estableció que la Caja sólo podía operar con empresas nacionales, considerando como tales las que tuvieran un capital nacional no inferior al 75%, o que pertenecieran a extranjeros con residencia de más de cinco años en Chile y que al menos el 75% de los sueldos anuales correspondieran a empleados de nacionalidad chilena.

En cuanto al Consejo Directivo de la Caja, se estableció que éste estaría compuesto por ocho consejeros, de los cuales dos serían de libre elección del Presidente de la República; otros dos nombrados por el mismo funcionario, pero elegidos de una lista de cinco personas formada por el directorio de la Sociedad Nacional de Minería; y dos por el Senado y la Cámara de Diputados, respectivamente. El Director de la Caja era nombrado por el Presidente de la República, a propuesta en terna del Consejo de la institución.

A la Caja se le estableció un capital inicial de 40 millones de pesos, para lo cual se le autorizó a contraer obligaciones en Chile y en el

¹⁶⁸ "Caja de Crédito Minero", Sociedad Nacional de Minería, *Boletín Minero*, 327, julio de 1926, 670-672.

extranjero, las cuales contaron con la garantía del Estado y con un 7% de interés anual.¹⁶⁹

Algunas disposiciones de esta ley fueron recibidas con críticas por parte de la SONAMI, ya que los beneficiarios de ella se restringían sólo a los industriales ya instalados. Este aspecto restrictivo de la ley dejaba sin posibilidades al pequeño empresario que no contaba con los recursos suficientes como para cubicar las reservas de su mina, no pudiendo, por lo tanto, ofrecerla en garantía. También se consideró restrictivo el monto máximo de 1,5 millones de pesos para los préstamos a cada solicitante. Por último, se objetó que la Caja sólo estuviera autorizada para efectuar préstamos destinados a la instalación de establecimientos de beneficio de minerales, y que no contemplara préstamos destinados a financiar medios mecánicos para la explotación de minas. Estas críticas se transformaron en un proyecto de reforma de la ley original sobre crédito minero, presentado por la Sociedad Nacional de Minería,¹⁷⁰ y en cuya confección participó personalmente el Ministro de Hacienda Pablo Ramírez, y cuyo objetivo era mejorar la protección a la actividad minera.¹⁷¹ El 4 de julio de 1928, a través de la ley 4.340, se extendieron los préstamos de la Caja de Crédito Minero a la adquisición e instalación de maquinarias y al aumento del capital de explotación.

En diciembre de 1928, la ley 4.503 amplió las facultades de la Caja, permitiéndole fomentar la explotación de minas y autorizándola para explotar planteles de su propiedad y a comprar y vender minerales. Por otra parte, se mantuvo la exigencia de ofrecer en garantía para acceder a los préstamos la cubicación de la reserva de minerales del interesado, pero se agregó que en caso que esto no fuera suficiente el interesado podría ofrecer otras garantías, tales como una hipoteca de la propiedad, de las instalaciones, o de sus maquinarias, etc., quedando estas últimas en manos del deudor para su uso. Otra reforma de la ley original consistió en la eliminación del monto máximo para los préstamos.¹⁷²

¹⁶⁹ *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, enero de 1927, tomo 1, ley 4.112, 26.

¹⁷⁰ *Proyecto de Reforma de la ley orgánica de la Caja de Crédito Minero, Sociedad Nacional de Minería*, *Boletín Minero*, 353, septiembre de 1928, 516-521.

¹⁷¹ Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones Ordinarias*, 24 de octubre de 1928, sesión 59, 1292.

¹⁷² *Proyecto de Reforma de la ley orgánica de la Caja de Crédito Minero*, 516-521.

Hacia el año 1930, la Caja de Crédito Minero comenzó a rendir los frutos esperados. Por una parte, la institución había estudiado la mayor parte de las minas del norte del país, con el objeto de desarrollar la política minera del Estado sobre una base segura y para otorgar una debida garantía a las inversiones de la Caja. Por otra parte, la distribución de los préstamos se llevó a cabo tomando en consideración la comercialización de las substancias en los mercados internacionales, criterio que también apuntaba a proteger las inversiones. Es así que el 84,7% de los préstamos fue otorgado al cobre, la plata y al oro. En este mismo sentido, la Caja de Crédito Minero dio preferencia a la instalación de plantas de beneficio de estos tres minerales, muchas de las cuales eran de su propiedad.¹⁷³

Por otra parte, las disposiciones tendientes a autorizar créditos destinados a la instalación de elementos mecánicos en las minas y el de capitalizar empresas mineras en trabajo significaron que ambos ítem recibieran, en conjunto, el 44,4% del total de los préstamos entre 1929 y 1931. En cambio, la facultad de destinar fondos sólo a la instalación de plantas beneficiarias significó que este ítem recibiera sólo el 15,7% de los préstamos otorgados entre 1929 y 1931.¹⁷⁴ La decisión del gobierno de perfeccionar esta ley y de adecuarla a las reales necesidades de la pequeña y mediana minería llevó a la Caja de Crédito Minero a ocupar un creciente lugar de importancia entre las instituciones de crédito sectorial e incluso comercial. Es así como las colocaciones de esta Caja ascendieron en 1929 a \$ 6.181.315, en 1930 a \$ 9.959.524 y en 1931 a \$ 11.481.432, lo que expresado en términos porcentuales equivalía a un 0,3, a un 0,5 y a un 0,7 para cada año, respectivamente.¹⁷⁵

c) *El Instituto de Crédito Industrial*

Esta institución nació con el objeto de facilitar el crédito a los industriales y para servir, al mismo tiempo, de fomento a la industria nacional. Fue creada por la ley 4.312, del 24 de febrero de 1928.

¹⁷³ Exposición del director de la Caja de Crédito Minero, Osvaldo Martínez, Sociedad Nacional de Minería, Boletín Minero, 380, diciembre de 1930, 758-764.

¹⁷⁴ Porcentajes obtenidos en base a datos aparecidos en Sociedad Nacional de Minería, Boletín Minero, 380, diciembre de 1930, 759.

¹⁷⁵ Superintendencia de Bancos, *Estadística Bancaria de la República de Chile*, 1929-30-31.

Los motivos que llevaron a crear este instituto de crédito los encontramos en una carta dirigida al Ministro de Hacienda por el Consejo Directivo de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). En ella se señalaba el hecho de que el gobierno ya había atendido los problemas de crédito que aquejaban tanto a la agricultura como a la minería, pero que, sin embargo, la industria fabril había sido postergada en este sentido. La Sofofa hacía notar que la industria atravesaba en ese momento por un período de crisis, debido, entre otras causas "(...) A la restricción del crédito y a la carestía de éste". También se enfatizaba al Ministro que tanto la Caja de Crédito Hipotecario como los bancos comerciales sólo realizaban préstamos con garantía de bienes raíces, pero que no aceptaban como garantía la maquinaria industrial. Por último, solicitaron a Ramírez que patrocinara ante el Congreso Nacional un proyecto de ley que hiciera extensivos a las industrias fabriles los beneficios del contrato sobre prenda agraria. Lo que en otros términos significaba que las instituciones de crédito debían aceptar como garantía la maquinaria industrial, la cual quedaba en prenda.¹⁷⁶

La respuesta de Ramírez a la Sofofa no se hizo esperar. En ella señaló que su ministerio se preocupaba con el mayor interés de la protección y el fomento de la industria nacional, y que dentro de sus proyectos estaba contemplada la creación de un Instituto de Crédito Industrial.¹⁷⁷

En el mensaje enviado por el Ejecutivo al Congreso Nacional se señaló que la principal preocupación de los gobiernos modernos era la de propiciar el desarrollo de la producción por medio del otorgamiento de las facilidades adecuadas para el acceso al crédito. Como ejemplo de lo anterior se señaló la creación de instituciones de crédito industrial en distintos países, como el Instituto de Crédito Industrial en Italia, el Banco de Crédito Industrial en España, y las medidas de esta índole que los Estados Unidos habían adoptado durante la guerra mundial.¹⁷⁸

En cuanto a las dificultades para acceder al crédito por parte de los industriales, el mensaje presidencial explica que las razones de este fenómeno se encuentran en la escasez de capitales y a que tanto los

¹⁷⁶ *Carta al Ministro de Hacienda*, Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril, 8, de agosto-septiembre de 1927, 496.

¹⁷⁷ *Respuesta del Ministro de Hacienda*, Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril, 9, octubre de 1927, 568.

¹⁷⁸ Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones Extraordinarias*, sesión 1, 14 de noviembre de 1927, 27.

bancos como las instituciones hipotecarias han dado mayor preferencia a los terratenientes. Otras causas, según el Ejecutivo, han sido que los directores de los bancos comerciales, desconocedores de las materias industriales, han mirado este tipo de inversiones con infundado recelo, y que, por otra parte, la Ley General de Bancos imposibilita a los bancos comerciales para efectuar operaciones a más de un año lazo.¹⁷⁹

En ambas ramas del Congreso, durante la discusión del proyecto sobre crédito industrial, se hizo notar con extrañeza la denominación de Instituto de Crédito Industrial que se le daba a la nueva institución, considerando que las organizaciones de crédito agrario y minero recibían el nombre de "Cajas". Tras una breve discusión, se acordó dejar el nombre de "Instituto", ya que gran parte de este proyecto se había tomado del Instituto de Crédito Industrial italiano, y que por lo tanto procedía dejarle incluso el nombre.¹⁸⁰

El proyecto fue aprobado y dio origen a la mencionada ley 4.312, que estableció una sociedad anónima con participación fiscal, destinada a facilitar el crédito a empresas industriales.

El capital de la sociedad se fijó en veinte millones de pesos, dividido en 20 mil acciones de mil pesos cada una, y con un interés garantido por el Estado hasta de un 8% anual. Se estableció que este capital sería formado sobre la base de las inversiones que realizaran las Cajas de Previsión Social, de Ahorros, de Empleados Públicos y Periodistas, de Ferrocarriles del Estado y otras de igual naturaleza, y de empréstitos que el Instituto de Crédito Industrial contratara en Chile y en el extranjero.¹⁸¹

El Directorio del Instituto se estructuró en base a once miembros, seis de ellos designados por las entidades accionistas; cuatro por el Presidente de la República, de los cuales uno tenía que ser funcionario del Ministerio de Industrias, dos de ellos propuestos por la Sofopa y el Instituto de Ingenieros de Chile, y el otro de libre elección del Primer Mandatario; y el presidente del Instituto elegido por el directorio. La participación de representantes del Estado fue incluida, según el gobierno, como medio de confiar en el control de las operaciones

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones Extraordinarias*, sesión 5, 22 de noviembre de 1927, 189.

¹⁸¹ El gobierno justificó la inversión de las distintas cajas señaladas, argumentando que con ello se buscaba dar un empleo seguro y útil a dineros que muchas veces estaban inmovilizados. Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones Extraordinarias*, sesión 1, 14 de noviembre de 1927, 27.

y de mantener una cooperación constante entre el Instituto y el gobierno. También se habló de que al gobierno le correspondía una "misión funcional", que implicaba que éste debía intervenir de cerca en materias donde estuviera ligado el bienestar general de la colectividad.¹⁸² Siguiendo este principio, se reservaron al Presidente de la República las facultades reglamentarias y de organización del Instituto, las cuales podían ser modificadas según las circunstancias.

En cuanto a las funciones del Instituto de Crédito Industrial, éstas abarcaban la concesión de créditos a largo plazo (5 años), la emisión de bonos por cuenta de empresas nacionales, la consolidación de deudas y la intervención del Instituto para facilitar el descuento de letras tanto en Chile como en el extranjero. El control de la contabilidad y de la legalidad de las operaciones quedó sujeto a la Superintendencia de Bancos.

Inicialmente, los beneficios que el Instituto otorgaba estaban dirigidos exclusivamente a los industriales chilenos, mientras que los extranjeros domiciliados en Chile debían nacionalizarse como ciudadanos chilenos para acceder a estos beneficios. En octubre de 1928 la Sociedad de Fomento Fabril hizo notar esta desigualdad y pidió la reforma de esta disposición.¹⁸³ Esta modificación fue realizada por decreto 3.217 del 30 de julio de 1929, con el cual se extendieron los servicios del Instituto a los industriales extranjeros que probaran hallarse establecidos en Chile por más de cinco años consecutivos, y también a las sociedades constituidas en conformidad a las leyes chilenas, y que tuvieran a lo menos el 60% de su capital declarado y de sus reservas invertidas en el país.¹⁸⁴

En cuanto a las garantías de los préstamos, se estableció, entre otras, la de prenda industrial, similar a la de prenda agraria, y que contemplaba como tales: instalaciones y maquinarias de explotación industrial, herramientas, utensilios, animales y elementos de trabajo industrial de cualquiera clase; materias primas y productos de explotación que hubieran sido transformados industrialmente. Este aspecto fue muy importante, ya que permitía al industrial obtener un préstamo dejando como garantía cualquiera de los artículos mencionados, pero conservándolos él en su poder.

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ *El Instituto de Crédito Industrial*, Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril, 10, octubre de 1928, 604.

¹⁸⁴ *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, julio de 1929, tomo 2, pp. 2044-2045.

La labor del Instituto no sólo se redujo a facilitar créditos, sino que también se preocupó de confeccionar y de mantener al día un rol de industriales de todo el país, de conocer las relaciones de trabajo del capital, con las maquinarias y el personal de obreros y empleados; de conocer las condiciones en que los industriales adquirirían sus materias primas; de estar informado sobre los distintos mercados consumidores, además de conocer precios y costos de fletes, legislación aduanera nacional y extranjera, etc.¹⁸⁵

El 24 de junio de 1930, la ley 4.856 autorizó al Instituto para aumentar su capital de 20 millones de pesos hasta la suma de 40 millones de pesos. Este aumento de capital fue justificado atendiendo a la fuerte demanda de créditos que se hacía a la institución y a la creciente importancia que ésta adquiriría en el sistema financiero nacional. Esta suma, que al igual que el capital inicial, devengaba un interés del 7% anual, estaba garantizada por el Estado y además quedaba exenta del pago de contribuciones. No obstante esta autorización, y debido a los efectos de la crisis económica internacional, que ya se hacía sentir sobre el país, el Instituto logró aumentar su capital hasta la suma de 30 millones de pesos.¹⁸⁶

En cuanto a las colocaciones de los dineros éstos fueron asignados, preferentemente, a sectores industriales muy definidos. Es así como el sector de alimentos, bebidas y licores recibió el 24,4% del total de las colocaciones, seguido por el grupo de textiles y sus derivados que recibieron el 16,1% de las colocaciones; a continuación, les siguen los grupos de maderas y muebles y fundiciones e industria metalúrgica, con 14,1 y 12,3%, respectivamente. Si sumamos estos porcentajes, obtenemos que el 66,6% del total de las colocaciones del Instituto de Crédito Industrial fueron destinados a estos cuatro sectores.¹⁸⁷

Por último, las colocaciones del Instituto fueron en un notorio aumento a partir de su entrada en funciones, ya que el año 1928 los montos colocados ascendieron a \$ 3.164.590, el año 1929 aumentó a

¹⁸⁵ *Crédito Industrial*, Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril, 4, abril de 1928, 187-192.

¹⁸⁶ Superintendencia de Bancos, *Memoria de la Superintendencia de Bancos correspondiente a los años 1930 y 1931*, 95-96.

¹⁸⁷ Porcentajes obtenidos en base a datos de Héctor García G., *Del Crédito Industrial*, Memoria de Prueba, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1941, 68-71.

\$ 20.647.269, en 1930 la cifra fue de \$ 31.189.902, y en 1931, a pesar de la crisis, las colocaciones llegaron a \$ 26.328.374.¹⁸⁸

2. El arancel de 1928

En materia de política arancelaria el gobierno del Presidente Ibáñez dio pasos significativos en pos de lograr una efectiva protección a la industria nacional y, también, de permitir al fisco obtener un aumento en lo que a entradas aduaneras se refería. Pero estos objetivos no eran una novedad, ya que desde la promulgación del arancel de 1916 hasta la promulgación de la nueva tarifa arancelaria de 1928, ellos siempre habían estado presentes.

El arancel de 1916, según Ricardo Couyoumdjian, introdujo una tasa general de 30 % sobre el valor de todos los productos, exceptuando las materias primas y productos semielaborados que eran gravados con una tasa menor. En cambio, algunas manufacturas eran gravadas con tasas que iban de un 40% a un 50%, las cuales resultaban ampliamente protegidas por este arancel.¹⁸⁹

Ya en 1921 el alza de precios de las materias primas y de los productos de las distintas industrias, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, determinó al gobierno a aumentar en un 50% los derechos de internación aprobados en 1916. Esta medida apuntaba a lograr dos objetivos claramente expresados: proteger la industria nacional de la competencia extranjera, la cual —según el gobierno— había logrado un satisfactorio desarrollo gracias a la guerra europea, y permitir un importante aumento de las entradas fiscales.¹⁹⁰

En un memorial enviado en diciembre de 1925 por el entonces presidente de la Sofopa, Guillermo Subercaseaux, al Ministro de Hacienda, se hizo hincapié en que el arancel de 1916, que había reemplazado los derechos ad valorem por los derechos específicos, había sido elaborado sobre la base de los precios existentes en 1912, y que el arancel de 1921 sólo se había limitado a elevar algunos de los derechos establecidos. Según Subercaseaux, el problema radicaba en que con el considerable aumento de los precios producido por la Guerra Mundial los artículos

¹⁸⁸ Superintendencia de Bancos, *Estadística Bancaria de la República de Chile, 1929-30-31*.

¹⁸⁹ Couyoumdjian, *op. cit.*, 112.

¹⁹⁰ *Proyecto de Reforma del Arancel Aduanero presentado por el Gobierno al Congreso Nacional*, Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril, 8, agosto de 1926, p. 543.

de la industria nacional habían quedado prácticamente sin protección. Y agregó el presidente de la Sofofa: "Dentro de la política de protección y de fomento a la industria nacional que ha sido norma de la mayor parte de nuestros gobiernos, no era posible desentenderse de la grave situación que tenía que producirse para nuestra industria, después de restablecida la normalidad en Europa, si, por lo menos, no se restablecía el porcentaje de protección aduanera correspondiente a la elevación de los precios de la mayor parte de los artículos". Por último Subercaseaux se pregunta: "¿Qué sería de nuestros consumidores si no existieran en el país las fábricas de paños, de calzado, de muebles y demás artículos que hoy los proveen a precios tan inferiores a los de la industria extranjera?". Y él mismo se responde: "Si dejamos producirse el cierre de nuestras fábricas, desaparecerán estas ventajas. No olvidemos que la industria extranjera rebaja momentáneamente sus precios mientras trata de competir con la nacional. Eliminada la competencia por la ruina de la industria nacional, quedaría el consumidor sin defensa alguna en manos del proveedor extranjero".¹⁹¹

Tras una serie de proyectos de reforma arancelaria, presentados por distintas comisiones encargadas de estudiar estas materias,¹⁹² ningún gobierno adoptó medidas concretas en este sentido. En diciembre de 1925 se designó una nueva comisión para que estudiara el problema del arancel, la cual concluyó que era necesario armonizar los distintos intereses que una reforma de esta índole implicaba. Estos intereses, contradictorios, estaban representados por los comerciantes de Valparaíso y Santiago, los cuales se sentían perjudicados por el alza de los derechos de internación, y por los industriales representados por la Sofofa, los cuales, como ya vimos, abogaban por un amplio proteccionismo aduanero.

En agosto de 1926 el gobierno envió un proyecto de reforma del arancel aduanero al Congreso Nacional, en el cual se resaltaba la idea de armonizar los intereses divergentes en él comprometidos. En este sentido, el mensaje del Ejecutivo proponía una protección a la industria nacional, circunscribiéndola a aquellas industrias que por el desarrollo que hubieran alcanzado constituyeran verdaderos factores de producción nacional. También se extendía la protección a estimular

¹⁹¹ Guillermo Subercaseaux, *Memoria de la Sofofa al Ministro de Hacienda*, Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril, 1, enero de 1926, 55-56.

¹⁹² Entre los años 1922 y 1925 se presentaron un total de seis proyectos de revisión del Arancel Aduanero; *Arancel Aduanero*, Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril, 2, febrero de 1926, 73-74.

la instalación de industrias nuevas, siempre que éstas reunieran los requisitos económicos que justificaran su existencia. Por otra parte, el Ejecutivo hacía presente al Congreso Nacional que la aprobación de estas reformas debía evitar perturbaciones o inconvenientes al comercio, el cual cumplía con el importante rol de intermediario entre los productores, tanto nacionales como extranjeros, y los consumidores.

En cuanto a los consumidores, el gobierno aclaró que un aumento considerable del derecho aduanero acarrearía un alza de precios de las mercaderías y un consiguiente aumento en el costo de la vida. Este punto, según el mencionado mensaje, era de suma importancia, ya que la norma del proyecto era la protección industrial, pero sin menoscabo del interés de los consumidores.

Por último el gobierno señaló que la elevación moderada de los derechos de internación contemplaba un normal aumento de las rentas fiscales.¹⁹³

En enero de 1928, y después de más de un año y medio de discusión en el Congreso Nacional, el diputado Jorge Orrego, miembro de la Comisión Mixta dedicada al estudio del problema arancelario, informó a la Cámara de Diputados sobre los criterios generales que se habían utilizado para el estudio de la reforma arancelaria. Un primer criterio que se estableció fue el de proteger todos los productos que no estuviesen suficientemente protegidos, que se produjeran en el país, y que pudieran conducir al establecimiento de una industria que no había podido florecer con los bajos derechos existentes. A estas industrias establecidas o por establecer se resolvió protegerlas subiendo los derechos, a fin de que obtuviesen bastantes utilidades para su sostenimiento y para mejorar los productos que elaboraban.¹⁹⁴ Así, por ejemplo, según Orrego, se optó por subir los derechos al calzado y a todos los productos en bruto que sirvieran a esta industria. Por la misma razón se acordó subir el derecho a los papeles y cartones.

Un segundo criterio utilizado por la Comisión mencionada fue el de no subir los derechos a los productos que no eran fabricados en el país, o a los que elaborara alguna empresa nacional, y que cuyos balances demostraran que obtenía cuantiosas utilidades. Un ejemplo

¹⁹³ *Proyecto de Reforma del Arancel Aduanero presentado por el Gobierno al Congreso Nacional*, Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril, 8, agosto de 1926, 5543.

¹⁹⁴ Llama la atención este argumento que presume que el exceso de utilidades de una empresa vaya a ser destinado al mejoramiento de los artículos que fabrica.

en este sentido fue la larga discusión en torno al derecho sobre el cemento producido por la fábrica "Cemento El Melón". A este producto, inicialmente, se le había otorgado un derecho de seis pesos por quintal métrico internado, pero se le consideró excesivo, ya que la mencionada fábrica tenía el monopolio del cemento en Chile y su producción sólo alcanzaba para abastecer las necesidades de la zona central del país. Por lo tanto, de haberse aprobado el derecho inicial de seis pesos, tanto las provincias del norte como del sur del país se habrían visto obligadas a comprar cemento extranjero a precios más altos.

Un tercer criterio aplicado fue el de bajar a un mínimo de cinco centavos el derecho a todos los productos que se consideraba que en Chile no podrían producirse y que estuvieran clasificados como productos de primera necesidad. Así, por ejemplo, se dejó libre de derechos a los artículos farmacéuticos y medicinales.¹⁹⁵

Para el diario "El Mercurio", las ideas predominantes en la confección del arancel debían ser el fiel reflejo de un proteccionismo industrial "bien entendido", cuyos resultados beneficiarían tanto a los empresarios como a los obreros, y que además traería el resurgimiento de la actividad fabril, la absorción de la mano de obra cesante, nuevos capitales y aumentaría los índices de producción.¹⁹⁶

Para el diario "La Nación", el arancel aduanero representaba uno de los medios más eficaces para proteger la industria nacional, y lo comparaba a una declaración de principios de un gobierno en el orden económico, comercial e industrial.¹⁹⁷

El 22 de febrero de 1928 fue promulgada finalmente la ley 4.321 sobre arancel aduanero, la cual entró en vigencia el 27 de abril de ese año.

Según la publicación "Boletín de Aduanas", que era el órgano oficial de la Superintendencia de Aduanas, el nuevo arancel mantenía y reforzaba un espíritu nacionalista y proteccionista, ya que además de proteger los productos fabricados en Chile, facultaba al Presidente de la República para devolver hasta un 50% de los derechos de internación de aquellos artículos que, a su juicio, introdujeran progresos,

¹⁹⁵ Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones Extraordinarias*, sesión 34, 17 enero, 1928, 1670-1671.

¹⁹⁶ "Los Problemas de la Producción y la Acción del Gobierno", *El Mercurio*, Santiago, 29 de agosto de 1927, p. edit.

¹⁹⁷ "La Discusión del Arancel Aduanero", *La Nación*, Santiago, 5 de enero de 1927, p. edit.

nuevos métodos o mejoramientos en las industrias salitrera, minera o metalúrgica. También el nuevo arancel otorgaba franquicias para las materias primas, maquinarias o artículos que no se fabricaran en el país.¹⁹⁸ Según la ley del arancel de 1928, se autorizaba al Presidente de la República para alzar los derechos de internación en un 35% y hasta un 50%, en determinadas circunstancias, e igualmente para autorizar disminuciones temporales, no mayores de un 25%, a artículos de consumo de primera necesidad y a los indispensables para la salud pública.¹⁹⁹

El carácter nítidamente proteccionista de este arancel,²⁰⁰ que como ya vimos no se puede presentar como una novedad dentro de la historia aduanera del país, tampoco lo era dentro del contexto internacional de fines de la década de 1920. En este sentido, según Derek Aldcroft, después de la Primera Guerra Mundial la política económica de los países se volvió más nacionalista o "egocéntrica", lo cual redundó en progresivas trabas y barreras al flujo comercial.²⁰¹ En un artículo publicado por la revista "Hoy" el año 1932, su autor, Emile Vandervelde, se refirió al proteccionismo de esos años en los siguientes términos: "Antes de la crisis mundial —o gran depresión— algunos países tales como Francia, Alemania, Italia, y sobre todo Polonia, España y los Estados Unidos se habían declarado por una franca política proteccionista. Otros, al contrario, como Bélgica, Holanda, los países escandinavos, y en primer término Gran Bretaña, quedaron fieles a una libertad comercial a lo menos relativa. En 1925, por ejemplo, el índice de tarifas de Gran Bretaña, según las estadísticas dadas por la Sociedad de las Naciones, era 5, el de Holanda 6, el de Bélgica 14, contra 20 de Alemania, 21 de Francia, 32 de Polonia y 37 de los Estados Unidos".²⁰²

Por otra parte, y como recién se mencionó, desde Inglaterra, país que todavía permanecía relativamente fiel al sistema de libre comercio, surgieron voces que amenazaron con dar un giro hacia el proteccionismo, si el resto de los países no lo dejaban de lado. Al respecto, resulta muy ilustrativo un artículo aparecido en el diario "La Nación", en octubre de 1928, donde el presidente de la Unión Nacional de Fabricantes de Londres, sir John Corcoran, explicó que la política de

¹⁹⁸ *El Nuevo Arancel*, Boletín de Aduanas, 396-397, abril-mayo, 87-88.

¹⁹⁹ *Arancel Aduanero* (edición oficial), 1928, artículo 15.

²⁰⁰ P. T. Ellsworth, *Chile, an Economy in Transition*, The MacMillan company, New York, 1945, 51.

²⁰¹ Derek Aldcroft, *op. cit.*, 17 y 68.

²⁰² Emile Vandervelde, *La Reacción Proteccionista y la Crisis Mundial*, en Hoy, Santiago, 22, 15 de abril de 1932, 30-31.

mercados libres aplicada por Gran Bretaña no fue seguida por sus competidores comerciales, los cuales, en cambio, trabaron la importación de mercaderías británicas a sus respectivos mercados nacionales. A continuación, señaló que si no se lograba un acuerdo internacional sobre nivelación de tarifas aduaneras, su país tendría que tomar represalias restrictivas al comercio exterior. Por último, Corcoran reconoció que Gran Bretaña había adoptado, en algunos casos, una política de protección a sus industrias, las cuales habían demostrado ser exitosas.²⁰³

Como se puede apreciar, Gran Bretaña, el paladín del librecambio, ya había tomado algunas medidas tendientes a proteger su industria nacional de la competencia extranjera, y además amenazaba con represalias en caso de no llegar a un acuerdo internacional de tarifas.

Este último aspecto, relativo a un acuerdo internacional de tarifas, dio origen a un largo debate en el seno de la Liga de las Naciones, organismo que trató de lograr lo que se denominó una "tregua aduanera internacional".

El año 1925 la Sociedad de las Naciones, a través de su Comité Económico, presentó un listado de temas a ser debatidos internacionalmente. Esta agenda de discusión incluía, entre otros temas, las prohibiciones y restricciones a la importación y a la exportación; el trato a las empresas extranjeras; la competencia desleal; la simplificación de trámites aduaneros, etc.

Respecto del primer tema, el del intercambio comercial internacional, que es el que nos interesa, la Quinta Asamblea (1925) había pedido al Comité Económico que se pronunciara acerca de la posibilidad de llegar a un acuerdo internacional sobre abolición de las prohibiciones y restricciones impuestas al comercio de importación y de exportación.²⁰⁴ A continuación, y con la finalidad de examinar y de encontrar soluciones al problema, Francia propuso constituir un Comité Preparatorio para una futura Conferencia Económica Internacional.

De los cincuenta y cinco Estados miembros de la Sociedad de las Naciones, veintitrés respondieron al llamado hecho por el Comité, el cual señaló al respecto lo siguiente: "En general, casi todas las respuestas son favorables al principio de una tentativa concertada bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones, para abolir dichas prohi-

²⁰³ John Corcoran, *El Mejoramiento del Comercio Mundial*, La Nación, Santiago, 14 de octubre de 1928, p. 5.

²⁰⁴ Sociedad de las Naciones, *Boletín Mensual*, Ginebra, 9, septiembre, 1925, 234-236.

biciones y restricciones. Sin embargo, en algunas de las respuestas recibidas parece temerse que no sea posible obtener a ese respecto la aceptación unánime y la aplicación de un convenio internacional eficaz".²⁰⁵

A pesar de que la Conferencia Económica Internacional estaba recién en sus instancias preparatorias, ya existía un alto grado de escepticismo respecto de la posibilidad de lograr un acuerdo económico entre las distintas naciones.

Hacia 1927 la situación se tornó un poco más favorable en dirección a llegar a algún tipo de acuerdo entre los Estados interesados. Por ejemplo, los Estados Unidos enviaron a un especialista a participar en la etapa preparatoria de la Conferencia, lo cual resultó muy significativo, ya que este país no era miembro de la Sociedad y, además, era una de las potencias con el mayor índice de protección aduanera.²⁰⁶

Por otra parte, los estudios del Comité Preparatorio también habían avanzado lo suficiente como para poder llegar a tener una visión completa del problema: "Se han puesto de manifiesto, en toda su variedad, las causas del sistema de prohibiciones y restricciones económicas, a saber: persistencia del desequilibrio causado por la guerra, abastecimiento y reconstitución de las reservas indispensables en materias primas y alimenticias, defensa de determinadas industrias consideradas indispensables a la seguridad nacional, lucha contra el alza de precios y de los salarios, defensa del balance comercial y de los cambios (...)"²⁰⁷

Con estos antecedentes sobre el problema económico internacional, se celebró en Ginebra, entre los días 4 y 27 de mayo de 1927, la Conferencia Económica Internacional. A ella asistieron 194 miembros y 157 especialistas, en representación de cincuenta países y de organizaciones internacionales tales como el Instituto Internacional de Agricultura de Roma, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Cámara de Comercio Internacional, etc.

Una vez finalizada la Conferencia, y a modo de conclusión, se formularon recomendaciones a los países asistentes, en el sentido de liberar el comercio internacional de los obstáculos tradicionales y de las dificultades creadas por la guerra.²⁰⁸

Estos resultados fueron presentados en octubre de 1927 a la Asamblea General, la cual creó a continuación un Comité Económico, que

²⁰⁵ Sociedad de las Naciones, *op. cit.*, 3, marzo, 1926, 66.

²⁰⁶ Sociedad de las Naciones, *op. cit.*, 4, abril, 1927, 114.

²⁰⁷ Sociedad de las Naciones, *op. cit.*, 10, octubre, 1927, 389.

²⁰⁸ Sociedad de las Naciones, *op. cit.*, 12, diciembre, 1927, 427.

se ocuparía de las relaciones económicas entre los Estados y un Comité Consultivo, encargado de la aplicación de las recomendaciones de la Conferencia. Estas recomendaciones se transformaron en un convenio el 8 de noviembre de 1927, al cual se suscribieron entre otros: Alemania, Austria, Gran Bretaña, Francia, Italia, Japón y Suiza. Con posterioridad se incorporaron Estados Unidos, Portugal y Suecia.

Hacia febrero de 1928, veintiséis Estados habían firmado este Convenio, el cual los obligaba a suprimir las prohibiciones y restricciones a la importación y a la exportación, en un plazo de seis meses. Pero la realidad no era tan simple como podría parecer, ya que los primeros párrafos del artículo número seis del Convenio estipulaban lo siguiente: "(...) Las Altas Partes Contratantes, reconociendo que con respecto a algunas de ellas existen situaciones de hecho o de derecho, de las cuales resulta para estas últimas la imposibilidad de adoptar inmediatamente, en cuanto a ciertos productos determinados, las obligaciones suscritas en los artículos precedentes, han estimado equitativo autorizar a esas Altas Partes Contratantes a hacer la reserva de determinadas excepciones de carácter temporal, a las cuales se obligan a poner término en cuanto las circunstancias que las motivan hayan desaparecido". Este párrafo fue "la puerta que se dejó abierta" a los países que quisieran postergar, o sencillamente no implementar, las medidas que se habían comprometido a respetar.

Amparadas en lo anterior, Gran Bretaña, Alemania, Austria, Francia, Italia y Japón, entre otros, firmaron con petición de excepciones.²⁰⁹

En noviembre de 1928 la Sociedad de las Naciones, haciendo un pequeño balance, explicó que la Conferencia Económica Internacional por lo menos había logrado detener la elevación de las tarifas aduaneras, pero a continuación reconoció que el objetivo final, es decir, la rebaja general y simultánea de las barreras aduaneras, era en ese momento imposible de alcanzar.²¹⁰

El año 1929 tampoco representó mayores avances en este terreno. En la Asamblea General de ese año se criticó a los distintos gobiernos por la escasa aplicación que habían hecho de las cláusulas del Convenio.²¹¹

Finalmente, en diciembre de 1930, en su balance anual, el organismo internacional señaló sobre este tema: "La idea de una tregua aduanera en la forma en que había sido concebida en un principio,

²⁰⁹ Sociedad de las Naciones, *op. cit.*, 2, febrero, 1929, 58-59.

²¹⁰ Sociedad de las Naciones, *op. cit.*, 11, noviembre, 1928, 395.

²¹¹ Sociedad de las Naciones, *op. cit.*, 9, septiembre, 1929, 322.

tuvo que ser desechada desde el comienzo de la reunión (Asamblea General) (...)" En reemplazo de la idea original se acordó un nuevo convenio que asegurara el mantenimiento o estabilidad de los aranceles.²¹²

En conclusión, la Sociedad de las Naciones se vio forzada a abandonar la idea de la supresión de las trabas y restricciones que los distintos países imponían al comercio internacional. El fracaso del acuerdo aduanero se hizo evidente.

La posición del gobierno de Ibáñez respecto del acuerdo internacional de aduanas fue bastante activa y participativa, sobre todo en sus momentos preparatorios, pero siempre dejando en claro que el problema de las restricciones comerciales era un asunto más bien europeo, que de países pobres como los de América Latina.²¹³ En 1928 el Ministerio de Relaciones Exteriores reconoció que no había podido participar eficazmente en la elaboración del Convenio Internacional y que el presidente de la delegación chilena en el organismo internacional —Enrique Villegas— lo había firmado efectuando antes una declaración interpretativa del mismo.²¹⁴ Durante 1929 y 1930 el gobierno de Ibáñez, a través de su delegado Villegas, se encargó de insistir en el seno de la Sociedad de las Naciones, que si bien el problema de las tarifas aduaneras era serio, la solución debía buscarse por etapas, siendo la primera una etapa netamente europea. A continuación, y dependiendo de los resultados obtenidos, intervendrían los países del continente americano.²¹⁵

Tras la dictación del arancel de 1928, y con la aparición de las primeras consecuencias de la crisis internacional en Chile, el Presidente Ibáñez decretó, haciendo uso de la autorización otorgada por la ley arancelaria, el aumento entre un 20 y un 35% de 440 clasificaciones arancelarias. Según P. T. Ellsworth, entre 1928 y 1931 se llegó a elevar los derechos aduaneros en un porcentaje cercano al 71%, medida que afectó a cerca del 73% del total de comercio de importación.²¹⁶

²¹² Sociedad de las Naciones, *op. cit.*, 12, diciembre, 1930, 399.

²¹³ *Discurso del señor Quezada en la Segunda Comisión de las Organizaciones Técnicas de la Sociedad de las Naciones*, Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1927, 166-167.

²¹⁴ Enrique Villegas, *Memoria sobre actividades de la Sociedad de las Naciones*, Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1928, 203-204.

²¹⁵ *Memoria de la Delegación de Chile en la Sociedad de las Naciones*, Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1929-1930, 149-150 y 229-231, respectivamente.

²¹⁶ Ellsworth, *op. cit.*, 49-50.

En este contexto, la protección aduanera dejó de ser utilizada como un arma de desarrollo económico, y se transformó en un mecanismo de financiamiento del poder Ejecutivo.

8. 1928-1929: AÑOS DE PROSPERIDAD

El plan de estabilización económica aplicado por Pablo Ramírez comenzó a rendir sus frutos desde fines de 1927 y fue seguido, durante los años 1926 y 1929, por un período de rápida y creciente prosperidad. Durante estos años la economía chilena mostró, en sus distintos sectores, tanto estatales como privados, un crecimiento que llenó de optimismo no sólo a los funcionarios del gobierno de Carlos Ibáñez, sino que a todo el país en general. Este vertiginoso desarrollo económico se expresó y se basó en cuatro aspectos fundamentales:

1. Equilibrio del presupuesto fiscal. 2. Correcto funcionamiento de la política monetaria. 3. Aumento de la producción y de las exportaciones nacionales, y 4. Alta disponibilidad de recursos a través de endeudamiento externo.

1. El equilibrio del presupuesto fiscal

Durante este período los presupuestos fiscales, generalmente deficitarios hasta 1926, muestran una leve recuperación durante 1927, y un creciente superávit para 1928 y 1929 (ver cuadro N° 7). Este éxito presupuestario se debía a dos razones fundamentales. Por una parte, y como ya lo dijimos, los presupuestos de la nación, desde 1928 en

CUADRO N° 7

ENTRADAS REALES Y GASTOS ORDINARIOS DE LA NACIÓN, 1926-1930
(en millones de pesos de 6 d)

Año	Entradas	Gastos	Déficit	Superávit
1926	755.4	1.116.1	- 160.5	—
1927	941.7	1.066.2	- 24.5	—
1928	1.141.2	1.107.2	—	+ 34.0
1929	1.267.5	1.189.9	—	+ 77.6

Fuente: Anuario Estadístico, 1929-1930, vol. VIII, cuadro 88, 54.

adelante, se dividieron en dos presupuestos distintos: el ordinario y el extraordinario. El primero incluía las entradas y gastos corrientes de administración del gobierno, y el segundo, básicamente, lo que era entrada y servicio de la deuda externa y plan extraordinario de obras públicas. El equilibrio presupuestario que hemos mencionado se refiere sólo al presupuesto ordinario, ya que el extraordinario, al contener las sumas de deuda externa, era imposible de equilibrar en el corto plazo, y tampoco era esta una meta de la administración Ibáñez. En todo caso, el equilibrio del presupuesto ordinario, mirado como una unidad independiente, era real, ya que efectivamente los principales rubros que componían sus distintas entradas habían crecido, y aunque los gastos también lo habían hecho, su aumento era menor al de las entradas (ver cuadro N° 7). El aumento de las entradas se debió, principalmente, a la mayor recaudación en el rubro de impuestos y de derechos aduaneros. Si comparamos el desarrollo de ambos rubros a lo largo de las tres primeras décadas del presente siglo, comprobaremos que las recaudaciones correspondientes a 1928 y 1929, en moneda de un mismo valor, fueron las más altas de esos primeros treinta años (ver cuadro N° 8). El aumento de ambas entradas obedeció a varias razones,²¹⁷ entre las cuales encontramos la campaña iniciada por el Ministro de Hacienda Ramírez, en 1927, tendiente a lograr que los contribuyentes declararan y cancelaran correctamente sus impuestos y, sobre todo, al aumento de las exportaciones de la industria del cobre, las cuales a pesar de que no estaban sujetas al impuesto de exportación, sí lo estaban a un fuerte impuesto a la renta, del orden del 15%; otra razón del aumento de las entradas fue la promulgación del arancel aduanero de 1929, que, como ya vimos, en general elevó las tasas de internación de la mayoría de los productos importados. Este aumento de los derechos aranceñarios no disminuyó la entrada de productos importados, sino que, por el contrario, el comportamiento de las importaciones durante este período muestra una clara tendencia al crecimiento. Este aumento de las importaciones se debió, más que nada, al momento de prosperidad económica que vivía el país. Por lo tanto, el Fisco se benefició del aumento de los distintos ítem del arancel y del aumento de las importaciones. Por otra parte, durante 1928 y 1929 se observa un breve repunte de las entradas fiscales por concepto de derecho de

²¹⁷ Cabe aclarar que el aumento del rubro de impuestos internos no se debió a la elevación o creación de nuevas contribuciones, ya que las más recientes databan de 1924 y 1925, y todavía se escuchaban reclamos en su contra. Además, Ibáñez se había comprometido a no subir ni crear ningún impuesto interno nuevo.

CUADRO N° 8

ENTRADAS FISCALES POR CONCEPTO DE RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS
INTERNOS Y DE DERECHOS ADUANEROS, 1920-1929
(en millones de pesos de 6 d)

Año	Impuestos internos	Derechos aduaneros
1920	91.2	447.6
1921	63.0	235.8
1922	58.9	234.0
1923	65.9	414.3
1924 °	107.3	405.0
1925 °°	148.2	447.5
1926	215.7	428.6
1927	266.5	510.6
1928 °°°	298.3	591.6
1929	378.7	704.8

° Año en que se creó el Impuesto a la Renta. °° Año en que se creó el Impuesto Global Complementario. °°° Año en que entró en vigencia el Arancel Aduanero.

Fuente: *Sinopsis Estadística de la Rep. de Chile, 1926-1927, 1929*, cuadro 6, 111, y *Anuario Estadístico, 1929-1930*, vol. VIII, cuadro 89, 54.

exportación de salitre y yodo, el cual obedeció a un breve aumento en la demanda internacional por estos productos (ver cuadro N° 9). Junto al salitre y al yodo, también se observa un aumento general de las exportaciones y un creciente superávit en la balanza comercial del país (ver cuadro N° 10).

Un aspecto importante de señalar, directamente relacionado con el equilibrio presupuestario y con las entradas fiscales en particular, es el relativo al aporte que el salitre entregaba a estas últimas a través del ya mencionado derecho de exportación. Este derecho pagado por los salitreros había sido el principal sostén de los presupuestos fiscales desde la década del ochenta del siglo XIX, y su importancia para el Fisco se reflejaba en la negativa del gobierno para suprimirlo. Pero esta importancia del derecho de exportación había ido desapareciendo paulatinamente con el correr del siglo XX y sobre todo después de la Primera Guerra Mundial. Así, para el año 1926, el aporte del salitre a las arcas fiscales por este concepto había descendido a un 23,19% del total de las rentas ordinarias del país, en comparación con el 54,81% que había representado para el año 1915 (ver cuadro N° 9). Para

CUADRO N° 9

DERECHO DE EXPORTACIÓN Y CONTRIBUCIÓN PORCENTUAL APORTADOS POR EL SALITRE Y EL YODO A LAS RENTAS ORDINARIAS DE LA NACIÓN, 1910-1929

Año	Derechos pagados (x 1.000 de \$)	Contribución %
1910	241.1	55.14
1915	204.5	54.81
1920	316.8	49.65
1921	126.5	46.12
1922	117.5	31.28
1923	229.2	40.78
1924	238.8	39.63
1925	258.7	37.18
1926	175.1	23.19
1927	235.2	25.87
1928	281.0	28.44
1929	299.7	23.65

Fuente: Hernández C., *op. cit.*, 178.

CUADRO N° 10

IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN CHILENAS ENTRE LOS AÑOS 1920-1929
(en millones de pesos de 6 d)

Año	Importación	Exportación	Saldo
1920	1.365.2	2.374.5	1.009.3
1921	1.143.9	1.331.2	187.3
1922	711.5	1.015.7	304.2
1923	987.9	1.629.6	641.7
1924	1.089.7	1.817.9	728.2
1925	1.223.3	1.878.7	655.4
1926	1.292.6	1.654.5	361.9
1927	1.072.9	1.689.6	616.7
1928	1.200.0	1.964.2	764.2
1929	1.617.5	2.293.7	686.2

Fuente: *Sinopsis Estadística de la Rep. de Chile, 1926-1927*; 1929, cuadro 4, 139. 1928-1929: en *Anuario Estadístico, 1928 y 1929*, vol. Comercio Exterior, 54 y s/n, respectivamente.

los años 1927, 1928 y 1929 la contribución del salitre a las entradas ordinarias alcanzó como promedio, un 25,98% del total. Este último porcentaje, aunque todavía bastante significativo, era bajo si lo comparamos en términos de largo plazo. Por lo tanto, el aspecto digno de resaltar es que la administración Ibáñez logró, a pesar de lo bajo de las entradas por concepto de salitre, obtener presupuestos equilibrados y positivos. Es decir, el gobierno de Ibáñez, más allá de todos los esfuerzos que dedicó para reactivar la industria salitrera y para aumentar las entradas por derecho de exportación, logró neutralizar y de alguna manera independizarse de éstas. Esto lo logró, como ya dijimos, aumentando las entradas de aduanas y de impuestos internos, rubros que se transformaron en el principal soporte de las entradas fiscales ordinarias (ver cuadro 11). Naturalmente, todo esto tuvo que ser financiado, en forma indirecta, a un costo que más adelante demostró ser muy elevado: el nivel de endeudamiento externo.

CUADRO N° 11

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS IMPUESTOS INTERNOS Y DE DERECHOS ADUANEROS, EN EL TOTAL DE ENTRADAS ORDINARIAS DE LA NACIÓN, 1926-1929

Año	% Impuestos internos	% Derechos aduaneros *
1926	22,6	21,6
1927	28,3	28,3
1928	26,1	23,4
1929	29,9	32,0

* A este rubro se le restó el porcentaje de contribución porcentual por concepto de derecho de exportación de salitre y yodo.

Fuentes: Hernández C., *op. cit.*, 178, y *Anuario Estadístico*, 1929-1930, vol. VIII, cuadro 89, 54.

La importancia del equilibrio presupuestario fiscal y del eficiente manejo del gobierno en este sentido, fue resaltada por el Banco Central en los siguientes términos: "Uno de los factores que ha contribuido en gran parte a la buena situación de los negocios, es la hábil administración de las finanzas públicas. El presupuesto de la nación se ha

equilibrado desde ya algunos años, y en los dos últimos —1928 y 1929— ha presentado importantes superávits”.²¹⁸

Por otra parte, el diario “La Nación”, en su editorial del 7 de enero de 1929, después de señalar el crecimiento de la producción salitrera, de la recaudación de impuestos internos y de las entradas aduaneras, indicó que no era difícil llegar a la conclusión de que la Hacienda Pública se encontraba, en ese momento, establecida sobre bases absolutamente sólidas.²¹⁹

Para el gobierno, el equilibrio del presupuesto fiscal era un aspecto que, además de diferenciarlo de los gobiernos anteriores, era parte de su proyecto para la formación del “Chile Nuevo”; era, podríamos decir, parte de su legitimidad.

2. El funcionamiento de la política monetaria

El sistema monetario establecido por recomendación de E. W. Kemmerer funcionó a la perfección mientras las condiciones económicas mundiales se mantuvieron positivas y prósperas. Es así como durante el período 1926-1929, y en especial los años 1928 y 1929, los principales indicadores monetarios mostraron una positiva evolución.

Por una parte, las reservas totales del Banco Central, a pesar de algunos altibajos, se mantuvieron, para el período citado, en un promedio de 514.5 millones de pesos (ver cuadro N° 12). Además, y

CUADRO N° 12

EVOLUCIÓN DE LAS RESERVAS DE ORO DEL BANCO CENTRAL
ENTRE LOS AÑOS 1926-1929
(en millones de pesos de 6 d, al 31 de diciembre de cada año)

Año	Cantidad de reservas de oro (en millones de \$)
1926	549.6
1927	462.8
1928	554.1
1929	491.4

Fuente: *Sinopsis Estadística de la Rep. de Chile, 1926-1927*; 1929, cuadro 1, 79, y *Estadística Chilena*, enero de 1932, 1, tomo V, cuadro 42, 4.

²¹⁸ Banco Central, *Cuarta Memoria Anual y su traducción inglesa*, 1929, 16.

²¹⁹ “La Hacienda Pública en el último año”, *La Nación*, Santiago, 7 de enero de 1929, p. edit.

para reafirmar lo anterior, el banco mostró los porcentajes de reserva legal de que disponía, señalando que éstos estaban por sobre el 50% mínimo legal establecido por Kemmerer (ver cuadro N° 13).

CUADRO N° 13

PORCENTAJES DE RESERVA LEGAL Y DE RESERVA TOTAL
DEL BANCO CENTRAL, 1926-1929

Año	% Reserva legal *	% Reserva total **
1926	63,44	107,00
1927	54,38	107,77
1928	54,33	106,27
1929	59,11	94,87

* Reserva legal o encaje, cuyo mínimo legal era de un 50% y que representaba la proporción que debía existir entre el monto de reservas metálicas y el de billetes en circulación.

** Reserva total incluye a la legal más los depósitos a plazo en el extranjero.

Fuente: Memoria del Banco Central, 1927, 1928 y 1929, anexos 7, 8 y 7.

Por otra parte, según la teoría del ajuste automático en que se sustentaba el sistema de patrón oro, cuando las reservas de oro subían, el Banco Central debía bajar las tasas de descuento y redescuento, y cuando las reservas bajaban, el Banco debía realizar la operación inversa. En este sentido, la política de tasas de descuento y de redescuento aplicada por el Banco Central entre 1926 y 1929 nos demuestra que la autoridad monetaria evaluaba positivamente el comportamiento de las reservas de la institución (ver cuadro N° 14).

Otra variable, estrechamente vinculada a las anteriores, era la que medía la cantidad de circulante monetario dentro del país. Esta variable, según la teoría del patrón oro, debía estar directamente relacionada con el comportamiento de las reservas, y su regulación se debía hacer vía el manejo de las tasas de descuento y de redescuento. Por tanto, a mayor porcentaje en el cobro de las tasas de descuento y redescuento, menor era la cantidad de circulante monetario interno y viceversa. En la práctica, entre 1926 y 1929 el circulante interno creció de 467.7 millones de pesos a 493.2 millones en 1929 (ver cuadro N° 15).

CUADRO N° 14

TASAS DE DESCUENTO Y DE REDESCUENTO PUESTAS EN VIGENCIA
POR EL BANCO CENTRAL ENTRE 1926-1930

Fecha de vigencia	% Descuento *	% Redescuento **
1926, enero 11	9,0	—
1926, enero 25	8,0	—
1926, febrero 10	8,0	10,0
1926, agosto 9	8,0	9,0
1926, septbre. 27	7,5	8,5
1927, marzo 7	7,0	8,0
1927, dicbre. 12	6,5	7,5
1928, octubre 22	6,0	7,0
1930, agosto 4	7,0	8,0

* A público ** A Bancos accionistas.

Fuente: Banco Central de Chile, *Boletín Mensual*, 42, agosto de 1931, 122.

CUADRO N° 15

VARIACIÓN DEL CIRCULANTE INTERNO ENTRE LOS AÑOS 1926-1929
(en millones de pesos, al 20 de diciembre de cada año)

Año	En manos del público	En bancos y Caja		Total circulante
		Nac. de Ahorros		
1926	258.5	209.2		467.7
1927	251.2	191.8		443.0
1928	297.7	200.2		497.9
1929	298.5	194.7		493.2

Fuente: Banco Central, *Quinta Memoria Anual y su traducción inglesa*, 1930, anexo 10, letras A, B, C y D.

En cuanto a la estabilidad del cambio internacional, los años 1928 y 1929 demostraron que la tan anhelada estabilidad cambiaria era ya una realidad. Según señaló el Banco Central: "Las tasas de cambio internacional se han mantenido muy uniformes (...), demostrando así la estabilidad del peso chileno"²²⁰ (ver cuadro N° 16).

²²⁰ Banco Central, *Cuarta Memoria Anual y su traducción inglesa*, 1929, 15/

CUADRO N° 16

PRECIOS MÁXIMO Y MÍNIMO DE LA LIBRA ESTERLINA Y SUS OSCILACIONES,
 POR PROMEDIOS MENSUALES ENTRE LOS AÑOS 1920 Y 1929
 (en pesos de 6 d)

Año	Precio mínimo	Precio máximo	Oscilación
1920	15,80	22,45	6,65
1921	26,48	39,79	13,31
1922	32,12	43,50	11,38
1923	34,21	40,58	6,37
1924	39,41	44,30	4,89
1925	39,14	43,36	4,22
1926 *	39,40	39,87	0,47
1927	39,35	39,85	0,50
1928	39,38	39,70	0,32
1929	39,42	39,69	0,27

* Año en que comienza a funcionar el Banco Central.

Fuente: Banco Central de Chile, *Sexta Memoria Anual*, 1931, anexo 13, 107.

El sistema de patrón oro y las leyes monetarias recomendadas por Kemmerer se encontraban en un pleno funcionamiento, reflejando, según el Banco Central, una situación de clara prosperidad económica. La fe en el sistema monetario crecía a cada momento y el fantasma de la devaluación del peso, con sus temidas consecuencias en el costo de la vida, habían desaparecido. Esto para el gobierno representaba el triunfo de uno de los más importantes objetivos que se habían trazado los movimientos militares de 1924 y 1925, de los cuales el Presidente Ibáñez se sentía un continuador. Incluso, Carlos Ibáñez le otorgó al patrón oro, y a su mantenimiento, la categoría de un símbolo que jamás debía abandonarse, más allá de las consecuencias que esto pudiera acarrearle.

3. Aumento de la producción y de las exportaciones nacionales

Respecto a este punto es importante señalar que durante el período 1928-1929 los distintos indicadores de la producción nacional demostraron que el país estaba alcanzando cifras récord en diversas áreas de producción, como por ejemplo el caso del cobre. Este aumento

de la producción, en el caso de la minería, significó un aumento notorio en los niveles de exportación de la misma.²²¹

La actividad comercial durante estos dos años también obtuvo resultados muy satisfactorios, la cual se vio particularmente favorecida por la estabilidad en los índices de precios y en el costo de la vida.

Este rápido crecimiento de los distintos sectores productivos y comerciales llevó a mirar la situación económica del país a través de un prisma que sólo mostraba crecimiento, auge, prosperidad, optimismo y, principalmente, confianza. Esto se reflejó, en forma nítida y creciente, en las distintas descripciones que el Banco Central y los medios periodísticos hacían del desenvolvimiento económico del país cada año. Respecto del año 1928, el instituto emisor expresó lo siguiente: "La situación económica de Chile en el año 1928 ha ido mejorando constantemente; la producción del salitre y del cobre, los productos más nobles de nuestro comercio, ha aumentado en forma considerable. El año ha sido bueno para la agricultura, y las finanzas del gobierno están en buenas condiciones. Las tasas de interés han bajado y hay dinero en abundancia para todas las verdaderas necesidades del comercio. Las perspectivas para el año 1929 son favorables".²²²

Los resultados del año 1929 fueron resumidos de la siguiente manera:

"El año 1929 has ido muy favorable para la economía chilena. Los negocios se han desarrollado con gran actividad y las industrias y el comercio han alcanzado altas cifras de producción. Por otra parte, las finanzas públicas han dado resultados muy satisfactorios".²²³

A comienzos de 1930 la situación económica del país fue resumida por el periodista norteamericano Wallace Thompson, en la siguiente frase: "Chile presenta actualmente, tal vez, el cuadro más palpitante de progreso y prosperidad de América del Sur".²²⁴

Este sentimiento de confianza y optimismo generalizado se basó en los siguientes resultados concretos: El índice de producción industrial, que para el año 1927 había alcanzado un índice general de 86.6, durante 1928 ascendió a 95.5 y para el año 1929 se elevó hasta 117.1. Por otra parte, los índices generales de ventas de productos industriales también nos muestran una similar tendencia al crecimiento, ya que

²²¹ Cfr. Bernedo, *op. cit.*, 169.

²²² Banco Central de Chile, *Tercera Memoria Anual*, 1928, 9.

²²³ Banco Central de Chile, *Cuarta Memoria Anual*, 1929, 11.

²²⁴ Wallace Thompson, *Chile visto por ojos norteamericanos*, La Nación, Santiago, 2 de febrero de 1930, 9.

para 1927 este índice se calculó en 86,5, aumentando a 95,5 en 1928, y ascendiendo durante 1929 hasta 118,9.²²⁵

En cuanto a la actividad agrícola, ésta nos muestra un gran incremento en las cosechas de prácticamente todos los productos más importantes. Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el trigo, cuya cosecha en el año 1910 alcanzó a 5,3 millones de quintales métricos; en el año 1927 la cosecha de este producto ascendió a 6,3 millones de quintales métricos, es decir, en un período de 17 años el rendimiento total de la cosecha de trigo en Chile aumentó en un 18,8%. En cambio, entre los años 1927 y 1929 la cosecha aumentó de 6,3 a 9,1 millones de quintales métricos, lo que, expresado en términos porcentuales, significa un 44,4%. Otro ejemplo lo encontramos en la cosecha de papas, la cual en el año 1910 reportaba una cantidad de 2,1 millones de quintales métricos, cifra que para la cosecha de 1927 aumentó a 3,1 millones de quintales métricos, es decir, para este período de 17 años tenemos un aumento del 47,6% en los resultados de la cosecha de papas. En cambio, para un período de sólo tres años, que va desde 1927 a 1929, la cosecha de papas creció en un 32,2% o, si se quiere, de 3,1 a 4,1 millones de quintales métricos.²²⁶

La minería, en general, aumentó el valor de su producción desde 886,5 millones de pesos en el año 1922 a 1.280,5 millones en 1927, es decir, en un 44,4%. El valor de la producción minera entre los años 1927 y 1929, en cambio, aumentó desde 1.280,5 a 2.226 millones de pesos, es decir, en un 73,8%.²²⁷

Un ejemplo específico de lo anterior lo representa el cobre, mineral cuya producción en el año 1912 significó el 14,34% de la producción mundial total de cobre. En 1929 el cobre chileno representaba ya el 16,58% del total mundial de producción y se había transformado en el segundo productor mundial, después de los Estados Unidos.²²⁸

Junto al aumento del valor y de la producción minera, durante 1928-1929 aumentaron notoriamente las cantidades y valores de salitre y de cobre exportado. Es así como respecto de 1927, el valor del salitre exportado durante 1928 aumentó en un 8,7%, y para 1929 este valor

²²⁵ *Anuario Estadístico*, 1931, vol. Minería e Industria, cuadro 3, 28.

²²⁶ *Sinopsis Estadística de la República de Chile 1926-27*, 1929, cuadro 8, 64 y *Anuario Estadístico*, 1927-31, vol. VIII Agricultura.

²²⁷ *Sinopsis Estadística de la República de Chile 1926-27*, 1929, cuadro 5, 69 y *Anuario Estadístico*, 1929-30, vol. VIII Minería, cuadro 38, 24.

²²⁸ *Anuario Estadístico*, 1931, vol. Minería e Industria, 13.

respecto a igual año aumentó en un 12,2%.²²⁹ Pero donde el auge adquirió rasgos espectaculares fue en el valor de las exportaciones de cobre, las cuales respecto de 1927 aumentaron en un 34,4% durante 1928, y en un 99,9% durante 1929.²³⁰

Por otra parte, el volumen de ventas al por menor en la ciudad de Santiago se vio incrementado entre 1927 y 1929 de 82,3 a 91,7 millones de pesos, respectivamente, lo que expresado en términos porcentuales nos indica un aumento del 11,4%.²³¹

Similares resultados encontramos al observar que el monto de las acciones bursátiles transadas durante el año 1926 ascendió a 333,1 millones de pesos, alcanzando en el año 1929 la suma de 1.544,4 millones de pesos. Por lo tanto, esta actividad vio incrementadas sus ventas en un 363,6% entre 1926 y 1929.²³²

Por último, el comportamiento del Índice de Precios al por Mayor para los años 1928 y 1929 registró una pequeña variación negativa del 0,05%, y el Índice del Costo de la Vida, calculado para Santiago, aumentó sólo en un 0,18%, para ambos años.²³³

4. Una alta disponibilidad de recursos a través de endeudamiento externo

Frente a las altas cifras que el endeudamiento alcanzó durante estos años, Pablo Ramírez explicó que el monto de la deuda fiscal, en sí mismo, no significaba nada. Según el Ministro de Hacienda, lo que debía analizarse era el porcentaje que el servicio de la deuda absorbía en el Presupuesto Ordinario y en el Balance Aduanero. En este sentido, Ramírez dio a conocer las siguientes cifras en agosto de 1929: durante el período 1923-1926 el servicio de la deuda pública representó un 27% de los gastos ordinarios. En cambio, para el período 1927-1930 este valor se reducía a un promedio de 23%, calculándose para el año 1930 un 22,8% del Presupuesto de Gastos. Por otra parte, Ramírez dio a conocer que el valor del servicio de la deuda fiscal respecto del Balance Aduanero era, por año, el siguiente: para 1926

²²⁹ *Estadística Anual de Comercio Exterior*, correspondiente a los años 1927-1931.

²³⁰ *Estadística Anual de Minería e Industria*, correspondiente a los años 1927-1931.

²³¹ *Anuario Estadístico*, 1928, 67 y *Estadística Chilena*, 1, enero de 1932, tomo V, cuadro 29, 3.

²³² *Estadística Chilena*, 1, enero de 1930, tomo III, cuadro 61, 7.

²³³ *Estadística Chilena*, 1, enero de 1932, tomo V, cuadros 33 y 34, 3.

un 26%; para 1927 un 37%; para 1928 un 30% y para 1929 un 26%. A continuación el Ministro de Hacienda concluía: "(...) El peso de la deuda fiscal sobre la economía nacional ha disminuido en forma continua en cada uno de los últimos años".

Otro argumento usado por Ramírez, y referido también al valor de la deuda pública, fue el de comparar —basándose en el "Commerce Year Book" publicado por el Departamento de Comercio de Estados Unidos— los valores del servicio de la deuda pública en relación a los Gastos Ordinarios, tanto en Chile como en una serie de otros países. Estos valores eran los siguientes: Inglaterra un 59%; Estados Unidos un 33%; España un 37%; Francia un 34%; Brasil un 35% y Argentina un 31%. Para Chile, como ya vimos, este valor alcanzaba un 23%. A continuación Ramírez señaló: "No se exponen estas cifras como una justificación de un programa de elevación de empréstitos. Se quiere sólo evidenciar el hecho de que, al formar su Plan de Obras Públicas, el gobierno ha considerado, con la debida prudencia, la relación normal que en todo momento debe existir entre el servicio de la deuda, el resto de los gastos ordinarios y la expansión económica del país".²³⁴

La exposición de Ramírez, respecto de lo que se denominó "el valor relativo de la deuda pública", se basaba, por una parte, en un aumento sostenido de los ingresos ordinarios, sobre todo a través de las entradas por concepto de impuestos internos y de derechos aduaneros. Ambas variables, como ya vimos, durante 1928 y 1929 y parte de 1930, se mantuvieron a niveles bastante aceptables, debido, sobre todo, al período de prosperidad que existía tanto en Chile como en el ámbito internacional. Al interior del país esta prosperidad permitía que las distintas empresas aumentaran sus ventas y sus ingresos y que al mismo tiempo pagaran un mayor monto de impuestos; también aumentaban las importaciones, ya que al haber una mayor disponibilidad de dinero en el país, la demanda por éstas crecía rápidamente, recibiendo el Fisco, por lo tanto, un mayor aporte por la vía de los derechos de internación. Por otra parte, la prosperidad en el ámbito mundial aumentaba la demanda por productos chilenos, como por ejemplo el cobre y el salitre, lo que aumentaba los valores totales de la exportación, con el consiguiente aumento de las entradas de capital al país.

²³⁴ Ministerio de Hacienda, Oficina del Presupuesto, *Exposición del Ministro de Hacienda sobre la situación de las Finanzas Públicas*, folleto 18, agosto de 1929, 13-14.

Este esquema de crecimiento económico era factible de mantener sólo en la medida que la prosperidad internacional continuara, ya que más allá del aumento de las entradas ordinarias, la gran entrada (extraordinaria), que financiaba la prosperidad chilena, era la que se obtenía a través del endeudamiento público directo, dentro del cual el externo era predominante. La importancia del endeudamiento externo en esta prosperidad fue reconocida por el Banco Central en los siguientes términos: "El Plan de Obras Públicas —léase endeudamiento externo directo— ha contribuido a producir un mayor movimiento en diversas ramas del comercio, por la compra o importación de maquinarias o materiales y por los gastos de los obreros. Además, ha habido un gran incremento en construcciones privadas y en obras municipales".²³⁵

La suma invertida en obras públicas entre 1928 y 1931 ascendió a 759,55 millones de pesos.²³⁶ Este dinero fue inyectado a la economía nacional, revitalizando la actividad interna, y transformándose en una enorme fuente de trabajo y de consumo de materiales para la construcción.

Ya en enero de 1929 el plan de obras públicas se encontraba en plena ejecución, y sus efectos inmediatos se hacían sentir sobre la economía nacional: "(...) El país ha sido beneficiado ya con la abundancia de trabajo, el aumento de los consumos y, más que todo, con la sensación de optimismo a que naturalmente conduce el espectáculo de un país en el cual, como decía el Presidente Hoover, existe actividad hasta en el aire que se respira".²³⁷

Esta opinión también era compartida por el gerente de la sede Valparaíso del "Bank of London and South America", el cual, en una carta personal dirigida a la casa matriz en Londres, expresó que gracias a los trabajos del plan de obras públicas había actividad en las esferas comerciales.²³⁸

Las cantidades invertidas en este gigantesco plan de obras aparecen en su real dimensión si las comparamos con las cifras que se destinaron por este concepto entre los años 1923-1927, que sumadas nos entregan un total de 352,9 millones de pesos de 6 d. En cambio, entre 1928 y

²³⁵ Banco Central de Chile, *Cuarta Memoria Anual*, 1929, 23.

²³⁶ *Informe sobre la Hacienda Pública*, correspondiente a los años 1928-1931, citado por Ellsworth, *op. cit.*, 20.

²³⁷ El Plan de Obras Públicas en 1928, *La Nación*, Santiago, 8 de enero de 1929, p. edit.

²³⁸ *Private Letters from Valparaiso to London*, 9 de abril de 1930, University College London Library, Bank of London and South America, B 10/3. Material recogido y facilitado gentilmente por Armando de Ramón F.

1931 el dinero invertido en obras públicas fue, como ya dijimos, 759,5 millones de pesos de 6 d.²³⁹

La ejecución de los trabajos del plan de obras significó, entre otras, la construcción y pavimentación del camino Santiago-San Bernardo con dos vías de circulación, la construcción de los caminos de Constitución a Chanco y de Chanco a Cauquenes, la pavimentación del camino Viña del Mar-Los Andes y Viña del Mar-Concón. También se contrató la construcción de los caminos Valparaíso-Casablanca, Concepción-Talcahuano, Santiago-Melipilla, Concepción-Bulnes, Punta Arenas-Puerto Natales, etc.

En cuanto a las obras portuarias, éstas se desarrollaron en Valparaíso, Antofagasta, Constitución, Iquique, etc.

Respecto de los Ferrocarriles, se completaron las líneas de Iquique a Pintados, Loncoche a Villarrica, Quino a Galvarino, y se comenzó a estudiar las líneas de Salta a Antofagasta, Curacautín a Lonquimay, Purén a Peleco, etc.²⁴⁰

Por último, y debido a la imposibilidad de seguir enumerando trabajos, quiero referirme a la remodelación que se efectuó en la ciudad de Viña del Mar, la cual fue provista de lujosos hoteles, balnearios y del Casino, con la finalidad de transformarla en un centro turístico internacional.²⁴¹

La otra ciudad que se benefició enormemente de los trabajos de remodelación fue Santiago, en donde aparecieron "altos rascacielos" (diez pisos), se pavimentaron muchas calles, se iluminaron las calzadas, etc. Todos estos adelantos llevaron a expresar al gerente del Bank of London and South America, que la capital aparecía como una ciudad muy próspera y que progresaba rápida y notoriamente.²⁴²

La contribución del Plan de Obras Públicas al período de prosperidad se realizó a dos niveles distintos: uno como agente reactivador de la economía fiscal y particular, y otro, relacionado con una clara y compartida sensación de progreso y modernización entre los chilenos.

²³⁹ Ellsworth, *op. cit.*, cuadro Public Works Expenditures of Chilean Government, 20.

²⁴⁰ "Proyecciones que para el futuro tiene la ejecución del Plan de Obras Públicas" y "El Plan de Obras Públicas en 1928", *La Nación*, Santiago, 17 de febrero de 1929 y 8 de enero de 1929, p. 22 y p. edit., respectivamente.

²⁴¹ *Viña del Mar*, folleto de promoción turística, 1930, editado en español y en inglés.

²⁴² *Private Letters from Valparaiso to London*, *op. cit.*, 1º de julio de 1929, B 10/2.

Si observamos el desarrollo de la deuda pública directa (destinada a financiar el plan de obras públicas), podemos concluir que ésta se incrementó entre los años 1916 y 1927 en 54,1 millones de pesos, o en un 3%. Por otra parte, la deuda pública directa entre los años 1927 y 1930 creció en 1.379 millones de pesos. Es decir, durante los cuatro primeros años que Ibáñez estuvo en el gobierno la deuda pública directa aumentó en un 74%.²⁴³

Pero además de la deuda pública directa, tenemos la indirecta, que era contratada, por ejemplo, por las municipalidades, los ferrocarriles, Cajas de Ahorros, etc., y que tenía la garantía del Estado. El monto de esta deuda creció rápidamente durante este período de prosperidad, ya que entre 1916 y 1927 ésta creció en 573,6 millones de pesos. En cambio, entre los años 1927 y 1930 este aumento fue de 334,2 millones de pesos.²⁴⁴

En suma, el país aumentó su deuda fiscal total entre los años 1916 y 1927 en 627,7 millones de pesos. Es decir, en un período de doce años la deuda fiscal total aumentó en un 29%. Entre 1927 y 1930 la deuda fiscal total aumentó en 1.713,2 millones de pesos. Esto es, en un período de cuatro años la deuda fiscal total aumentó en un 62%.

En cuanto al endeudamiento externo total, entre 1916 y 1927, éste creció en 1.015 millones de pesos (63,6%). Entre los años 1927 y 1930 el monto total de la deuda externa creció en 1.057 millones de pesos, es decir, aumentó en un 40,5%.

El crecimiento de la deuda externa chilena se mantuvo gracias a la firmeza de los bonos chilenos en el extranjero durante el período 1928-1930. Esta situación se debió a la confianza de los inversionistas extranjeros (tanto grandes como pequeños) que consideraban al Estado chileno como un deudor responsable. Esta confianza se fundaba en los siguientes aspectos:

a. Chile en toda su historia republicana no presentaba irregularidades en el pago de sus obligaciones externas, ni menos una suspensión del pago de su deuda.²⁴⁵ b. El gobierno de Ibáñez exhibía un estado financiero positivo, cuyos ejercicios financieros obtenían sucesivos superávits. c. La situación política interna era estable. d. La política monetaria estaba regida por el sistema de patrón oro, y e. El

²⁴³ *Anuario Estadístico*, 1929-30, vol. VIII, cuadro 96, 56.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ Aquí se omitió las suspensiones de 1828 y de 1879.

destino de los empréstitos era básicamente obras públicas y su inversión era controlada directamente por el gobierno.²⁴⁶

La firmeza del crédito exterior de Chile era indesmentible, y la mejor prueba es la gran cantidad de dinero que nuestro país recibió durante esos años.

De lo anterior se puede afirmar que el auge económico que el país vivió hacia 1928-1929 fue, en gran medida, producto del alto nivel de endeudamiento externo; era una "Prosperidad al Debe", cuya estabilidad y continuidad en el tiempo dependía estrechamente de las condiciones del crédito del país en el exterior, del aumento de las exportaciones y, en suma, del mantenimiento de las positivas condiciones del sistema económico internacional.

Según Carlos Keller, durante este período predominó la creencia de que las crisis económicas eran fenómenos del pasado, y que en el futuro la economía se desarrollaría en forma ascendente y constante.²⁴⁷

5. Pablo Ramírez y su gira ministerial por Estados Unidos y Europa

La labor realizada por Pablo Ramírez durante los meses de abril y mayo de 1929, es decir, meses antes de que abandonara la Cartera de Hacienda y fuera reemplazado en ella por Rodolfo Jaramillo B., el 24 de agosto de 1929, fue sellada por una larga gira de propaganda económica que éste realizó en los Estados Unidos y en Europa.

En abril de 1929, Ramírez se dirigió a los Estados Unidos, donde en una primera etapa del viaje visitó la ciudad de Washington. En esta ciudad fue recibido por el propio Presidente Hoover en la Casa Blanca, lugar donde se le ofreció un almuerzo en su honor. Entre los asistentes a este banquete se encontraban además de Ramírez y Hoover, el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, el Secretario de Comercio, el Subsecretario del Tesoro, el Subsecretario del Departamento de Estado y varios senadores norteamericanos.²⁴⁸

Según un editorial del diario norteamericano "The Washington Post", los honores recibidos por Pablo Ramírez eran una prueba del reconocimiento a Chile y al progreso que este país había alcanzado bajo la dirección del Presidente Ibáñez. A continuación el influyente

²⁴⁶ *Notas de la Embajada de Chile en Estados Unidos, 1931*, Archivo Nacional de Santiago, Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores, vol. 93, nota 80.

²⁴⁷ Carlos Keller, *La Eterna Crisis Chilena*, Editorial Nascimento, Santiago, 1931, 40.

²⁴⁸ "El Presidente Hoover ofreció un almuerzo al Ministro de Hacienda don Pablo Ramírez", *La Nación*, Santiago, 13 de abril de 1929, p. 12.

periódico se refirió al Ministro de Hacienda en los siguientes términos: "El señor Ramírez es el tipo de los nuevos estadistas más jóvenes de Sudamérica, que colocan sus respectivos países en el plano de la civilización. Ha tomado parte principal en la reforma del sistema fiscal, según el cual los presupuestos han sido saldados, el circulante estabilizado y los impuestos reformados".²⁴⁹

Además de la visita a Hoover, Ramírez viajó a Nueva York, donde realizó una serie de actividades, entre las cuales se reunió con el presidente del National City Bank, almorzó en la casa particular de la familia Guggenheim, fue huésped de honor en una fiesta ofrecida por el presidente de la Compañía W. R. Grace, a la cual asistieron el presidente de la Anaconda Copper Company, el presidente del National City Bank, el presidente de la International Telegraph and Telephone (I.T.T.), entre otros altos ejecutivos de diversas compañías.²⁵⁰

Por otra parte, Ramírez concedió una serie de entrevistas a diversos medios norteamericanos, entre las cuales destaca la celebrada con un corresponsal de la agencia de noticias "United Press", al cual expuso la situación económica chilena. En términos elogiosos, Ramírez se refirió a E. W. Kemmerer, al funcionamiento del sistema de patrón oro, a la estabilidad del cambio internacional, al equilibrio presupuestario, al Plan de Obras Públicas y a los altos niveles de producción del cobre y del salitre. Interrogado a continuación por el periodista, sobre cómo los Estados Unidos a través de sus hombres de negocios podían cooperar al fortalecimiento de las relaciones comerciales con Chile, Ramírez respondió: "La mejor manera de desarrollar unas relaciones más estrechas entre nuestro país y el vuestro es que los hombres de negocios norteamericanos vayan a Chile en mayor cantidad y que se den cuenta allí de lo que tenemos (...). Necesitamos ahora capitales, muchos capitales a intereses razonables, para desarrollar y expandir nuestras ilimitadas industrias". Al finalizar la entrevista, el periodista de la United Press describió a Ramírez, señalando: "El Ministro de Hacienda de Chile, que aún no cuenta con cincuenta años de edad, es democrático y de carácter placentero. Comprende el inglés correctamente y puede hacerse entender sin ninguna dificultad aparente".²⁵¹

Al mes siguiente, en mayo, Pablo Ramírez ya se encontraba en Londres. Allí fue homenajeado por Lionel Rothschild en un banquete

²⁴⁹ "Editorial del diario *The Washington Post*, sobre la visita de don Pablo Ramírez a Estados Unidos", *La Nación*, Santiago, 16 de abril de 1929, p. 11.

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ "Chile, su presente y su futuro, en cuatro palabras", *La Nación*, Santiago, 16 de junio de 1929, p. 13.

al que asistieron unos doscientos invitados, entre los cuales figuraban muchos hombres de negocios ingleses. A la hora de los discursos, Rothschild se refirió al progreso político, financiero y económico alcanzado por Chile bajo el gobierno de Ibáñez, y destacó el alto concepto del crédito externo chileno en los círculos financieros internacionales. Por su parte, Ramírez respondió: "Nuestro gobierno es hoy exclusivamente técnico; el ingeniero, el financista y el experto en materias económicas han reemplazado al político profesional. De este modo el gobierno ha podido intervenir eficazmente y provocar una restauración en las actividades económicas, solucionar la crisis salitrera, iniciar un vasto plan de obras públicas, implementar una correcta percepción de los impuestos, controlar los recursos monetarios y organizar el crédito".²⁵²

La gira de Ramírez, además de Estados Unidos y de Gran Bretaña, incluyó Francia, país donde negoció nuevos empréstitos con un consorcio franco-suizo, lo cual significó la apertura de un nuevo mercado externo para la colocación de créditos.

Si observamos la gira de Ramírez, podremos concluir que estuvo destinada a mostrar a Chile —frente a los más poderosos hombres de negocios y frente a la opinión pública mundial— como un país rico en recursos naturales, abierto y necesitado de inversión extranjera, estable políticamente, con una economía sana y fuerte, y dirigido por un gobierno compuesto por especialistas, técnicos, y no por políticos.²⁵³

Dos meses después de su regreso, el 22 de agosto, Pablo Ramírez junto al resto del Gabinete presentó su renuncia a Ibáñez. Según el diario "La Nación", esta renuncia colectiva era entendida como un acto político, por el cual se consideraba consumada la etapa inicial de la obra emprendida por el gobierno de Ibáñez. A continuación el diario señaló: "Los colaboradores del Excmo. señor Ibáñez han considerado cumplidamente realizada su misión de hombres de transición entre dos regímenes, entre dos épocas de la historia institucional y política del país".²⁵⁴ Esta idea de que se había cerrado una etapa y de que comenzaba otra nueva fue confirmada por Pablo Ramírez en su última exposición sobre el estado de la Hacienda Pública: "El Ministerio de Hacienda deberá iniciar en el año próximo una nueva

²⁵² "El Banquete ofrecido ayer en Londres por Mr. Lionel Rothschild al Ministro de Hacienda de Chile, señor Pablo Ramírez", *La Nación*, Santiago, 17 de mayo de 1929, p. 10.

²⁵³ Nuevamente aparece la idea de un gobierno tecnocrático, alejado de los intereses políticos y partidistas, "dirigido por ingenieros y no por abogados".

²⁵⁴ "Cambios Ministeriales", *La Nación*, Santiago, 23 de agosto de 1929, p. edit.

etapa de su programa, más sencilla, teóricamente, que las primeras, pero tal vez más difícil de realizar. Se trata, ahora, de consolidar los resultados obtenidos".²⁵⁵

Pero Pablo Ramírez no abandonó el gobierno, sólo dejó el Ministerio de Hacienda para hacerse cargo, por un aparente deseo de Ibáñez, de encontrar una solución al agudo problema del salitre. Con esta finalidad asumió el cargo de jefe de la Delegación Fiscal del Salitre, y en esa condición presidió las comisiones chilenas enviadas a las Conferencias Mundiales del Nitrógeno en Europa, y, posteriormente, organizó la COSACH en 1930.

El 6 de mayo de 1931 fue nombrado Embajador de Chile en Francia, país en donde lo sorprendió la caída del gobierno en julio.

El deseo expresado por Ramírez al dejar el Ministerio de Hacienda, en el sentido de que ahora había que consolidar toda la obra realizada, no pudo verse cumplido. Su sucesor Rodolfo Jaramillo asumió el cargo sólo dos meses antes de la fuerte caída de la Bolsa de Valores en Wall Street, que, como veremos en el próximo capítulo, afectó lenta, pero definitivamente, el plan económico de Pablo Ramírez.

6. *La prosperidad o "los locos años veinte" chilenos*

La prosperidad que Chile vivió en los últimos años de la década de 1920, más allá de las cifras, números índices y cuadros estadísticos, representó un verdadero cambio —modernizador— en los hábitos y en el hábitat de la mayoría de los chilenos, especialmente de los santiaguinos. La capital vio aparecer los primeros grandes edificios de altura, como por ejemplo el que actualmente ocupa el diario "La Nación". Mientras el cine sonoro exhibía las últimas producciones, las comunicaciones con el extranjero por vía aérea y telefónica se hicieron habituales. El automóvil, los camiones de carga y los buses de pasajeros comenzaron a llenar los nuevos caminos pavimentados. La radio y los noticieros filmados comenzaron a informar a los chilenos sobre los últimos acontecimientos nacionales e internacionales, a difundir las nuevas modas y ritmos musicales procedentes de Norteamérica y de Europa. Viña del Mar comenzó a ser transformada en una ciudad-balneario con proyección internacional, donde se construyeron nuevos caminos y se modernizó otros (por ejemplo el camino Viña del Mar-Concón), donde se construyó un lujoso Casino, que fue inaugurado a

²⁵⁵ Ministerio de Hacienda, Oficina del Presupuesto, *Exposición*, folleto 18, agosto de 1929, 21.

finés de 1930. Incluso, debido a la gran extensión que fue adquiriendo la ciudad de Santiago, se llegó a hablar de la construcción de un Ferrocarril Metropolitano o Metro, cuyo objetivo sería facilitar los accesos al cada vez más congestionado centro de la ciudad. Al respecto se señaló: "La única solución práctica del problema del tránsito en Santiago, consiste en la construcción de una red subterránea de trenes que ponga rápidamente en relación con el centro de la ciudad los diversos barrios y los principales puntos de afluencia del tránsito suburbano". Además se contemplaba, como complemento al tren subterráneo, una vasta red de tranvías y de líneas de autobuses. El proyecto inicial incluía la construcción de una línea subterránea de cuatro mil metros, a lo largo de la Avenida Las Delicias, con ocho estaciones intermedias y servida por diez trenes eléctricos, con una frecuencia de dos minutos.²⁵⁶

Este período de grandes cambios y modernizaciones fue descrito de manera muy irónica por un columnista de "El Diario Ilustrado", en los siguientes términos: "El Superlativo era la medida establecida. Se inició, entonces, el período de las Superintendencias y de los rascacielos. Sobre la vetusta capital colonial había que lanzar un soplo de rápida modernización. Manzanas enteras caían a golpe de azadón (...). Faltaban caminos y se construían al mismo tiempo millares de kilómetros de caminos. Largas cintas asfaltadas producían espasmos de velocidad a las legiones de autos y camiones. Faltaban escuelas y había que construirlas todas de un golpe: por centenares. Faltaban cuarteles, campos de aviación, puertos, tranques de irrigación, canales, ferrocarriles, acueductos, y era menester hacerlo todo vertiginosamente. Faltaban piscinas, y se construyeron por obra de magia cantidades de lujosas piscinas con pisos y escalas de mármoles de colores y balastradas de bronce. Los millones danzaban una ronda fantástica. No se podía hablar de miles, la unidad monetaria era el millón. Un diario²⁵⁷ instalado en alta torre dominaba la ciudad y sonaba a los cuatro vientos la trompeta de la prosperidad nacional. Todo el mundo hablaba de opulencia. Los teatros y los paseos rebalsaban de gente, las calles estaban atascadas de autos. Y la danza de los millones seguía su curso entre risas, jolgorio y castañuelas (...)"²⁵⁸

Era la prosperidad o "los locos años veinte" chilenos.

²⁵⁶ "Ferrocarril subterráneo para Santiago", *Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril*, 6, junio de 1929, pp. 362-364.

²⁵⁷ Se refiere al diario *La Nación*.

²⁵⁸ Alberto Mackenna S., *Un gran Ministro de Finanzas*, *El Diario Ilustrado*, Santiago, 11 de agosto de 1931, p. 4.