

Claudio Robles-Ortiz*

◉ Ideología agraria y política económica en una economía exportadora: Chile, 1860-1880

Resumen: A través del análisis de la participación de la Sociedad Nacional de Agricultura en el debate de las reformas a las tarifas aduaneras, este artículo examina la política económica como el resultado de los conflictos de intereses entre el Estado y distintos sectores empresariales en Chile a mediados del siglo XIX. Este enfoque permite apreciar que en la esfera pública oligárquica esos sectores emplearon las doctrinas económicas, proteccionismo y liberalismo, como discursos legitimadores de sus demandas. Así, a pesar de su adhesión al *free trade*, en este período los intereses agrarios usaron argumentos “proteccionistas” para fundamentar su demanda de exención tributaria a las importaciones de maquinaria agrícola, a la vez que exigían que la política económica fuese un instrumento de “fomento” a la industria nacional.

Palabras clave: Política económica; Tarifas aduaneras; Industria nacional; Chile; Siglo XIX.

Summary: Through the analysis of the Sociedad Nacional de Agricultura’s role in the debate on tariff reforms, this article examines economic policy as the result of the conflicts of interests between the state and entrepreneurial sectors in mid-nineteenth century Chile. This approach shows that in the oligarchic public sphere those sectors used economic doctrines –protectionism and free trade– as legitimizing discourses for their demands. Such was the case with the agrarian interests, which, despite their adherence to the free trade paradigm, in this period employed protectionist arguments to substantiate their demand for a regime of tax exemption for agricultural machinery imports, and to request that economic policy be an instrument to foster national industry.

Key Words: Economic policy; Tariffs; National industry; Chile; 19th Century.

Introducción

Una dimensión central de la construcción de las naciones latinoamericanas fue el diseño de “proyectos de progreso”, es decir, modelos y estrategias para impulsar el crecimiento y la modernización de las economías, especialmente tras su plena inserción en el mercado mundial a mediados del siglo XIX. El debate político-económico, que reflejó la

* Claudio Robles-Ortiz es historiador y sus investigaciones examinan la historia económica, social y política de Chile, con énfasis en el papel de la agricultura en la economía exportadora, la transición del sistema de hacienda al capitalismo, las ideologías agrarias y la política en la sociedad rural en el siglo XX; entre otras publicaciones, es editor del libro Julio Menadier: La agricultura y el progreso de Chile. Selección de artículos (1869-1886) (2010).

construcción de un orden económico moderno y la consiguiente transición al capitalismo, constituye una perspectiva relevante para conocer con profundidad los procesos y modos de asimilación, discusión y reformulación de ideas y paradigmas al interior de la compleja esfera pública oligárquica en la América Latina decimonónica. En particular, los conflictos en torno a la política económica permiten apreciar que las elites latinoamericanas no sólo adoptaron, sino también adaptaron, las viejas y nuevas doctrinas económicas en función de sus contradictorios intereses. Así, como observó Florencia Mallon, el *free trade* “no fue aceptado plenamente en muchos países hasta mediados del siglo” y “la política comercial continuó siendo negociada y modificada en el conflicto político y el debate entre clases y regiones” (Mallon 1988: 183, mi traducción). Más recientemente, Nils Jacobsen subraya que la aceptación del liberalismo dependió de las “estructuras de poder doméstico, la educación, los intereses, las ideologías del público potencial y las instituciones del gobierno y de la sociedad civil” (Jacobsen 2007: 120). Ciertamente, los debates sobre políticas económicas, que tuvieron lugar en las cámaras legislativas, la prensa y una variedad de boletines científicos, técnicos y literarios incluso, permiten examinar la “economía política de las ideas”, es decir, las relaciones de poder y los conflictos de intereses entre los actores sociales y las presiones por medio de las cuales éstos impulsaron sus agendas y buscaron satisfacción a sus demandas en el marco institucional constituido por el Estado. Más aún, el debate sobre cuestiones en apariencia meramente técnicas, como los impuestos o las tarifas aduaneras, nos introduce en el contenido de los discursos, proyectos y concepciones de economía y sociedad que distintos actores sociales formularon, debatieron y confrontaron, pero especialmente nos conduce a entender las ideas de aquellos *policy makers* que, efectivamente, tomaron decisiones para construir las naciones latinoamericanas.

Desde esa perspectiva, este artículo estudia el pensamiento económico y las estrategias de un sector de la oligarquía agraria chilena: el núcleo de “agricultores progresistas” organizado en la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), institución que se convertiría en la principal asociación de grandes terratenientes en Chile. El trabajo examina su participación en la discusión político-económica entre 1860 y 1880, una coyuntura crucial por cuanto determinó el tránsito hacia la adopción del *free trade* en las políticas estatales. El examen del discurso y el papel de la SNA en ese debate permite apreciar que las políticas económicas fueron el producto de conflictos de intereses entre los sectores empresariales y el Gobierno, reflejando así las tensiones asociadas a la modernización capitalista que, como fue el caso de Chile, experimentaron las economías exportadoras latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XIX. Incluso más, como revela el discurso “proteccionista” de la SNA en defensa de las industrias metal-mecánicas, los sectores empresariales emplearon las doctrinas económicas como discursos legitimadores de intereses, adaptándolos a sus agendas políticas en coyunturas concretas y respecto de problemas específicos. Así, a diferencia de lo que estudios tempranos (Will 1960 y 1964), la supuesta adhesión “doctrinaria” al liberalismo económico por parte de los círculos dirigentes en el Estado, como, por ejemplo, las autoridades financieras, parece menos relevante para comprender el contenido de las políticas económicas.

De igual manera, con respecto al pensamiento económico de las elites dirigentes resulta evidente que la adopción del *free trade* fue tempranamente cuestionada con argumentos proteccionistas, incluso en defensa de los poderosos intereses agrarios, lo que contradice la idea de una adhesión irrestricta de los terratenientes al librecambio (Véliz

1963). Más aún, el debate sobre la política económica a mediados del siglo XIX indica que en Chile el proteccionismo no fue un mero producto de la crisis de la economía exportadora (1874-1878), ni un discurso privativo del empresariado industrial (Carmagnani 1971 y 1998; Ortega 1985). Finalmente, esta investigación también cuestiona interpretaciones recientes sobre la relevancia de las doctrinas económicas en América Latina, según las cuales, al contrario de la experiencia de los países industrializados de Europa, el proteccionismo del siglo XIX no produjo mayor, sino menor crecimiento económico, lo que demostraría que “aunque los *policy makers* latinoamericanos pueden haber estado al tanto del argumento pro-proteccionista de la industria incipiente ofrecido para Alemania por Frederick [sic] List y para el Estados Unidos federalista por Alexander Hamilton, no hemos encontrado absolutamente ninguna evidencia que hubiera apoyado tales argumentos para América Latina” (Coatsworth/Williamson 2004: 215, mi traducción). En realidad, como veremos, tanto el proteccionismo como el liberalismo admitían matices, mientras que el pensamiento de Friedrich List tuvo influyentes seguidores entre los analistas e ideólogos agrarios chilenos de mediados del siglo XIX.

En términos de su organización, la primera parte del trabajo analiza el discurso y la acción de la SNA en las reformas aduaneras implementadas desde 1860, en particular en los impuestos a la maquinaria agrícola importada. Así, se establece que la Sociedad trató de conseguir una política de fomento estatal a la introducción de equipo agrícola, mediante un régimen de exención tributaria a las importaciones, el cual consideraba una condición indispensable para la difusión del proceso de mecanización asociado a los ciclos de exportación de trigo. La segunda parte examina la posición de la SNA respecto al papel del sector industrial metal-mecánico en la modernización de la agricultura. El sector metal-mecánico estaba formado por fundiciones y maestranzas que habían surgido en el proceso de “industrialización temprana” que se verificó en el mismo período que la expansión agraria. Para los analistas de la SNA, la producción de las fundiciones y maestranzas era una oferta alternativa de maquinaria agrícola, técnicamente más apropiada y, en algunos casos, más barata que las importaciones. Por ello, al menos hasta la crisis económica de 1874-1878, y usando precisamente argumentos procedentes de la doctrina de Friedrich List sobre la necesidad de proteger la incipiente industria nacional, la SNA apoyó el desarrollo de las fundiciones y maestranzas, pues esas industrias reparaban, adaptaban e, incluso, fabricaban máquinas agrícolas basadas en los modelos importados. Además, al igual que algunos empresarios industriales, los analistas agrarios consideraban que las fundiciones habían sido víctimas de una política económica “rentística”, evidente en las reformas a las tarifas aduaneras.

La Sociedad Nacional de Agricultura y las reformas aduaneras

A fines de la década de 1860, un sector de conspicuos terratenientes, dueños de grandes haciendas en las provincias agrícolas más ricas de Chile Central, se constituyó en un influyente actor en la esfera pública al fundar, en 1869, la Sociedad Nacional de Agricultura, con la finalidad expresa de impulsar la modernización de la “agricultura nacional”. Aunque en el siglo XX la SNA se transformó en la poderosa institución que la oligarquía agraria usó para defender sus intereses ante el avance de la política de masas, originalmente esa organización fue la respuesta de una elite positivista y modernizadora a las

contradicciones desatadas por la expansión del sistema de hacienda entre 1850 y 1880. El “éxodo rural” y la “escasez de brazos” provocaron un alza de los jornales en las labores de cosecha y un aumento en los costos de producción de trigo, el principal producto de la agricultura chilena; al mismo tiempo, las exportaciones de ese cereal a Inglaterra eran amenazadas por la disminución de los precios internacionales, hecho que los productores de una agricultura pequeña en una economía periférica no podían contrarrestar. En ese contexto, no obstante, los “hacendados progresistas” involucraron en su proyecto al Gobierno, a intelectuales interesados en el fomento de la agricultura, a agentes de las compañías comerciales extranjeras establecidas principalmente en Valparaíso y a empresarios del incipiente sector industrial metal-mecánico nacional. Si bien sus intereses eran diversos, esos sectores de la oligarquía chilena constituyeron una verdadera elite modernizadora (Wagner 1994), ya que sus ideas directrices estaban informadas por la significación imaginaria de la modernidad y porque también harían uso del poder para llevar a cabo su proyecto: implantar en Chile la “agricultura científica”.

Aunque el proyecto modernizador de los hacendados progresistas incluía iniciativas muy diversas, la prioridad de ese sector de terratenientes era introducir cambios que permitieran dar continuidad de las exportaciones de trigo. La SNA se concentró en impulsar el perfeccionamiento de los métodos de cultivo mediante la difusión de conocimientos agronómicos y, especialmente, en promover la introducción de maquinaria, pues sus analistas consideraban que la mecanización permitiría reducir los costos de producción. En consecuencia, la SNA implementó diversas estrategias para facilitar la adopción de la “mecánica agrícola” por parte de los grandes hacendados. Así, se planteó importar y comercializar la maquinaria que fuese más apropiada a la situación de la agricultura chilena, mientras que su *Boletín* publicó en forma sistemática estudios sobre el rendimiento, precios y aplicaciones de los principales tipos y modelos de máquinas. Más aún, la SNA siguió una compleja política de colaboración, negociación y presión sobre las autoridades para conseguir condiciones institucionales que facilitaran la difusión la mecanización, una innovación que suponía un progreso fundamental en un país en el que, en palabras de un analista contemporáneo, “hablarles de máquinas a nuestros hacendados, es como hablarles en griego” (Barros Grez 1859: 1).

Una de las estrategias más importantes de la SNA para impulsar la modernización agraria fue su activa participación en la discusión de las políticas económicas, en particular respecto de las tarifas aduaneras. Dado que los ingresos de aduana eran la principal fuente de financiamiento fiscal, las reformas a las tarifas aduaneras constituyeron un problema central en el debate político-económico y dieron lugar a conflictos de intereses entre el Gobierno y los distintos sectores empresariales de la oligarquía chilena. En particular, porque desde 1858 el déficit fiscal se convirtió en uno de los principales problemas de un Estado que requería cada vez de mayores recursos, sobre todo por su cuantiosa inversión en obras públicas. Así, el gasto fiscal aumentó a una tasa del 6,8% anual entre 1852 y 1874, período en el cual el Gobierno contrató préstamos externos por £11,4 millones. En términos de inversión en infraestructura, hacia 1876 el Estado había invertido £5,7 millones en la construcción de ferrocarriles, suma que representaba el 78% de su deuda externa y el 51% de la deuda pública (Ortega 1985: 145). En efecto, las autoridades a cargo de las finanzas públicas asignaron al “ramo de aduanas” una función que, en el lenguaje de la época, era considerada “rentística”, es decir, prioritariamente orientada a generar ingresos fiscales. Como han establecido investigaciones previas, hasta tan

tarde como 1878, el objetivo de las reformas introducidas fue esencialmente fiscal, mientras que el estímulo a las actividades productivas internas era algo secundario e incidental (Ortega 1985: 148). Sin embargo, distintos sectores sociales, empresariales, políticos e intelectuales demandaron del Estado la aplicación de políticas de “fomento” o de “protección” para determinadas actividades o, como ocurrió en coyunturas críticas, para el conjunto de las “industrias nacionales”. Ése fue el caso de artesanos, empresarios industriales e, incluso, obreros del temprano sector manufacturero (Corvalán/Goicovic 1993). No obstante, el ejercicio de presiones hacia las autoridades económicas no fue privativo de sectores articulados en torno del proteccionismo industrial.

Según los analistas de la SNA, las reformas aduaneras de la década de 1860 habían tenido negativas consecuencias en el mercado de equipo agrícola, encareciendo la maquinaria importada y dificultando así la difusión del proceso de mecanización. Muy por el contrario, la SNA exigía políticas de fomento a la adopción de equipo agrícola, específicamente la implementación de un régimen de exención tributaria a las importaciones de maquinaria. Para ese efecto, la Sociedad participó activamente en el debate público y, en forma indirecta, en la discusión parlamentaria de las reformas aduaneras implementadas desde mediados del siglo XIX, exponiendo sus demandas en numerosos artículos publicados en su *Boletín* o en la prensa, y en los cuales sus voceros presentaban análisis de carácter puramente técnico en apariencia, pero que, desde luego, eran la expresión formal de sus intereses institucionales.

En 1869 la SNA denunció los perjudiciales “efectos económicos” de la Ordenanza de Aduanas de 1864, la cual introdujo un impuesto de 15% *ad valorem* a la maquinaria importada, un ítem tradicionalmente exento de impuestos.¹ Su principal analista y editor jefe del *Boletín*, Julio Menadier, realizó un detallado estudio que constituyó la posición oficial de la SNA. El informe objetó no sólo los resultados de la reforma aduanera, sino también los fundamentos conceptuales de la política económica. Junto con afirmar que “ningún impuesto” era tan “preciso”, “determinante” y “equitativo” como la “renta de aduanas”, siempre que fuese establecida “según las exigencias económicas de cada nación”², Menadier criticó a las autoridades porque habían recurrido al “espediente más cómodo y seguro para salir de situaciones embarazosas”, como era “gravar con mayores derechos la importación extranjera”. Más aun, Menadier cuestionaba la reforma pues había sido un mero recurso para aumentar los ingresos fiscales, es decir, porque su “principio cardinal” fue procurar un “mayor rendimiento aduanero”, y porque en su formulación las autoridades no contemplaron “el alcance económico del nuevo gravamen sobre las mercaderías reproductivas”, es decir, los bienes de capital y materias primas que los sectores productivos del país —no sólo la agricultura— requerían para su crecimiento. Por ello, junto con reconocer que con la reforma se había dado “un gran paso hacia el comercio libre” al eliminar el impuesto general de 30% que gravaba a numerosas mercaderías, criticó que, al introducir impuestos del 15 y el 25% a un conjunto de materias primas, con la reforma de 1864 “se destruyó la justa proporción en la escala de derechos impuestos a los objetos de necesidad y a los de lujo”. Con ello, Menadier cuestionaba que los

¹ No obstante, se podía solicitar al Gobierno una autorización especial para importar máquinas destinadas a la agricultura, la minería y la industria sin pagar el impuesto (Anguita 1912: 172).

² Nora del editor: En esta cita, al igual que en todas la siguiente, se ha mantenido la ortografía del original.

impuestos establecidos en la reforma aduanera gravaran por igual tanto a “mercaderías reproductivas”, incluso aquellas simples y que por su bajo precio “no puede[n] soportar fácilmente” un recargo, como a una variedad de productos suntuarios que “satisface[n] sólo el capricho de la moda y el lujo” (Menadier 1869: 34, 37).

Para el representante de la Sociedad Nacional de Agricultura las disposiciones de la nueva ordenanza eran errores derivados de la aplicación de un criterio “rentístico”, en lugar de un “principio económico” que considerara la naturaleza de los bienes gravados. Incluso más, consideraba que, al tener en cuenta “en primera línea la naturaleza e importancia económica de las mercaderías”, se podría implementar una reforma aduanera que no sólo aumentara los ingresos fiscales, sino que también eliminara las “trabas que ahora agobian a la industria y producción nacional”. Para ello planteó que la Ordenanza de Aduanas debía responder al “principio cardinal” de “rebajar los derechos sobre las mercaderías reproductivas y de primera necesidad, y de aumentarlos sobre los objetos de lujo y de pura conveniencia”. Además, Menadier argumentaba que las grandes distancias que debían recorrer desde los centros productores hacían que el flete de los “artículos reproductivos”, sobre todo el de aquellos de gran volumen y peso, como la maquinaria o el hierro necesario para fabricarla, subiera “a un valor mui superior al precio de costo”, lo cual era suficiente “motivo de no encarecerles mas todavia, sujetándoles a fuertes derechos de importación”. Así, contra la opinión de quienes los justificaban, haciendo ver que éstos eran elevados en Francia y Alemania, Menadier sostenía que eso era posible en Europa sólo porque allí los fletes añadían un “recargo insignificante”. Al mismo tiempo, criticaba a los adherentes locales más doctrinarios e intransigentes del *free trade*, que fundamentaban las medidas de política económica argumentando que seguían las tendencias de las naciones europeas, a las cuales consideraban los modelos a seguir. Por el contrario, con un criterio más pragmático, Menadier advertía que “En Chile, el peligro de seguir ciegamente las prácticas europeas no es inferior al de seguir las bellas teorías de sus economistas”. En su opinión, la adhesión a la doctrina económica, como el caso entonces del *free trade*, no debía desatender la situación del país y, por lo tanto, afirmaba que era indispensable que el régimen aduanero fuera reformulado para cumplir el doble objeto de “procurar rentas al Estado y educar las industrias nacionales” (Menadier 1869: 37-38).

En efecto, con ese fin, Julio Menadier también planteó una serie de propuestas para formular un nuevo proyecto de reforma aduanera. Su trabajo “Estudios sobre la legislación aduanera de Chile” defendía la función “proteccionista” que a su juicio debían cumplir las tarifas, pero también, afirmaba Menadier, la necesidad de establecer un equilibrio entre los intereses fiscales y los de las “industrias nacionales”. Así, su propuesta consistía en aumentar el impuesto a un importante número de bienes de consumo similares a los producidos en el país y rebajar los derechos de internación a sólo un 5% para una serie de artículos de carácter “reproductivo” que, habiendo estado exentos hasta entonces, la reciente ordenanza había gravado con un 15 o un 25%. Según Menadier, esta medida era indispensable para estimular el crecimiento económico, porque “cuanto mas suba el precio de las mercaderías reproductivas extranjeras, tanto menos se fomenta la industria nacional” (Menadier 1869: 38). Es interesante constatar que, en realidad, la postura de Menadier no era una noción doctrinaria, sino que reflejaba su preocupación por la competitividad de la agricultura, en particular ante la disminución de los precios del trigo en el mercado internacional.

Menadier era una opinión autorizada para pronunciarse sobre las tendencias en los mercados europeos, de las que se venía ocupando desde su anterior posición en la Superintendencia de Aduanas. Desde esa perspectiva, aunque escribía en un momento en que las exportaciones de trigo crecían de manera espectacular, podía advertir que el Gobierno y los agricultores chilenos debían anticipar la previsible consecuencia de la disminución de los precios internacionales. Esa consecuencia no podía ser otra que “una crisis agrícola [que] no se puede remediar habiendo estallado, pero que se puede evitar o diferir removiendo con ánimo previsor resuelto todos los obstáculos encontrados en el curso de los años” (Menadier 1869: 35). Por ello, consideraba urgente remover los obstáculos que el propio Gobierno había puesto al gravar la importación de medios de producción indispensables para la agricultura. Así, Menadier proponía la rebaja de impuestos a las importaciones de las siguientes “mercaderías reproductivas”: arados, herramientas e instrumentos, género para sacos, lana, máquinas agrícolas, piedras para molinos, palas y azadones, tijeras para esquila y vasijas vacías, además de salitre, duelas para barriles y alambre para cercas. Finalmente, el informe citado concluía formulando una demanda que, dada la naturaleza contradictoria de los intereses que involucraba, resultaba casi utópica: “¿Cuándo amanecerá el día en que Chile obtenga un código aduanero que concilie los intereses del fisco, del comercio y de la industria?” (Menadier 1869: 42).

Por su parte, las autoridades reconocían que las modificaciones en las tarifas habían tenido un impacto negativo en los sectores productivos y, como revelan las *Memorias de Hacienda* de comienzos de la década de 1870, los ministros de Hacienda admitían la conveniencia de reducirlos o, incluso, suprimirlos. Sin embargo, consideraban que eso no era factible, dada la urgente necesidad de generar mayores recursos al Estado. En realidad, las concepciones de política económica de dichos funcionarios no eran sustancialmente distintas de las formuladas por Julio Menadier, pero los ministros diferían en su evaluación de la situación económica y fiscal del país, es decir, respecto de las condiciones necesarias para hacer de las tarifas un instrumento de fomento a los sectores productivos. Así, en la *Memoria de Hacienda* que presentó en 1870, el ministro Melchor Concha y Toro señaló:

Importa alejarse en lo posible de los gravámenes sobre las materias primas o de consumo reproductivo, porque es sabido que el poco produce poco consume [...] mientras [que] el aumento de la producción incrementando los consumos reemplaza o equilibra el monto de los derechos que se ha renunciado [...] Desde mi entrada al Ministerio he creído que sería una obra útil formar una reserva, que permitiera dar a las diversas industrias el aliento que debe esperarse reduciendo los costos de producción. El momento ha llegado, pero no para declarar de una vez i en su totalidad libres de derechos todos los artículos gravados que son materias primas o están destinados a consumirse reproductivamente (Ministerio de Hacienda 1870: 25).

En tanto, la opinión coincidente de su sucesor, José A. Gandarillas, sugiere que, si bien en los años inmediatamente anteriores a la crisis de 1874-1878 las autoridades económicas estaban concentradas en resolver el déficit fiscal, no habían descartado usar las tarifas aduaneras para fomentar la actividad económica. Así, respecto de los derechos de internación el ministro de Hacienda señalaba sin ambigüedad que “la igualdad en que coloca la lei a los artículos de lujo con aquellos de consumo útil i de consumo necesario, debería desaparecer”. Gandarillas era partidario de establecer derechos diferenciados que gravaran preferentemente los artículos de lujo y permitieran liberar las materias pri-

mas, con lo cual sostenía que se podría conseguir “si no una mayor renta, por lo menos la que se alcanza manteniendo el estado actual de cosas; i se daría un mayor impulso a las fuerzas productivas” (Ministerio de Hacienda 1871: 26). Por ello, resulta explicable que, en lo que parece haber sido una medida para corregir algunos de los criticados efectos de las recientes modificaciones aduaneras, en la primera mitad de la década de 1870 fueran acordadas, “con plausible liberalidad”, en opinión del ministro, una serie de exenciones de carácter específico cuya finalidad era el “fomento de diversas industrias establecidas en el país” (Superintendencia de Aduanas 1875: 38).

Sin embargo, la crisis económica desatada en 1874 impuso nuevamente la necesidad de elevar los aranceles. En octubre de 1876, en atención a la “difícil y anormal” situación “por la que atraviesa la Hacienda Pública”, el Gobierno presentó un proyecto de ley que introducía, por un período de 18 meses, un “recargo general” del 10% en los derechos de internación establecidos en la Ordenanza de Aduanas de 1872. Desde luego, con un déficit estimado por la Comisión de Hacienda en \$3 millones para el año fiscal de 1877, el proyecto de recargo era un nuevo recurso para enfrentar la reducción de los ingresos fiscales derivada de la crisis del comercio internacional.³ El carácter transitorio que las autoridades asignaron al proyecto y el tono conciliatorio de su fundamentación sugieren que, en plena crisis económica, la oposición de diversos sectores empresariales a la política económica se había intensificado y que, en particular, las tarifas aduaneras se habían constituido en un asunto central para la reducida pero influyente opinión pública de la época. Al presentar el proyecto ante la Cámara de Diputados, el Gobierno señaló que:

Por doloroso que sea este extremo, se hace necesario buscar el equilibrio en algunas de nuestras contribuciones, o en la creación de otras que no ofrezcan los graves inconvenientes que de ordinario trae todo impuesto. I como medidas de esta naturaleza, para ser definitivas, demandan serios estudios i exigen datos que no es posible reunir con precipitación, el gobierno ha creído mas acertado proponer por ahora la adopción de algunas medidas de carácter transitorio.⁴

Para la SNA, sin embargo, la iniciativa del Gobierno era un nuevo problema que venía a agravar una situación ya difícil. Aun cuando el proyecto de recargo hacía excepción de algunas mercaderías, la maquinaria agrícola no se encontraba entre aquéllas, por lo que, de aprobarse, quedaría gravada con un impuesto *ad valorem* del 16,5%.⁵ Más aún, debe considerarse que para los grandes terratenientes este gravamen extraordinario era un nuevo perjuicio a la “industria agrícola”, ya afectada por la reciente actualización del avalúo de las propiedades agrícolas y el consiguiente incremento en el impuesto agrícola. De ese modo, la propia Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, en la que participaban conspicuos hacendados, señaló que si el recargo se aplicaba a mercaderías “que no son, propiamente hablando, de necesidad”, como los “licores extranjeros de

³ “Informe de la Comisión de Hacienda”, en: *Boletín de las Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesiones Extraordinarias*, 7a, 30 de octubre de 1876, Santiago de Chile: Imprenta Nacional, p. 104.

⁴ “Mensaje y Proyecto de Lei”, en: *Boletín de las Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesiones Extraordinarias*, 1a, 17 de octubre de 1876, Santiago de Chile: Imprenta Nacional, p. 14.

⁵ “Mensaje del Presidente de la República”, en: *Boletín de las Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesiones Extraordinarias*, 1a, 17 de octubre de 1876, Santiago de Chile: Imprenta Nacional, p. 14.

toda clase, el té, café y tabaco en polvo o rapé”, sería “innecesario gravar a la agricultura con un tanto adicional sobre el impuesto agrícola, tan desigualmente distribuido”.⁶

En consecuencia, la SNA se opuso al proyecto de recargo tanto en el Congreso como a través de su intervención en el debate público. Para entonces la participación de la Sociedad en el debate sobre las tarifas aduaneras se había traducido en la formulación de su propio programa de fomento, en el que ahora se insertaba la demanda de liberar de derechos la maquinaria importada. Dicho programa, elaborado por Julio Menadier y publicado en el *Boletín* mientras se discutía el proyecto de recargo, incluía incentivar la inmigración “para explotar mejor todos los jérmenes de prosperidad no aprovechados todavía”, la abolición del monopolio del tabaco (un “funesto anacronismo”) y, aun más, tenía alcances políticos, pues, abogaba por impulsar “la descentralización, llamada a elevar las rejiones alejadas de la república al mismo grado de progreso que caracteriza a los alrededores de la capital”. En cuanto a las tarifas, la SNA exigía ya no la simple reducción de los derechos de importación para ciertos “artículos reproductivos”, sino una reforma drástica en el sentido de:

1. Introducir libres de derechos todas las mercaderías primas o elaboradas que sirven para facilitar el trabajo i aumentar la producción nacional.

2. Gravar provisoriamente con derechos adicionales i amovibles todos los artículos elaborados o manufacturados que las industrias nacionales ya están también produciendo en la actualidad.

3. Recargar definitivamente con derechos más subidos todos los objetos de lujo i de consumo superfluo, sin tomar en cuenta que ya se producen o no en el país mismo (Menadier 1876: 404-405).

En el Congreso, en tanto, desde el inicio del trámite legislativo del proyecto, en enero de 1877, el ex ministro de Hacienda y ahora diputado Melchor Concha y Toro fundamentó con diversos argumentos en defensa de la “industria agrícola” su postura de rechazar el recargo aduanero. La modificación, señaló, implicaba abandonar la “teoría verdadera” que “desde hace muchos años atrás” las autoridades habían adoptado reconociendo la necesidad de hacer una distinción cualitativa entre los artículos a gravar y, en consecuencia, declarar libres de derechos aquellos “que se han considerado como medios de impulsar la industria i de fomentar para el consumo”, como era el caso de la maquinaria agrícola importada. Al mismo tiempo, Concha y Toro rechazó el recargo porque impondría un nuevo gravamen a los agricultores, quienes ya pagaban el impuesto territorial; y proponía que, en lugar de este recurso “verdaderamente extremo”, el Gobierno presentara un proyecto de ley para gravar “rentas que hoy no pagan nada, como las que producen los capitales en depósito”.⁷

Por su parte, la respuesta del ministro de Hacienda, Rafael Sotomayor, demuestra que la revisión del impuesto a la maquinaria agrícola fue uno de los aspectos más polémicos en la discusión del proyecto. En un tono más bien conciliador, Sotomayor señaló que,

⁶ “Informe de la Comisión de Hacienda”, en: *Boletín de las Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesiones Extraordinarias*, 7a, 30 de octubre de 1876, p. 106.

⁷ *Boletín de las Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesiones Extraordinarias*, 51a, 3 de enero de 1877, Santiago de Chile: Imprenta Nacional, pp. 718-719.

efectivamente, el Gobierno estaba preparando un completo proyecto de reforma de la Ordenanza de Aduanas para presentarlo al Congreso en junio, y que concordaba con Concha y Toro en la conveniencia de establecer con la futura reforma “otros impuestos sobre capitales o rentas que hoy nada pagan”. Sin embargo, también, fue categórico en rechazar que se eximiera a la maquinaria agrícola del recargo, replicando al diputado que:

No hai razón realmente para que las grandes máquinas de agricultura i otras industrias estén libres de derechos de internación, cuando no lo están las pequeñas herramientas, ni las maderas i el fierro que sirven para fabricar en el país esas máquinas. De aquí resulta evidentemente una protección para los ricos hacendados, i un gravamen doblemente pesado para los trabajadores i para las industrias nacionales.⁸

Sin embargo, los círculos dirigentes de la SNA siguieron insistiendo en su posición, según la cual la protección de las “industrias nacionales”, ante todo la agricultura, era la primera función “económica” que debían cumplir los aranceles de aduana. Esa demanda “proteccionista” no era incompatible con el “librecambismo” al que adherían sus expertos, como el propio Julio Menadier. En el caso de este publicista de los intereses agrarios, su postura respecto de la política económica estaba determinada no sólo por la situación coyuntural durante la crisis de 1874-1878, sino sobre todo por su opinión acerca del carácter de la economía chilena. En este sentido, el discurso de Menadier revelaba la influencia del pensamiento de Friedrich List, particularmente respecto de la necesidad de proteger la incipiente manufactura nacional (Levi-Farr 1997; Sporzluk 1988). Menadier sostenía que Chile era un país atrasado que debía “educar” las “industrias nacionales”, entre las cuales, desde luego, la agricultura era la más importante, y que para ello era indispensable la intervención proteccionista del Estado. En efecto, en materia de tarifas aduaneras el experto de la SNA afirmaba que “en un país que durante largos siglos ha recibido del extranjero todos los artículos manufacturados” no era suficiente “la importación libre de derechos de las materias primas, instrumentos, herramientas i otras mercaderías reproductivas”; por lo que reclamaba la adopción de una ordenanza que estableciera un “sistema de derechos adicionales” cuyo propósito fuera ni más ni menos que “introducir i educar las industrias nacientes que no pueden soportar desde su plantación la competencia extranjera” (Menadier 1876: 407).

De acuerdo con esa concepción, la crítica de la SNA a la política económica se intensificó ante las medidas de emergencia que el Gobierno adoptó para enfrentar la crisis. Ése fue el caso del proyecto de reforma de los “derechos de internación” en virtud del cual el gravamen de 15%, que ya afectaba a los arados, se hacía extensivo sin excepciones a todo tipo de maquinaria y equipo agrícola. En esta oportunidad la posición oficial de la SNA fue planteada por su directorio en un extenso informe elaborado por una comisión especial integrada por Julio Menadier, Lauro Barros, Matías Ovalle y T. de Borja Larraín. Dicho informe fue remitido por el presidente de la Sociedad a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, con la evidente intención de intervenir directamente en el debate legislativo. La SNA intentaba demostrar que si ya en condiciones de normalidad era necesario evitar el encarecimiento de las importaciones de bienes de

⁸ *Boletín de las Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesiones Extraordinarias*, 51a, 3 de enero de 1877, Santiago de Chile: Imprenta Nacional, p. 719.

capital, más aún lo era en la crítica situación presente, en la que era indispensable estimular la reactivación de los sectores productivos, cuyas exportaciones habían colapsado en una coyuntura que, como se sostenía en el informe, se debía no sólo a los cambios en el mercado internacional sino, precisamente, al perjudicial efecto de las anteriores reformas aduaneras. Por ello, el directorio de la SNA fue categórico al insistir en su demanda para que se liberara la importación de bienes de capital, afirmando que:

Desde el año 1865 todas las industrias nacionales reclaman la Revision de la Ordenanza de Aduanas pidiendo, si no la abolicion absoluta, a lo ménos la reduccion de los derechos impuestos a las materias primas i a los artículos reproductivos que necesitan sea para abastecer el consumo interior entrando en competencia con los objetos importados del extranjero, sea para asegurar o reconquistar los mercados exteriores (Sociedad Nacional de Agricultura 1876: 555).

El informe de la SNA también incluía un detallado análisis de la crisis del sector exportador y de las medidas que se requería implementar para enfrentar sus consecuencias. Así, sostenía que la exención tributaria a la maquinaria importada era fundamental para mejorar la competitividad de las exportaciones, es decir, para reducir los costos de producción y, por este medio, aumentar el margen de ganancia “ahora que el capital invertido en las explotaciones mineras i agrícolas apénas se recompensa con un módico interes”, a causa de la disminución de los precios internacionales. Al mismo tiempo, la SNA atribuía la falta de competitividad de productos como el trigo al aumento de la “tasa de los salarios” y de “los gastos de subsistencia”, tendencias que a su juicio “han duplicado casi el precio de costo de nuestras producciones”. Por último, los analistas agrarios apuntaban al problema fundamental derivado de la creciente globalización del mercado, como era el hecho que las exportaciones de trigo chileno fueran desplazadas porque “continúan apareciendo nuevos competidores de harina i trigo en los grandes mercados europeos donde nuestros productos agrícolas aparecen sólo en épocas de altas cotizaciones” (Sociedad Nacional de Agricultura 1876: 556).

Por lo anterior, como era previsible, la SNA solicitó a la Cámara de Diputados que se mantuviera “la actual liberacion de derechos de la mayor parte de máquinas i herramientas”. Sin embargo, el directorio de la SNA fue más allá de la defensa de los intereses sectoriales y aludió a la “íntima reciprocidad que existe entre nuestra industria agrícola, minera i fabril”, para solicitar también la eliminación del impuesto que gravaba con un 15% la internación de una serie de productos empleados en esas actividades y que no se fabricaban en el país o cuya importación resultaba más económica que sus equivalentes nacionales. En esa categoría la SNA incluyó productos empleados en el sector agropecuario, como alambre para cercas y viñas, arados completos, botellas vacías, cajones desarmados, corchos para botellas y género para sacos; pero también bienes de capital y materias primas para la minería y el sector industrial metal-mecánico, como acero surtido, bombas para minas, estaño, fierro, harneros para metales, madera, plomo y salitre. Finalmente, el informe de la SNA solicitaba la eliminación del impuesto del 25% sobre otros insumos, como “azufre, jarcia de alambre, potasa para jabón, soda cáustica, sulfato de cobre y trapos viejos”. En definitiva, para la SNA era indispensable que el Gobierno rectificara la política económica, modificando las tarifas aduaneras en el sentido de estimular el crecimiento de la economía, pues, concluía, “el aumento de las rentas fiscales

no debe buscarse en el de los impuestos sino en el de la producción, facilitando, mejorando i abaratándola” (Sociedad Nacional de Agricultura 1876: 556, 560).

Sin embargo, resulta más significativo aún que, junto a esta defensa de la “industria nacional”, la Sociedad Nacional de Agricultura cuestionara a las autoridades, denunciando que habían excluido al empresariado nacional de la discusión sobre la política económica. En efecto, la comisión designada por el Gobierno para estudiar la reforma aduanera fue integrada principalmente por miembros de la comunidad comercial de Valparaíso. A juicio de la SNA, ésta era una discriminación y un error evidente, pues el empresariado nacional era el más autorizado para discutir cuáles eran las medidas convenientes para impulsar la reactivación de la economía y así resguardar el verdadero interés del país. Al igual que los empresarios del sector manufacturero, como los industriales del sector metal-mecánico, la SNA rechazaba la excesiva influencia de las *commission houses* extranjeras en la definición de la política económica. Las grandes compañías comerciales defendían sus intereses y, por ello, su participación como instancia consultiva era un error que perjudicaba al país. Como señaló en el informe enviado a la Cámara de Diputados, “es casi imposible que los estadistas de Santiago puedan formarse una opinión cabal sobre el alcance de las modificaciones propuestas por la comisión de Valparaíso”. Más aun, el problema fundamental era de responsabilidad de las autoridades, porque sus decisiones no podían estar debidamente fundadas, pues “falta aun un estudio detallado i concienzudo sobre la importancia comercial, industrial, social i rentística de cada mercadería importada del extranjero”. En consecuencia, concluía la SNA, tanto el Gobierno como el Congreso “dificilmente podrán proceder con el acierto que exige la principal fuente de las rentas públicas, el progreso de las industrias i la prosperidad de toda la sociedad chilena” (Sociedad Nacional de Agricultura 1876: 560). La presión de la SNA tuvo resultados casi inmediatos, pues un mes más tarde el Gobierno designó a Julio Menadier en la comisión especial creada para la discusión de la reforma aduanera.⁹

La SNA persistió en su oposición a la política aduanera, aunque durante el año que siguió a la inclusión de Menadier en la comisión asesora no hizo ninguna declaración oficial respecto a la reforma. En diciembre de 1877, no obstante, sus analistas retomaron las críticas a las autoridades, esta vez con argumentos derivados de su interpretación de la respuesta que el Gobierno de Argentina daba a la crisis económica por la que atravesaba ese país. Un artículo del *Boletín* destacó que, enfrentada la economía argentina a una situación semejante a la de Chile, en octubre de 1877 el Gobierno no sólo había optado por poner en práctica una ley de aduanas basada “exactamente” en los principios en los que la SNA venía insistiendo, sino que, además, con su aplicación había obtenido en el corto plazo mayores ingresos. Ese resultado y el reducido impuesto del 5% que se había fijado a la maquinaria agrícola importada constituían a su juicio una demostración incontestable de que la protección de las “industrias nacionales” no era incompatible con las necesidades fiscales, por lo que presentaba la adopción de esa medida como un modelo para el país. Sin embargo, ése no era el caso en Chile, donde, según los analistas agrarios, las medidas del Gobierno hacían más difícil la recuperación de la economía. Así entonces, la conclusión del anónimo colaborador del *Boletín* fue la denuncia del

⁹ *Boletín de las Sesiones de la Cámara de Diputados*. Sesiones Extraordinarias, 21 de octubre 1876, Santiago de Chile: Imprenta Nacional, p. 32.

Gobierno como principal responsable de la gravedad de la crisis económica, sentenciando con pesimismo que “Chile bajo el régimen de su actual legislación aduanera ha sido conducido a una crisis crónica que embarga las fuerzas productoras”.¹⁰

La elite agraria y la “industria nacional”

Probablemente, no había otro sector de las “fuerzas productoras” respecto del cual esa crítica fuese más pertinente que las fundiciones y maestranzas. Se trataba de un pequeño grupo de industrias metal-mecánicas, las cuales podían producir a escala modesta algunos bienes de capital de cierta complejidad, como era el caso, precisamente, de ciertos tipos de maquinaria agrícola. Las fundiciones y maestranzas destacaban en el conjunto del moderno sector industrial chileno. De acuerdo al primer Censo Industrial, realizado por la Sociedad de Fomento Fabril existían 2.449 “establecimientos industriales” en 1895, la mitad de los cuales se concentraba en Santiago y Valparaíso (Kirsch 1977: 24). Sin embargo, sólo 124 de esos establecimientos eran industrias propiamente modernas, cuyos procesos productivos descansaban en el uso de energía proporcionada por motores de vapor, tenían una fuerza de trabajo de al menos 10 operarios y éstos eran plenamente asalariados (Ortega 1981: 6; García 1989). Desde el punto de vista de la estructura del sector industrial, las fundiciones eran uno de los dos subsectores más importantes y –lo que también explica el apoyo de la SNA a sus demandas– estaban ubicadas no sólo en Santiago y Valparaíso, sino en las ciudades más importantes de la región agrícola de Chile Central, además de los distritos mineros de la región conocida como el Norte Chico.

Aunque no existen series de producción de las fundiciones y maestranzas, el patrón general de su desarrollo puede ser trazado a partir de fuentes cualitativas, como avisos en periódicos, catálogos y reportes de exposiciones. Desde la simple reparación de la maquinaria agrícola importada, las industrias metal-mecánicas comenzaron a adaptar y, luego, a fabricar versiones modificadas de algunos de los modelos de mayor demanda entre los agricultores. De esa manera, al menos las fundiciones y maestranzas más grandes desarrollaron una promisoriosa línea de máquinas más apropiadas a los irregulares campos de cultivo de las haciendas chilenas. El progreso de la capacidad productiva de las fundiciones estuvo directamente asociado a la expansión económica iniciada hacia mediados del siglo XIX y que en la agricultura se desarrolló en la forma de breves pero significativos ciclos de exportación de trigo hacia California, Australia y Gran Bretaña (Robles 2002a). Ya en 1870, esa relación entre la expansión agraria y el crecimiento de las fundiciones fue comentada en términos elocuentes, precisamente, por un colaborador del Boletín de la SNA, al señalar que:

El creciente desarrollo que nuestra industria agrícola ha adquirido de año en año y la introducción en el trabajo de las herramientas [máquinas] que naciones tan adelantadas como Inglaterra y los Estados Unidos han adoptado en el cultivo de sus tierras, ha obligado a las fábricas establecidas entre nosotros a dedicarse al trabajo de las herramientas agrícolas. Al

¹⁰ “Lei de Aduana de la República Argentina”. En: *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*, VIII, 4, p. 76.

principio se dedicaban a las composturas de las herramientas introducidas, o a su reproducción cuando aquellas no alcanzaban a llenar los pedidos. Ultimamente han tratado de construir herramientas que, llenando las condiciones de las introducidas, sean completamente aplicables a nuestro país, salvando los inconvenientes que en la práctica han presentado aquellas (Menadier 1870: 352).

Las fundiciones y maestranzas eran empresas de propiedad individual o familiar de industriales y/o ingenieros chilenos o de origen extranjero. Hacia 1875, después de décadas de competencia desigual con las *commission houses* y el flujo de manufacturas y maquinaria que éstas importaban principalmente de Inglaterra, el incipiente sector metal-mecánico chileno enfrentaba una profunda crisis. En respuesta a esa situación, algunos de los industriales más importantes del sector iniciaron un movimiento para exigir “protección a la industria nacional”. Por su parte, aunque ciertamente defendiendo sus intereses, como la creación de condiciones favorables para la difusión de la mecanización, la SNA se hizo parte de ese “movimiento industrial”, al que sumó su postura proteccionista pragmática y selectiva. La convergencia de intereses entre estos dos sectores empresariales que cuestionaban la política económica tensionó aún más la ya agitada esfera pública oligárquica del Chile anterior a la Guerra del Pacífico (1878-1883).

En efecto, en el debate político-económico sobre la industria metal-mecánica se enfrentaron dos posiciones. Por una parte, la de aquellos que consideraban que las fundiciones tenían las condiciones para consolidarse y, por tanto, podían ser consideradas un tipo de “industria incipiente” respecto de la cual se justificaba la aplicación de políticas proteccionistas. Por otra parte, sus críticos sostenían que su “escaso desarrollo” hacía que la protección para impulsar su crecimiento careciese de fundamentos y, en consecuencia, que la demanda proteccionista sólo servía ciertos intereses empresariales y no el interés nacional. Para la SNA, aunque modesta en cantidad, la producción de las fundiciones constituía una oferta alternativa de maquinaria agrícola, más apropiada a los irregulares campos de cultivo de las haciendas chilenas y, en algunos casos, incluso más barata. Al mismo tiempo, los analistas de la SNA entendían que las fundiciones y maestranzas tenían una función que excedía la dimensión material, pues contribuían al desarrollo de una “cultura mecánica” en la sociedad rural. En una economía en transición al capitalismo, la “industrialización temprana” se superponía al sector de producción artesanal y, al igual que otros sectores industriales modernos, las industrias metal-mecánicas eran ámbitos prácticos de formación de trabajadores calificados, un segmento de la fuerza de trabajo de gran importancia no sólo en el propio sector manufacturero, sino también en otras actividades en las que la introducción y difusión de tecnología moderna requería personal entrenado en su uso y mantención. Ése era el caso de aquellas haciendas en las que desde hacía un par de décadas se estaba verificando el proceso de mecanización asociado a los ciclos exportadores, el cual había hecho necesario contar con maquinistas, mecánicos y trabajadores familiarizados con la operación de la maquinaria agrícola. Como indicó un artículo del *Boletín* comentando la importancia de las fundiciones, “en ellas se forman también conductores [maquinistas] y operarios que son de gran utilidad para la asistencia de los útiles mecánicos que en ellas existen” (Menadier 1878: 230).

Por estas razones, al menos hasta la crisis económica de 1874-1878, la SNA defendió el desarrollo de las fundiciones. Al igual que algunos empresarios del sector industrial,

los analistas agrarios consideraban que las fundiciones eran víctimas de la desacertada política económica, en particular de las recientes reformas a las tarifas aduaneras. Así, el *Boletín* no sólo dio amplia cobertura a las fundiciones y publicitó de manera entusiasta las ventajas de sus productos, sino, sobre todo, permitió a los industriales participar en el debate político-económico y así defender sus intereses. Fue en el *Boletín*, precisamente, donde, en 1874, el ingeniero Víctor Carvallo expresó el rechazo del sector a la política económica. Este industrial denunció la crisis de las fundiciones, estableciendo que, al exponerlas sin protección alguna a la competencia con las importaciones y el “gran comercio” extranjero, ese tipo de industrias había sufrido las consecuencias previsibles de, nada menos, enfrentar a la industria europea, de la cual las *commission houses* eran las intermediarias en el mercado nacional. Según Carvallo, dado el incipiente desarrollo de la industria metal-mecánica, al fijar nuevos impuestos o aumentar los gravámenes a las materias primas necesarias para producir maquinaria, el Gobierno no había hecho sino poner más obstáculos al desarrollo de la economía, lo que, a su juicio, era injustificable, pues

[P]ara los que estan al cabo de los recursos que tienen a mano las grandes manufacturas europeas, en capital, en especialidades tanto facultativas como de obra de mano, en material de fabricacion i en mercados; i pueden compararlos con los que tiene nuestra naciente, raquífica i desamparada industria, es una locura pretender que nuestros artefactos puedan ponerse al frente de los extranjeros (Carvallo 1874: 376).

Sin embargo, la convergencia de intereses entre la Sociedad Nacional de Agricultura y los dueños de fundiciones estaba muy lejos de ser absoluta. En realidad, existían opiniones discrepantes al interior de esa organización, así como entre los propios empresarios industriales. Por ello es significativo que el *Boletín* nuevamente ofreciera sus páginas a Víctor Carvallo, esta vez en 1876, para responder a Enrique Ariztía, un hacendado prominente y miembro de la SNA, quien, en una carta enviada a ese periódico, señaló que la producción de maquinaria agrícola en el país era insignificante y escasamente competitiva, por lo que la demanda de medidas proteccionistas para las fundiciones era injustificada. La polémica entre Carvallo y Ariztía reflejaba otro de los conflictos asociados a la modernización agrícola y, de manera particular, al proceso de mecanización: la así llamada entonces “preferencia” de los agricultores por la maquinaria importada, que algunos industriales metal-mecánicos consideraban un injustificado “desdén” por la “producción nacional”.

Además de su expresión a nivel de individuos concretos, ese conflicto tenía una dimensión institucional y empresarial, pues la política de la SNA también perjudicaba a las fundiciones, al presionar por la rebaja o la eliminación de los impuestos a las importaciones de equipo agrícola o, como denunció Víctor Carvallo, al promover la adquisición y difusión de maquinaria agrícola importada. Más específicamente, la crítica del ingeniero Carvallo apuntaba a las, a su juicio, funestas consecuencias de, nada menos, la más importante de las iniciativas a través de las cuales la SNA había impulsado la mecanización: la Exposición Nacional de Agricultura, celebrada en Santiago en mayo de 1869 (Robles 2002b). Así, en contraste con los elogiosos discursos de las figuras dirigentes de la elite modernizadora, que al inaugurar la Exposición la saludaron como la “Fiesta de la Industria”, en 1876 Carvallo señaló en el *Boletín* que:

Si la esposición de 1869, provocando una gran importancia de estas máquinas, puso término a la naciente industria nacional, debemos culpar de ello a la preferencia injusta del público por todo lo extranjero i a la legislación aduanera que grava con fuertes derechos la materia prima i deja entrar al artefacto libre. La muerte de esta industria que podría ocupar un buen número de manos, no ha sido pues causada por la descomposición natural de lo que no tiene vitalidad en sí: ha sido traída violentamente por el comercio extranjero, enemigo nato de toda industria fabril nacional, ayudado, lo que es muy sensible, por el desdén de nuestros agricultores. Pero vamos de una vez al fondo de la cuestión: ¿Es justo i racional apoyar i sostener la industria de un país? Tal vez es en buenos términos la cuestión en debate. Seanos permitido condolernos de que tales sean los tiempos que tengamos que empeñarnos en probar lo que a todas luces es un axioma de economía. ¿Comprenderemos algún día que el comercio viene explotando a roso i vellosa nuestra ignorancia i nuestro desden por el trabajo fabril i que como el vampiro acaba por dejarnos sin sangre? Estraña cosa! Estados Unidos practica el proteccionismo exajerado. Chile tiene entronizado en sus altares el becerro de oro del libre-cambio en su forma mas implacable. ¿Podemos admirarnos así de que sea menester el azote para mantener a raya el sordo descontento de la plebe? (Carvalho 1876: 376).

A pesar de ciertas diferencias, el discurso que la SNA formulaba desde el *Boletín* era coincidente con el de los industriales del sector metal-mecánico, como, por ejemplo, Víctor Carvalho. Entre sus estrategias para impulsar el desarrollo de la mecanización, por casi una década, desde la fundación de la SNA, los analistas que redactaban ese periódico agrícola habían hecho una sistemática difusión de las fundiciones, a fin de informar y persuadir a los hacendados para que adquirieran herramientas y máquinas producidas por esas industrias. A fines de la década de 1870, sin embargo, la Sociedad hacía una defensa mucho más resuelta de las fundiciones nacionales a través de su intervención en el debate sobre el impacto de las reformas aduaneras. Así, frente a las medidas que el Gobierno adoptaba para incrementar los ingresos fiscales, como el recargo en los derechos de internación en 1877, en abril de 1878, Julio Menadier publicó en el *Boletín* un reportaje en apariencia meramente informativo sobre la Fundación de Klein Hnos., pero en el cual formulaba contundentes críticas a las autoridades. Esta postura se fundaba en el concepto que entre las fábricas relacionadas con la agricultura, “ninguna ejerce mayor influencia para su desarrollo i prosperidad que los establecimientos dedicados a fabricar máquinas, instrumentos i demás aparatos”, como era el caso de las fundiciones, las cuales, según el autor del reportaje, habían logrado subsistir pese a enfrentar “legislaciones aduaneras que han adoptado todos los [medios] para hostilizar o destruir establecimientos industriales de primera i absoluta necesidad para el desarrollo de las industrias fabril, minera i agrícola” (Menadier 1878: 232). En particular, la crítica denunciaba que el crecimiento de dichas industrias había sido limitado por la falta de estímulos estatales y el encarecimiento de sus materias primas, esto último consecuencia de las recientes modificaciones aduaneras. De allí que, en contraste con la “gran influencia que la fábrica de Klein ha ejercido desde largos años sobre el desarrollo agrícola e industrial de la República”, el autor también denunciara que, en la situación actual, incluso este establecimiento, uno de los más importantes del sector metalmeccánico, se viera “a menudo obligado a hacer composturas para ocupar sus numerosos operarios, que una vez despedidos no se pueden reemplazar fácilmente” (Menadier 1878: 233).

En atención a tales consideraciones, el *Boletín* servía, una vez más, para comunicar a la opinión pública las principales demandas de la SNA. Desde luego, en plena crisis

éstas no se limitaban a exigir la implementación de medidas que fomentaran la capacidad productiva de las fundiciones, sino que incluían, nada menos, la completa reformulación de la política económica, cuestión que, como expresó en esa oportunidad, había perseguido con mucha anterioridad a la crisis actual. Así, en su reportaje sobre la Fundación Klein, Julio Menadier reclamaba que:

Hace como diez años que El Boletín, *vox clamantis in deserto*, ha pedido la reforma radical de nuestra actual legislación aduanera, fundándola en una información concienzuda de economistas, comerciantes e industriales distinguidos, para elevar al rango de una verdadera autonomía chilena, las disposiciones sobre tarifas i derechos emanados de unas comisiones mas o ménos internacionales a las cuales no se puede exigir razonablemente el sacrificio de sus intereses propios en aras del bien procomunal” (Menadier 1878: 233).

No obstante, Menadier también tenía perfecta certeza de que, en medio de la crisis económica por la que atravesaba el país, la materialización de semejante aspiración era difícil. Su análisis iba más allá de la necesidad coyuntural del Gobierno por aumentar los ingresos aduaneros, para criticar la cuestión de fondo, como era, ciertamente, la estructura del sistema tributario y la concepción “rentística” que informaba la política económica. Así, señaló que:

Mientras que la renta de aduanas forme mas de la mitad de todas las rentas fiscales, se buscará siempre en su aumento los recursos necesarios para equilibrar los presupuestos, [pues] no hai temperamento mas fácil i cómodo para salir –en apariencia a lo ménos– de situaciones angustiosas, que el gravámen a troche i moche de la importacion extranjera i el estanco no solo de la produccion sino tambien de la industria nacional (Menadier 1878: 233).

En efecto, la reforma aduanera de julio de 1878, que el Gobierno había anunciado en 1877, no modificó sustancialmente la orientación “rentística” de la política económica. Aun así, la reforma introdujo ciertos cambios que respondían, al menos parcialmente, a las presiones “proteccionistas” de diversos sectores empresariales y sociales, entre los que destacaba el cada vez más cohesionado empresariado industrial.¹¹ La nueva ley mantuvo el impuesto general del 25% a las importaciones, pero lo elevó al 35% para más de 150 bienes de consumo (manufacturas) y estableció la exención para las materias primas que se requerían para su fabricación en el país. Al mismo tiempo, fijó un impuesto del 15% a todo tipo de vehículos, maquinaria (“Máquinas para el fomento de la agricultura, de la minería o de las artes”) y motores (“de cualquiera clase que sean”), así como a las herramientas y repuestos (“piezas para máquinas”).¹² Así, a pesar de la permanente pre-

¹¹ Así, por ejemplo, en atención al “estado de atraso en que se hallan los establecimientos fabriles”, una “Junta de Industriales” se movilizó para “pedir al Soberano Congreso acuerde algunas franquicias para sus materias primas”; pero, también “un aumento en la contribución de Aduana sobre ciertas mercaderías extranjeras que hacen competencia a las nacionales”, entre las que incluyó las “máquinas para lavar, para limpiar trigo, vendimiar, aserrar i prensar pasto [que] se pueden producir en los establecimientos del país, i si hoi no se trabajan en las condiciones que se debieran, es a consecuencia de la competencia extranjera”. “Solicitud presentada por una Junta de Industriales”, en: *Boletín de las Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesiones Ordinarias*, sesión 5a, 11 de junio de 1878. Santiago de Chile: Imprenta Nacional, pp. 68-69.

¹² Ley N° 397, de 8 de julio de 1878; en Anguita y Quesney (1902: 443-447).

sión que la SNA ejerció para mantener la exención tributaria a la maquinaria agrícola, una de las principales condiciones que, a su juicio, requería el avance de la mecanización fue postergada como consecuencia de la crisis del sector exportador y su impacto en las finanzas públicas. No obstante, el carácter temporal con que se dictó esa medida facilitó su recepción por parte de esa organización de “agricultores progresistas”. Así se aprecia en el balance todavía optimista que su Presidente hizo al final de año, declarando que la Sociedad:

ha recomendado en diversas ocasiones, i principalmente cuando se ha tratado de introducir reformas en nuestra Ordenanza aduanera, el libertar de derechos de internacion las máquinas e instrumentos de cultivos, como igualmente gravar con fuertes derechos [...] otros productos que se introducen en grande escala i vienen a hacer una fuerte competencia a nuestras industrias. Ha visto la Sociedad con satisfaccion que parte de sus deseos se han realizado puesto que el Congreso ha aprobado el recargo de los derechos a los vinos i licores extranjeros. Lo contrario, sin embargo, ha sucedido respecto de las máquinas e instrumentos de labranza, motores principales de la agricultura en jeneral, que han sido gravadas con un 15 por ciento. Es sensible que las circunstancias del Erario hayan obligado al Congreso a dar este paso, pero la Sociedad se lisonjea con la esperanza de que ese gravamen será sólo provisorio” (Sociedad Nacional de Agricultura: 1878: 9. s.).

Sin embargo, ese optimismo resultó ser infundado. La vigencia inicial de 18 meses con que fue promulgada esa reforma fue renovada por períodos similares hasta 1884. La Sociedad Nacional de Agricultura pudo volver a presionar por la exención tributaria a las importaciones de equipo agrícola sólo a mediados de la década siguiente, una vez superada la crisis económica y gracias a la prosperidad fiscal derivada de la expansión de la nueva economía exportadora articulada en torno de la industria salitrera (Wright 1982: 16-19).

Conclusiones

En función de su interés en promover la modernización de la agricultura, los grandes terratenientes organizados en la Sociedad Nacional de Agricultura se constituyeron en un influyente grupo de presión en la esfera pública y, como tal, participaron activamente en el debate sobre la política económica en Chile. En ese ámbito, una de sus principales estrategias para impulsar el proceso de mecanización fue exigir del Estado el establecimiento de un régimen de exención tributaria a las importaciones de maquinaria e implementos agrícolas, una demanda que la SNA planteó de manera sistemática al intervenir en la discusión de las reformas aduaneras implementadas en las décadas de 1860 y 1870. En términos ideológicos, esa demanda y su fundamentación respondían a la influencia que el liberalismo económico había alcanzado entre los representantes de los intereses agrarios. Sin embargo, el caso de los analistas de la SNA en Chile de mediados del siglo XIX también muestra que, al contrario de la visión convencional según la cual las elites adhirieron de manera dogmática al “librecambismo”, los círculos dirigentes adoptaron una actitud más bien pragmática hacia las doctrinas y, en consecuencia, respecto de la política económica. Los principios del *free trade* eran aceptados como un paradigma válido, pero al mismo tiempo eran juzgados en términos de su impacto en la economía y,

sobre todo, procesados en consideración de intereses sectoriales concretos. No es sorprendente, entonces, que los analistas de la SNA argumentaran que las tarifas aduaneras debían cumplir una función “económica” en lugar de una meramente “rentística” y que, por ello, consideraran que era necesario gravar los bienes de consumo importados, particularmente los productos suntuarios, a la vez que liberar la internación de “mercaderías reproductivas”, como los bienes de capital y las materias primas que no se producían en el país. Al igual que otros sectores de la oligarquía chilena, los analistas que representaban los intereses de los grandes terratenientes se situaban en una variedad de posiciones concretas entre los polos “teóricos” constituidos por el proteccionismo y el librecombio.

Por otra parte, las discusiones sobre las tarifas aduaneras, y en particular el debate acerca de su impacto en la incipiente industria metal-mecánica chilena, muestran importantes aspectos de la economía política y de la esfera pública en la que se discutió y generó la política económica implementada por las autoridades. En Chile, en el período 1860-1880 la supuesta hegemonía del “librecambio” en los círculos dirigentes y en la opinión pública no era absoluta, pues su validez y pertinencia fueron cuestionadas por un movimiento proteccionista socialmente heterogéneo. En éste participaron no sólo artesanos desplazados por la modernización capitalista y empresarios de sectores industriales directamente afectados por la competencia extranjera. A través de la SNA, un sector “progresista” de la oligarquía agraria se sumó a ese movimiento, formulando incluso su propio programa de “proteccionismo agrícola”. El discurso proteccionista de la SNA no respondía sólo a las opciones ideológicas de sus analistas, como fue el caso notable de Julio Menadier, redactor jefe del *Boletín*, en quien, quizás por su origen prusiano, es evidente la influencia del nacionalismo económico de Friedrich List. Más bien, al igual que otros sectores de la opinión pública oligárquica, los representantes de la SNA emplearon argumentos proteccionistas cuando convenía a sus intereses, por ejemplo, cuando éstos se podían potenciar mediante la convergencia con otros actores, como fue el caso durante la crisis de 1874-1878, al apoyar las demandas de los industriales del sector metal-mecánico. De igual manera, el discurso de la SNA es una demostración significativa de que la crítica del librecambismo comenzó con anterioridad a esa crisis económica, la más profunda de la economía exportadora chilena decimonónica y que tradicionalmente ha sido considerada como la coyuntura en respuesta a la cual se articuló el “pensamiento proteccionista” que caracterizó el debate político-económico en el último tercio del siglo XIX.

Bibliografía

- Anguita, Ricardo (1912): *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912*. Santiago de Chile: Imprenta Universo.
- Anguita, Ricardo/Quesney, Valerio (1902): *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*. Santiago de Chile: Imprenta Barcelona.
- Barros Grez, Diego (1859): “Algunas trabas de la Agricultura en Chile”. En: *La Semana. Periódico Noticioso, Literario i Científico*, 32, pp. 1-3.
- Bauer, Arnold J. (1975): *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carvalho, Víctor (1874): “Turbinas Jonval. Contestación a los Sres. Klein Hnos”. En: *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*, V, 17, pp. 376-378.

- (1876): “Trilladoras chilenas. Contestación al Sr. Enrique Ariztía”. En: *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*, VII, 18, pp. 376-379.
- Carmagnani, Marcello (1971): *Sviluppo Industriale e Sottosviluppo Economico. Il Caso Cileno (1860-1920)*. Torino: Fondazione Luigi Einaudi.
- (1998): *Desarrollo industrial y subdesarrollo económico: el caso chileno (1860-1920)*. Santiago de Chile: DIBAM Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Chile. Ministerio de Hacienda (1870): *Memoria del Ministro de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1870*. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.
- (1871): *Memoria del Ministro de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1871*. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.
- Chile. Superintendencia de Aduanas (1875): *Memoria del Superintendente de Aduanas presentada al señor Ministro de Hacienda*. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.
- Coatsworth, John H./Williamson, Jeffrey G. (2004): “Always Protectionist? Latin American Tariffs from Independence to Great Depression”. En: *Journal of Latin American Studies*, 36, 2, pp. 205-232.
- Corvalán, Nicolás/Goicovic, Igor (1993): “Crisis económica y respuesta social: el movimiento urbano artesanal. Chile, 1873-1878”. En: *Última Década*, 1, pp. 141-188.
- García, Rigoberto (1989): *Incipient Industrialization in an “Underdeveloped” Country. The Case of Chile, 1845-1879*. Stockholm: Institute of Latin American Studies.
- Jacobsen, Nils (2007): “‘Liberalismo tropical’: cómo explicar el auge de una doctrina económica europea en América Latina, 1780-1885”. En: *Historia Crítica*, 34, pp. 118-147.
- Kirsch, Henry (1977): *Industrial Development in a Traditional Society. The Conflict of Entrepreneurship and Modernization in Chile*. Gainesville: University Press of Florida.
- Levi-Farr, David (1997): “Friedrich List and the Political Economy of the Nation-State”. En: *Review of International Political Economy*, I, 4, pp. 154-178.
- Love, Joseph L./Jacobsen, Nils (eds.) (1988): *Guiding the Invisible Hand. Economic Liberalism and the State in Latin American History*. New York: Praeger.
- Mallon, Florencia E. (1988): “Economic Liberalism: Where we are and where we need to go”. En: Love, Joseph L./Jacobsen, Nils (eds.): *Guiding the Invisible Hand. Economic Liberalism and the State in Latin American History*. New York: Praeger, pp. 177-186.
- Menadier, Julio (1869): “Estudios sobre la legislación aduanera de Chile”. En: *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*, I, n° 3, pp. 34-44.
- (1870) “Arado de Klein Hnos”. En: *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*, vol. I, n° 18, pp. 352-354.
- (1876): “La crisis actual. El modo de combatirla”. En: *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*, VII, n° 20, pp. 404-412.
- (1878): “Las grandes fábricas de Santiago. La fundición de don Carlos Klein”. En: *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*, vol. IX, n° 12, pp. 229-235.
- Ortega, Luis (1979): *Change and Crisis in Chile's Economy and Society. 1865-1878*. University of London: Ph. D. Dissertation.
- (1981): “Acerca de los orígenes de la industrialización chilena, 1860-1879”. En: *Nueva Historia*, 2, pp. 3-54.
- (1985): “Economic Policy and Growth in Chile from Independence to the War of the Pacific”. En: Abel, Christopher G/Lewis, Colin M. (eds.): *Latin America: Economic Imperialism and the State*. London: The Atholone Press, pp. 147-171.
- (1991): “El proceso de industrialización en Chile. 1850-1930”. En: *Historia*, 26, pp. 213-246.
- (2005): *Chile en ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*. Santiago de Chile: DIBAM.
- Robles, Claudio (2002a): *Agrarian Capitalism in an Export Economy. Chilean Agriculture in the Nitrate Era, 1880-1930*. University of California, Davis: Ph. D. Dissertation.

- (2002b): “Modernización agraria en el Chile del siglo XIX. Los ‘hacendados progresistas’ y la Exposición Nacional de Agricultura de 1869”. En: <<http://www.bbk.ac.uk/ibamuseum/texts/Robles01.htm>> (17 noviembre 2008).
- Sater, William (1976): “Economic Nationalism and Tax Reform in Late Nineteenth Century Chile”. En: *The Americas*, 33, 2, pp. 311-335.
- Sociedad Nacional de Agricultura (1876): “Reforma de la Ordenanza de Aduanas. Informe presentado por el Directorio de la Sociedad Nacional de Agricultura a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados”. En: *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*, VII, n° 23, pp. 555-560.
- (1878): “Memoria de los trabajos ejecutados por el directorio de la Sociedad Nacional de Agricultura en 1878-1879” [Error en el original, que debiera decir “Memoria de los trabajos ejecutados por el directorio de la Sociedad Nacional de Agricultura en 1877-1878”.] En: *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*, vol. X, n° 1, pp. 5-10.
- Szporluk, Roman (1988): *Communism and Nationalism: Friedrich List and Karl Marx*. New York: Oxford University Press.
- Véliz, Claudio (1963): “La mesa de tres patas”. En: *Desarrollo Económico*, 3, pp. 231-248.
- Wagner, Peter (1994): *A Sociology of Modernity. Liberty and Discipline*. New York: Routledge.
- Will, Robert M. (1960): “La política económica de Chile, 1810-1860”. En: *El Trimestre Económico*, XXVII, pp. 238-257.
- (1964): “The Introduction of Classical Economics into Chile”. En: *The Hispanic American Historical Review*, 44, 1, pp. 1-21.
- Wright, Thomas C. (1975): “Agriculture and Protectionism in Chile, 1880-1930”. En: *Journal of Latin American Studies*, 7, pp. 45-58.
- (1982): *Landowners and Reform in Chile: the Sociedad Nacional de Agricultura, 1919-1940*. Urbana: University of Illinois Press.