

Instituto de Historia
Pontificia Universidad Católica de Chile

RAFAEL SAGREDO BAEZA¹

CHILE: 1823-1831.
EL DESAFIO DE LA ADMINISTRACION Y ORGANIZACION
DE LA HACIENDA PUBLICA²

*“...sin hacienda no hay Independencia,
no hay libertad, no hay leyes, nada hay”.*

DIEGO JOSÉ BENAVENTE.

ABSTRACT

This article studies the challenges posed by the transition from the colonial to the republican system in Chile. It deals with the problems faced by the founding fathers in order to overcome the economic crisis caused by struggle for independence and organize the public finances, and the corresponding measures adopted, especially in the reform of the government revenues and the consolidation of the public debt.

PRESENTACIÓN

El proceso de Independencia experimentado por las colonias españolas tuvo numerosas y variadas consecuencias económicas. Estas se materializaron en efectos de corto, mediano y largo plazo, y sobre una gran variedad de activida-

¹ Profesor del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica e investigador del Centro Barros Arana de la Biblioteca Nacional.

² Agradecemos al Dr. Carlos Marichal los valiosos comentarios hechos al original de este trabajo.

des productivas propias de cada una de las naciones americanas que surgieron en las primeras décadas del pasado siglo³.

En lo inmediato, las guerras entre patriotas y realistas alteraron las economías al afectar las producciones locales y la necesidad de mantener ejércitos y la escasez de las rentas públicas provocada por la situación bélica, significaron duras pruebas para los nacientes Estados que, además, debían ocuparse de organizarse políticamente⁴.

En este texto nos ocuparemos de algunos de los desafíos derivados del tránsito de Chile del régimen colonial al republicano. Se trata, fundamentalmente, de los problemas que los organizadores de la república debieron enfrentar en su propósito de superar la crisis económica derivada de la Independencia y organizar la hacienda pública⁵. El tema nos parece significativo si tenemos presente que la historiografía chilena no ha mostrado especial preocupación

³ Recientemente, un conjunto de especialistas ha abordado —con desigual suerte— las consecuencias económicas de la Independencia americana para un número significativo de países latinoamericanos. Véase Leandro Prados de la Escosura y Samuel Amaral (eds.), *La independencia americana: consecuencias económicas*, Madrid, Alianza Editorial, 1993. Para la situación vivida por Chile pueden consultarse los trabajos de John Rector, "Transformaciones comerciales producidas por la Independencia de Chile", en la *Revista Chilena de Historia y Geografía*, 143 (1975), 107-126 y "El impacto económico de la independencia en América Latina: el caso chileno", en *Historia*, 20 (1985), 295-318.

⁴ Oportuno resulta mencionar aquí los planteamientos, fundados en evidencia empírica, en orden a que los nacientes Estados afrontaron en las últimas décadas coloniales una intensa presión fiscal proveniente de la Corona española, todo lo cual significó un intenso flujo de recursos hacia la península. Resulta así que los países americanos, desde por los menos 1770 en adelante y hasta 1830, debieron destinar la mayor parte de sus recursos al gasto militar y no a la promoción del crecimiento económico, con los graves efectos hacendísticos que esto trajo consigo antes y después de 1810. Véase, entre otros, Jacques Barbier y Herbert Klein, "Revolutionary Wars and Public Finances: The Madrid Treasury, 1784-1807", en *Journal of Economic History*, xli, 2, (1981), 315-339; John Coatsworth, "Los límites del absolutismo colonial: Estado y economía en el siglo XVIII", en J. Coatsworth, *Los orígenes del atraso*, México, Alianza Editorial, 1990, 37-56; Carlos Marichal, "Las guerras imperiales y los préstamos novohispanos, 1781-1804", en *Historia Mexicana*, xxxix, 4, (1990), 881-908; John TePaske, "La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la Colonia", en *Secuencia*, 19, (1991), 123-140, y Josefa Vega, "Los primeros préstamos de la guerra de independencia, 1809-1812", en *Historia Mexicana*, xxxix, 4, (1990), 909-932.

⁵ Desafortunadamente no contamos con estudios sobre la situación hacendística de Chile antes de 1817. En un plano más general, la historiografía señala la existencia de una crisis económica derivada de la fuga de metales preciosos provocada por la apertura comercial implementada por los borbones, hecho que justificaría una disminución de los recursos fiscales en las últimas décadas coloniales. Véase Sergio Villalobos R., *El comercio y la crisis colonial. Un mito de la Independencia*, Santiago, Ediciones de la Universidad de Chile, 1968.

respecto de la evolución económica en el período de la organización nacional, esto es, el que se prolonga entre 1810 y 1833⁶.

Atraídos fundamentalmente por la evolución política acaecida durante aquellos años, los estudiosos han descuidado el conocimiento y análisis de los hechos y procesos económicos y sociales, situación que resulta especialmente grave si consideramos que fue en aquellos años cuando se echaron las bases de la evolución económica posterior del país.

Además de lo señalado, ha ocurrido que debido a la falta de estudios algunos de los escasos y antiguos textos que se refieren al tema se han transformado en verdades absolutas, que pocos se atreven a cuestionar; hecho especialmente notorio en lo relativo al manejo de la hacienda pública y a las políticas económicas adoptadas por los estadistas de entonces⁷.

Así por ejemplo, la historiografía tradicional, tan proclive a centrar su análisis en los acontecimientos políticos y militares, así como en los personajes y sus acciones, prácticamente ha desconocido la evolución económica chilena de los años 1810 a 1831, y pasado por alto cualquier intento hecho en aquellos años por organizar la hacienda pública nacional, ignorando —o caracterizando de liberales— las políticas económicas que entonces se aplicaron en el país. En este sentido, pareciera que la vida económica republicana sólo se inició en 1831, y por tanto la organización de la hacienda pública sería obra exclusiva del gobierno conservador instaurado en 1831, y especialmente de Manuel Rengifo, el ministro que en dos ocasiones, 1830-1835 y 1841-1844, condujo la cartera de Hacienda.

La idea que atribuye al ministro Rengifo ser el organizador de la hacienda pública nacional, entendiéndolo por tal la acción encaminada a sanear el crédito público, así como la tarea de reajustar la economía chilena a los profundos cambios producidos por la independencia nacional, echando las bases de una organización sólida y estable de la riqueza del Estado, está presente, por prime-

⁶ Entre las excepciones debemos mencionar el sugerente texto de Sergio Villalobos R., "Los comienzos de la república", incluido en el tomo 3 de la obra *Historia de Chile*, Santiago, Editorial Universitaria, 1974, 404-452; el capítulo de Julio Heise González, "Realizaciones económicas", que forma parte de su obra *Años de formación y aprendizaje políticos. 1810/1833*, Santiago, Editorial Universitaria, 1978, 242-270 y el de Juan Ricardo Couyoumdjian, "Portales y las transformaciones económicas de Chile en su época: una aproximación", en el libro compilado por Bernardino Bravo Lira, *Portales, el hombre y su obra. La consolidación del gobierno civil*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile y Editorial Andrés Bello, 1989, 243-280.

⁷ Véase Diego Barros Arana, *Historia jeneral de Chile*, Santiago, Rafael Jover Editor, 1884-1905; Daniel Martner, *Historia económica de Chile*, tomo I, Santiago, Establecimientos Gráficos Balcells & Co., 1929; Francisco Antonio Encina, *Historia de Chile desde la prehistoria hasta 1891*, Santiago, Editorial Nascimento, 1940-52 y Aníbal Pinto Santa Cruz, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago, Editorial Universitaria, 1959.

ra vez, en las memorias de Hacienda presentadas por el propio ministro ante el Congreso Nacional.

En los planteamientos de Manuel Rengifo no hay alusión a los esfuerzos de administraciones anteriores tendientes a cumplir con los objetivos que él mismo decía haber alcanzado. Por el contrario, al referirse al período 1823-1830, habla de "hacer una penosa reseña de los errores y desaciertos a que nos condujo nuestra independencia y muchas veces el orden inevitable de los sucesos", a lo que debía sumarse "la insubsistencia del orden interior, turbado durante veinte años por frecuentes sacudimientos..., revoluciones que colocaron siempre en los empleos de hacienda a hombres nuevos y oscuros, sin otro mérito, quizás, que el haberse dictado bajo las banderas de una facción con la esperanza de obtener un destino"⁸.

Más todavía, continuaba Rengifo, "el abandono de sus más esenciales deberes, y los errores en que les hacía incurrir la ignorancia, no han causado por cierto tanto perjuicios al fisco, si damos crédito a nuestra propia experiencia, como la ansiedad criminal de adquirir fortuna, que agitaba a esta clase de hombres durante la efímera posesión de unos empleos que temían perder a cada instante"⁹.

La apreciación de Rengifo, incluida su descalificación a todos los esfuerzos desplegados por Rodríguez Aldea, Diego José Benavente y Ventura Blanco Encalada, en sus desempeños como ministros de Hacienda anteriores a él, se encuentra también en la mayor parte de la historiografía que se ha ocupado de este tema, la cual, y a diferencia de Rengifo, no ha tomado en cuenta las dificultades que entonces se debieron afrontar como efecto de las guerras de Independencia.

Creemos que esta visión merece ser revisada, no sólo para establecer con mayor precisión los hechos y procesos históricos, sobre todo para arrojar luz sobre un aspecto de nuestro pasado que, aún hoy, permanece muy incierto.

Para la historiografía tradicional, la renuncia de Bernardo O'Higgins al gobierno marcaría el inicio de un período caracterizado como de anarquía y caos, el que se prolongaría hasta 1830, año en que las fuerzas conservadoras

⁸ Rengifo no hace alusión a los índices económicos, los cuales, desde el punto de los ingresos públicos, mostraron un evidente decrecimiento. Así por ejemplo, en el decenio 1820-1829, las importaciones disminuyeron en un 19,9% y las exportaciones en 185,7%. Si tenemos presente que las aduanas eran la principal renta pública, se puede tener una idea de las dificultades económicas que enfrentaron los gobiernos de entonces. Véase Marcello Carmagnani, *Les mécanismes de la vie économique dans une société coloniale: le Chili (1680-1830)*, Paris, École Pratique des Hautes Études, Centre de Recherches Historiques, 1973, 28, 32, 65, 76 y 96.

⁹ Manuel Rengifo, *Memoria de Hacienda de 1834*, 239.

encabezadas por Diego Portales habrían instaurado la llamada "república en forma"¹⁰.

Bajo el punto de vista político, ciertamente el período comprendido entre 1823 y 1830 es de desorden e inestabilidad, en el que los cuartelazos y cambios de autoridad son frecuentes. Sin embargo, y a pesar de lo anterior, en el plano económico se hacen interesantes esfuerzos por organizar la vida económica del país y consolidar el crédito público, planteándose ideas y conceptos que si bien entonces no se materializaron, en años posteriores hicieron posible la organización definitiva de la hacienda pública.

Así por ejemplo, Benavente y Blanco Encalada, los secretarios de Hacienda más destacados de aquellos años, pese a haber ocupado sus cargos durante breves períodos, plantearon y ejecutaron políticas y acciones económicas de extraordinaria importancia y vigencia en nuestra historia republicana, siendo su gestión parte de un proceso mayor que, iniciándose en los albores de la república, tiene su punto culminante en la décadas de 1830 y 1840.

Los problemas que debieron enfrentar y las soluciones y los planteamientos propuestos y desarrollados por éstos y otros estadistas, son el tema de estudio de nuestro trabajo, a objeto de llegar a hacer comprensible el proceso de organización de la hacienda pública chilena, especialmente en lo que dice relación con la reforma de la rentas fiscales y la consolidación del crédito público. Esperamos, así, iluminar aspectos de la evolución económica nacional todavía marginales para la producción historiográfica¹¹.

EL MINISTERIO DE PEDRO NOLASCO MENA

En enero de 1823 concluyó el gobierno de O'Higgins, en cuya gestión encontramos el comienzo del proceso de organización de nuestra hacienda pública y las primeras acciones tendientes a desarrollar las actividades productivas del país a través de una política pragmática y realista, política impuesta por las

¹⁰ Véase, Alberto Edwards, *La fronda aristocrática*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1952, y Encina, obra citada.

¹¹ El texto que ahora presentamos complementa algunos anteriores, en los cuales hemos abordado, desde el punto de vista de las políticas económicas implementadas, entre otros aspectos, las soluciones planteadas a la crisis hacendística por que atravesó el país en sus primeras décadas de vida republicana, así como su inserción en la realidad económica surgida de la Independencia. Véase el texto del que somos coautores junto con Sergio Villalobos R., *El proteccionismo económico en Chile. Siglo XIX*, Santiago, IPES Blas Cañas, 1987, y nuestros artículos: "Manuel Rengifo: un proteccionista del siglo XIX", en *Pensamiento Iberoamericano*, 14 (1988), 321-338 y "Pragmatismo proteccionista en los orígenes de la república", en *Historia*, 24 (1989), 267-286.

necesidades del momento, frente a las cuales el Director Supremo y quienes lo acompañaron en el poder supieron salir airosos.

En efecto, pese a que se debió recurrir a arbitrios extraordinarios, entre 1817 y 1822 se logró solventar los gastos que la Independencia y las obligaciones que la administración del Estado demandaron. Es cierto que la deuda pública se engrosó, pero esta deuda, así como la miseria generalizada, fue el costo económico del proceso de liberación de España y, por tanto, prácticamente imposible evitar. De los cálculos que hace Barros Arana, se deduce que la deuda interna dejada por O'Higgins alcanzaba, en 1823, a un millón y medio de pesos.

Los esfuerzos por equilibrar el presupuesto y, paralelamente, organizar la hacienda pública a través de una acción realista y pragmática, se habían materializado en la creación de algunas significativas instituciones como el Tribunal Mayor de Cuentas, la Inspección General de Aduanas y el Tribunal de Cuentas Fiscales, y en la dictación del Reglamento de Aduanas de 1822. Por otra parte, a nivel de la norma constitucional y como expresión de la intención de ordenar la administración de la hacienda, evitando fraudes y pérdidas, se había establecido, entre las facultades y límites del Poder Ejecutivo, que "él sólo libraría contra la caja nacional; que para proceder con arreglo en los antedichos libramientos, cada ministerio, en lo sucesivo, arreglaría sus gastos por un presupuesto anual" y que el mismo debía cuidar de que por ningún motivo se confundan los gastos de un ministerio con los de otro".

Se había asentado también que debía observarse la más rigurosa economía de los fondos públicos, no aumentándose gastos sino en casos muy precisos, y sólo con la aprobación del Poder Legislativo. A este último poder, además, se le había entregado la facultad de "fijar las contribuciones directas e indirectas, aprobar su repartimiento y examinar la inversión de los gastos públicos"¹².

Las normas mencionadas no dejan de ser trascendentes si tenemos presente que configuraron la existencia de un presupuesto, pues, con ellas, se cumplían los requisitos mínimos de su existencia, esto es: determinación simultánea de los ingresos y los gastos, aprobación de la representación nacional y control a posteriori de las cuentas por un ente independiente dedicado a este único efecto.

Todas estas medidas, fruto, entre otros antecedentes, de la experiencia, de la actividad y preocupación del ministro José Antonio Rodríguez Aldea, muestran el grado de preparación de quienes las habían elaborado y, además, la clara

¹² *Constitución política del Estado de Chile*, sancionada y promulgada en 30 de octubre de 1822. En Luis Valencia Avaria, *Anales de la República de Chile*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1986, tomo I, 71 y siguientes.

conciencia existente entonces acerca de los problemas que enfrentaba la nueva república. Si bien es cierto, y como consecuencia de las contingencias políticas ocurridas algunas de ellas sólo quedaron en el papel, es sintomático que ya por entonces comenzaran a ser formuladas, para que más tarde, perfeccionadas, fueran adaptadas e incorporadas a la legislación.

Sin embargo, y aun considerando los esfuerzos desplegados por el gobierno de O'Higgins, éste legó a su sucesor una situación financiera desesperada, y lo que era peor, un país económicamente agotado. En 1823, y como consecuencia del desarrollo del contrabando, se esperaba que las rentas ordinarias no pasaran de \$ 1.300.000, a la vez que la posibilidad de obtener recursos extraordinarios estaba prácticamente cancelada. Los gastos se calculaban en más de un millón y medio de pesos y el déficit que se esperaba ascendía a \$ 266.948, sin considerar el servicio del empréstito inglés, que alcanzaba a \$ 355.250.

En este contexto asumió el poder Ramón Freire, una de cuyas primeras medidas fue nombrar un encargado del departamento de Hacienda, tarea por lo demás complicada si consideramos que la acción desplegada por Rodríguez Aldea hacía difícil que en adelante se improvisara cuando se llenara aquella responsabilidad.

Las alternativas no eran numerosas. O se optaba por algún funcionario ligado a la administración pública, o bien por algún hombre práctico y activo, vinculado al comercio, que diera garantías en cuanto al conocimiento de las materias que le tocaría administrar. Además, la rama de hacienda, como consecuencia de las dificultades económicas por las que atravesaba el país, no era especialmente atractiva, lo que dificultaba la elección del ministro respectivo¹³.

Ejemplificador resulta el caso de Pedro Nolasco Mena, el elegido por Freire para desempeñar la cartera de Hacienda luego de que un primer candidato se negara a asumir ese cargo.

Comerciante y diputado, llamado por el Director Supremo a servir como secretario de Estado en abril de 1823, se excusó por escrito señalando: "Exmo. señor. Soy un comerciante práctico, que sin las leyes del cálculo ni los principios de economía giro, como todos los del país, una casa de comercio pasivo: he ahí la historia de mis disposiciones: no conozco la estadística, no he visto siquiera la complicada legislación de hacienda, jamás serví una oficina de ella, no puedo, de consiguiente, aventurarme sin temeridad a la administración del ministerio".

A Nolasco Mena no sólo lo atemorizaba el desconocimiento de la complicada legislación heredada del pasado colonial; además argumentaba que "si no

¹³ Las dificultades del erario nacional habían hecho especialmente inestable el servicio de esta cartera. Entre 1817 y 1823 se sucedieron ocho secretarios de Hacienda.

me avisara la conciencia de una ineptitud absoluta, yo sacrificaría mi giro, que va a arruinarse, mis créditos que deben ser descubiertos en la separación de aquél, mi existencia y la suerte misma de mi familia en reconocimiento de la distinción con que V.E. me llama al primer rango de los funcionarios, pero nadie puede obrar contra el sentido íntimo, ni la rectitud justificada de V.E. consentirá jamás el funesto ejemplo de que la autoridad avance al fuero interno; por él y por mi honor reconocido, juro delante del cielo y de los hombres que soy incapaz del cargo, de que suplico a V.E. se digne de admitirme la renuncia, seguro de mi gratitud eterna y de que nunca seré responsable, cuando contra mi libertad y mi conciencia pudiese ser compelido a servirlo"¹⁴.

Desafortunadamente para él, el Director Supremo no consideró su renuncia y lo obligó a aceptar el cargo que por sus "aptitudes" estaba llamado a servir. En vista de esta situación el novel funcionario, al momento de jurar, estampó: "he jurado bajo la protesta siguiente: Protesto que, forzado contra mi conciencia a admitir el Ministerio de Hacienda, no soy responsable de derecho por falta de libertad, ni de hecho por la insuficiencia confesada del manejo; renuncio al sueldo que no puedo ganar sin desempeñar; que se me de testimonio de esta protesta y de mi reclamo anterior y se imprima"¹⁵.

Pedro Nolasco Mena asumió en medio de múltiples dificultades, puesto que, a la miseria generalizada, se agregaba el hecho de que muchas de las disposiciones dictadas durante la administración de O'Higgins habían sido derogadas por el gobierno que lo sucedió, resultando que se hacía urgente ordenar y reglamentar el funcionamiento económico y comercial del país, una de cuyas prioridades era equilibrar las cuentas fiscales y con ello contribuir también a regularizar la hacienda pública.

Una de sus primeras medidas fue el reemplazo del reglamento de comercio u ordenanza de aduanas de Rodríguez Aldea, por otro que recibió el nombre de *Ampliación al reglamento de libre comercio de 1813 y demás disposiciones consiguientes*.

Si bien en él se mantuvieron los derechos de aduanas, gravándose todos los artículos importados que también podían elaborarse en Chile, se establecieron aranceles moderados a casi todos los que venían del extranjero¹⁶. Con la rebaja de las tarifas de aduana el nuevo ministro esperaba combatir, más eficazmente que sus antecesores, el contrabando por medio de un remedio típicamente libre-

¹⁴ *Presentación de Pedro Nolasco Mena a Ramón Freire*. Santiago, 1823. En Ernesto de la Cruz y Guillermo Feliú Cruz, *Epistolario de Don Diego Portales 1821 a 1837*, Santiago, Dirección General de Prisiones, 1937, tomo I, 335.

¹⁵ De la Cruz y Feliú Cruz, obra citada, 336.

¹⁶ Véase el anexo Núm. 267, *Ampliación al reglamento del libre comercio de 1813 y demás disposiciones consiguientes*, en S.C.L., tomo VII, 166-170.

cambista y así mejorar las rentas de la hacienda pública, objetivo esencial de su acción¹⁷.

Respecto de las tarifas de importación, el reglamento estableció cinco categorías: un derecho general de un 27% para toda mercadería importada; de un 15% para las manufacturas de seda; y de un 5% para las alhajas, metales y piedras preciosas.

Las manufacturas extranjeras susceptibles de fabricarse en Chile, como los vinos y el calzado, deberían pagar un 40% de derechos, declarándose libres de aranceles todos aquellos productos imprescindibles para la guerra, así como las máquinas, libros, imprentas y pastas en oro y plata.

Por último, un 8% pagaría toda exportación en general que no tuviera un derecho específico. Absoluta libertad se estipulaba para la exportación de manufacturas nacionales, mientras que la plata fuerte pagaría un 2% y el oro sellado un medio por ciento.

Para el ministro, todo cuanto contribuyera a agilizar y hacer más expeditas las actividades comerciales debía ser adoptado. Por eso se mostró partidario de eliminar los gravámenes más engorrosos para la vida económica, proponiendo y obteniendo la abolición del derecho de cabezón de las chacras y haciendas del campo; de los de las tiendas, bodegones, pulperías, tajamares y toneladas, además de los de escribano de registro; todos los cuales, en su concepto, estorbaban al comercio, sin que las rentas que ellos producían fueran significativas.

En relación al pasado colonial, lo que debemos considerar liberalismo de la autoridad, alcanzó su expresión más significativa, para la época, con la abolición del estanco del tabaco, institución detestada por la sociedad, pero que representaba una importante fuente de entradas para el erario. Pese a lo anterior, y fiel a su condición e ideas, Nolasco Mena abolió el estanco sin reemplazarlo por ninguna otra entrada fiscal, hecho que, evidentemente, ocasionó un serio perjuicio a las rentas fiscales.

La especie quedó librada al mercado, pues, explicaba Nolasco Mena, "siendo conforme a la libertad del comercio el que cada uno pueda fijar precios a los frutos, efectos y especies de su giro, no podía autoridad alguna dejar ilusorios estos sagrados derechos", en lo que, podemos pensar, constituyó un claro alejamiento de las actitudes prácticas y fiscalistas mantenidas hasta entonces¹⁸.

La acción de Pedro Nolasco Mena no significó un cambio fundamental respecto de la realidad existente, aun cuando es evidente su propósito de favorecer la actividad comercial como base de la recuperación económica.

¹⁷ Lo señalado representa un ejemplo más de que los gobernantes actuaban guiados por un criterio práctico más que atendiendo a consideraciones teóricas. No importaba si se trataba de medidas proteccionistas o librecambistas si con ellas se creía lograr el objetivo deseado; es el pragmatismo en acción.

¹⁸ En S.C.L., tomo VII, 168. El nuevo reglamento fue fechado el 25 de mayo de 1823.

Sin embargo, lo que puede considerarse un afán liberalizador del ministro de Hacienda no pasó de eso, un intento. Antes de un año, y bajo la influencia de Diego José Benavente, la política económica volvió a retomar su carácter marcadamente pragmático y proteccionista. Debemos agregar que si bien la permanencia de Nolasco Mena al frente de Hacienda fue breve, la misma, por las medidas que intentó llevar adelante, es indicativa de la existencia al interior de la sociedad de por los menos dos tendencias respecto de lo que debía ser el manejo económico del país: una, la representada por los comerciantes y mercaderes a través de Nolasco Mena, partidaria de una mayor liberalidad en materias económicas y que relegaba a un segundo plano las urgencias fiscales del Estado, así como las reformas profundas y de largo plazo; la otra, la encabezada por el ministro Benavente, que sostenía una política orientada preferentemente a satisfacer las necesidades fiscales, para lo cual, además, urgía a llevar adelante cambios estructurales que aseguraran una percepción regular y segura de rentas para el Estado.

BENAVENTE EN EL MINISTERIO DE HACIENDA

El 12 de julio de 1823 Diego José Benavente entró como titular de esa cartera, cargo desde el cual desempeñó un importante papel en el proceso de organización de la hacienda pública nacional¹⁹.

El nuevo ministro asumió sus funciones en medio de un lastimoso estado de la economía y de las fortunas pública y privada, en momentos en que las penalidades y miserias experimentadas durante las guerras de Independencia no sólo no habían cesado, sino que se agravaban, puesto que el gobierno no podía recurrir a los arbitrios –tan odiosos– que O'Higgins había utilizado para obtener ingresos extraordinarios.

Así, mientras las obligaciones estatales seguían siendo las mismas –mantener tropas y escuadra, además de los gastos de la administración– los recursos ordinarios disminuían y no se podía echar mano de los extraordinarios²⁰.

¹⁹ El nuevo secretario de Estado había participado en las guerras de independencia y en las luchas entre los bandos que se disputaron el poder en Chile luego de la victoria. Estas lo habían llevado a residir en Buenos Aires, ciudad en la que se convirtió en impresor y periodista. Allí, además, estudió el inglés y el francés, y emprendió serios estudios sobre derecho público y economía política. Véase Luis Pereira, "Rasgos biográficos de don Diego José Benavente", en *Anales de la Universidad de Chile*, 6, (1869), 445-447.

²⁰ Entre 1822 y 1824 las entradas de la Tesorería General disminuyeron de 2.276.545 pesos a 2.133.731 en 1823 y a 1.501.838 en 1824. Ver *Estado demostrativo de las efectivas entradas que ha tenido la Tesorería General desde febrero de 1817 al 31 de diciembre de 1824*, en S.C.L., tomo IX, anexo Núm. 229.

Una constante presente en el accionar de los ministros de Hacienda del período 1817-1831 fue la dramática situación económica por que atravesó el país entonces. Se vivió lo que un autor llamó "economía de guerra", en la que "las dificultades financieras insuperables y los presupuestos permanentemente desequilibrados constituyeron la regla general", con las perturbaciones propias a todo conflicto bélico: bloqueos, inseguridad, escasez, devastación, egresos extraordinarios y pobreza generalizada²¹.

En el corto tiempo en que Benavente ocupó la secretaria de Hacienda la situación descrita tendió a agravarse. Por una parte disminuyeron considerablemente los ingresos fiscales, en opinión del ministro, "por las rebajas que se han hecho en algunas rentas, por las variaciones que deben hacerse en otras y más que todo, por la paralización total del comercio extranjero, cuyas causas, aunque conocidas, no son remediables en poco tiempo", y porque el gobierno debió hacer frente a los gastos suplementarios que demandó la expedición libertadora de Chiloé, el último bastión español en Chile.

Una vez que asumió, Benavente hizo un llamado a la cooperación de todos los hombres de alguna ilustración, mientras anunciaba estar meditando una saludable reforma de todos los ramos de la hacienda a fin de aumentar las rentas y aminorar los gastos. En agosto de 1823 expuso sus planteamientos.

En su concepto, era ilusoria la idea de mejorar la hacienda pública con la sola disminución de los empleos y sueldos, o con otros expedientes transitorios, en reemplazo de reformas trascendentales como él postulaba. Las rentas públicas, dijo, son puramente eventuales y variables, y en todo caso insuficientes para las necesidades del país. Estimó también urgente la tarea de reconocer y pagar la deuda pública.

Propuso la creación de una contribución directa, el arreglo de las contribuciones indirectas, la concentración de las tesorerías de las diversas oficinas del Estado en una sola general, el establecimiento de un banco nacional y, por último, la enajenación de los fundos municipales, de algunos de los de manos muertas, y todos los nacionales que en ese entonces, afirmó, nada o casi nada producían. Como complemento de sus proposiciones remitió al Congreso un proyecto de creación de una Caja de Crédito Público para el reconocimiento y amortización de la deuda interior, y para el retiro y pensión de los empleados civiles y militares que dejaran el servicio del Estado²².

Las proposiciones del ministro Benavente no eran más que las bases sobre las cuales elaboró un plan de hacienda que presentaría al Congreso Nacional en enero de 1824. Entre tanto, en este cuerpo se nombraron dos comisiones espe-

²¹ Véase Julio Heise, obra citada, 242.

²² Véase Barros Arana, obra citada, tomo XIV, 148-149.

ciales: una de hacienda y otra de economía, las que, considerando los proyectos de Benavente, debían levantar el edificio de la hacienda.

Tanto el plan del ministro, como la creación de las comisiones, eran manifestación del nuevo espíritu que animaba a los hombres que dirigían el país. Se trataba de abordar en forma seria y definitiva la situación económica, a fin de que las soluciones que se elaboraran y aplicaran tuvieran un resultado efectivo, y así evitar los vicios que en el pasado se habían producido por causa de la inexperiencia y la improvisación.

Sin embargo, y para mala fortuna de sus promotores y del país, este espíritu habría de chocar contra una realidad muy concreta, la inestabilidad política que, desde 1823 en adelante, se convertiría en un mal endémico, paralizando muchos proyectos que de haberse concretado entonces, hubiesen significado un avance importante en el proceso de organización de la hacienda pública nacional, como efectivamente ocurrió cuando se llevaron a la práctica años después.

A la espera de una resolución sobre sus proyectos, Benavente ensayó otros recursos que propuso al Congreso. Fue así como presentó uno para acuñar cincuenta mil pesos en moneda divisionaria de cobre, con valor de un octavo de real, en un intento por resolver la escasez de circulante y de cambio. A pesar de las ventajas del plan, éste fue resistido y rechazado, y el ministro Benavente, criticando a quienes se opusieron al mismo y respondiendo a cada una de las objeciones, precisó la verdadera causa de la oposición: "Parece, dijo, que los principios generales que gobiernan al mundo civilizado no pueden regir en Chile, a no ser que los economistas de Chile hayan encontrados inconvenientes que no han alcanzado a conocerse en el resto del mundo".

Sus palabras no hacían más que ironizar sobre una situación común entonces en el país y que entorpecía la acción ministerial: la ignorancia, el apego a las viejas ideas y la indolencia de los funcionarios. Años después, en 1834, y sobre la base del proyecto de Benavente, Manuel Rengifo logró hacer circular la moneda de cobre en Chile.

La misma suerte del anterior tuvo el proyecto que establecía el estanco del azogue o mercurio, usado en beneficio de los minerales de plata. Pese a que el ministro de Hacienda se declaraba contrario a todo tipo de estanco, creía que uno como el que proponía debía suministrar un gran estímulo a la industria minera, sin perjuicio de que, indirectamente, impediría la extracción de plata piña. Un ejemplo más del pragmatismo de los estadistas de la época, que en el caso que presentamos resulta todavía más concluyente, desde el momento que Diego José Benavente había criticado las medidas restrictivas implementadas por sus antecesores en el cargo²³.

²³ Véase Robert Will, "Economía clásica en Chile antes de 1856", en *Revista Chilena de Historia y Geografía*, N° 131, 1964, 184.

Mientras el ministro trataba de superar la crisis, el trabajo de las comisiones legislativas se había visto perturbado por los desacuerdos existentes entre ambas sobre el destino que debía darse al empréstito recientemente obtenido en Londres. La comisión de hacienda proponía la creación de un banco nacional, que tendría como capital la porción del crédito existente, y la de economía sostenía la necesidad de impulsar variados proyectos, entre los cuales son dignos de mencionar los encaminados a la construcción de una aduana y de almacenes francos en Valparaíso; el fomento de la agricultura; la creación de una junta de crédito público para servir la deuda externa y el establecimiento de un banco por acciones, cuyas bases, en general bien concebidas, no bastaron para vencer las resistencias que una institución de esta especie suscitaba en Chile.

Las reformas propuestas se transformaron, finalmente, en un proyecto de ley por el cual se creaba una oficina encargada del resguardo de los fondos del empréstito, de los préstamos que con ellos se hicieran, del servicio de la deuda y de todo cuanto se relacionara con ella. La Caja de Descuentos estaría bajo dependencia exclusiva del Poder Legislativo e iniciaría sus labores en enero de 1824.

Junto con la aprobación del proyecto, cuyos frutos se habrían de disfrutar en el mediano y largo plazo, el Congreso propuso medidas encaminadas a introducir economías que aliviaran la estrecha situación del erario nacional. Fue así como se suprimieron empleos, se dispusieron ahorros en la legaciones que el país mantenía en el extranjero y se suspendió el otorgamiento de pensiones de gracia. Si bien algunos de estos arbitrios no se materializaron en su totalidad entonces, todos ellos fueron efectivamente utilizados por Manuel Rengifo cuando éste alcanzó el ministerio de Hacienda en 1831.

Buscando sacar al país de su postración económica, el Congreso también discutió diversos proyectos tendientes a facilitar la instalación en Chile de nuevas industrias, para lo cual se amparó en la creencia generalizada que veía como deber del gobierno el fomento y la protección de las manufacturas nacionales²⁴.

²⁴ Al respecto, no está de más señalar que las iniciativas fueron suscritas incluso por aquellos que se declaraban librecambistas. Sorprende ver en los documentos de la época, señala Barros Arana, "que aun Manuel de Salas, que había estudiado el libro inmortal de Adam Smith, y que desde los tiempos de la Colonia había proclamado las incommensurables ventajas de la libertad comercial, apoyara esos proyectos, y que pidiera que el ejército se vistiera precisamente con los bienes de fabricación nacional, y que todos los buques chilenos fueran obligados a hacer sus velas con los productos de esas fábricas". Aún más, Camilo Henríquez, que hasta cierto punto apoyaba también esas ideas, pedía, de acuerdo con Salas, que se crearan escuelas industriales para preparar trabajadores hábiles para esas fábricas y para dar ocupación a las clases menesterosas. Todo lo anterior es una muestra más de que los conceptos, que resume la frase pronunciada alguna vez por Rodríguez Aldea: "somos liberales en todo lo que no tienda a arruinarnos", tenían plena vigencia. Véase, Sagredo Baeza, "Pragmatismo proteccionista en ...", 284.

Fue entonces, durante el ministerio de Benavente, que se dictó el Decreto de Protección a la Industria Nacional, de acuerdo con el cual el gobierno ofreció la exención de impuestos a todo extranjero que estableciera en Chile fábricas de cañamo, lino, cobre y otros productos de industria nacional.

Además, y fundado en la concepción de que el Estado, a través de su acción administrativa y política, podía acelerar el progreso por medios más directos que los que se esperaban por el afianzamiento de la paz pública, el aumento de la actividad industrial y la mayor cultura de la población, el Senado acordó se estableciese un banco público nacional, que facilitara la circulación de monedas de oro y plata, favoreciendo así el comercio y evitando la extracción de pastas. Pero este nuevo intento de establecer una institución bancaria, tal como el anterior, también fracasó, fundamentalmente a consecuencia de la desconfianza existente en la sociedad a las instituciones de esta especie²⁵. No por nada Benavente señalaba en 1825 y muy a su pesar, que el país sólo admitiría el papel-moneda "en la punta de las bayonetas".

Otro ejemplo que refleja los conceptos existentes sobre la acción del Estado en materias económicas se encuentra en el reglamento y tarifa de abastos aprobado en enero de 1824. A través de él se normaba el precio de los abastos de la plaza, protegiendo a los consumidores de las arbitrariedades, a la vez que se garantizaba la calidad de los artículos esenciales²⁶.

Para los librecambistas, impugnadores de la norma, entre los que se encontraba Manuel de Salas, las "tarifas eran contrarias a la libertad industrial y a las circunstancias que hacían bajar o subir por causas naturales el precio de los artículos de consumo, y en la práctica no habían producido nunca los resultados que se buscaban". En lugar de este cúmulo de errores, decía Salas, ha instituido la experiencia un arbitrio tan sencillo como benigno y eficaz: esto es la "libertad y la concurrencia". Es decir, el mercado debía ser el regulador de los precios, y no "el más perspicaz juez de abastos".

Si bien el reglamento de tarifas y abastos representa un caso extremo de intervención estatal en la economía, es necesario entender que su promulgación estuvo condicionada por la realidad económica del país, la de una nación sumida en la miseria a causa de las guerras, en la que el Estado intentaba proteger a los consumidores, aun a costa de los productores y comerciantes, siguiendo un criterio pragmático que evitara estallidos sociales.

²⁵ Véase Barros Arana, obra citada, tomo XIII, 617-618.

²⁶ Véase, Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1 de junio de 1912*, Santiago, Imprenta Barcelona, 1986, tomo I, 145-147.

BENAVENTE Y SU LUCHA CON EL CONGRESO

La visión de los problemas económicos nacionales y sus soluciones no era uniforme y, por el contrario, fueron objeto de ácidas polémicas entre el gobierno y el Congreso Nacional, como se desprende de las comunicaciones que, en medio de las apremiantes necesidades del erario, el ministro Benavente presentó al Legislativo.

En enero de 1824 el secretario de Hacienda se dirigió al Senado representando que el déficit de la hacienda pública alcanzaba a los 400.000 pesos, entre otras razones, a causa de las decisiones tomadas por el propio cuerpo legislativo²⁷. Al mes siguiente se refirió a medidas tomadas por el Senado Conservador manifestando "que ha visto con dolor estrechar la esfera de los recursos de Hacienda en la época misma en que han aumentado excesivamente sus atenciones" y, para convencer a los legisladores del estado crítico en que se encontraba la república, hizo presente los gastos que se habían hecho para satisfacer las demandas del ejército, de los barcos de la escuadra y de los nuevos empleos que había instituido la Constitución²⁸.

Las quejas del ministro son frecuentes, se repiten mes a mes durante 1824, y las mismas van agudizando su disputa con el cuerpo legislativo. En junio hizo saber que el déficit de la hacienda alcanzaba a 1.092.708 pesos, y que a pesar de que el gobierno ha presentado varios proyectos para cubrirlo, "no ha logrado que se le sancionen o rechacen para buscar en este segundo caso otros arbitrios que fuesen más del agrado del Senado". Al mes siguiente, y ante la negativa del Congreso de otorgar financiamiento para los gastos del Estado, Benavente amenazó: "De tal suerte que, si no se le procura esta suma -360.000 pesos- se verá precisado -el gobierno- a cerrar ministerios y quizás otras oficinas". De paso aprovechó también para criticar la lentitud con que se atendía a las solicitudes de recursos, expresando que "V.E., para franquearlos, han esperado siempre el resultado de las comisiones, y el gobierno que no sólo advierte en esta conducta una demora perjudicial sino también infructuosa, se ve precisado a repetir a V.E. que los auxilios indicados son urgentísimos"²⁹.

Las ocurrencias políticas también interferían en los planes del ministro. El 11 de julio se suspendió la vigencia de la Constitución y se confió a Ramón

²⁷ Sólo algunos meses antes el Senado había suprimido el impuesto de alcabalas, según Benavente, "en sus ramos más pingües", los que por injustos y horribles que fueran, "eran necesarios mientras no se les subrogase o llenare el déficit con otros arbitrios". Ver Diego José Benavente, *Memoria de Hacienda*, enero 25 de 1824. En S.C.L., tomo IX, 65.

²⁸ Diego José Benavente, *Oficio al Senado Conservador*, febrero 25 de 1824. En S.C.L., tomo IX, 118.

²⁹ Diego José Benavente, *Oficio al Senado Conservador*, junio 4 y julio 1 de 1824. En S.C.L., tomo IX, 408 y 515.

Freire la suma del poder político, cesando sus funciones el Senado Conservador, llamándose a elecciones de un nuevo Congreso Nacional, todo lo cual retrasó aún más la solución de los problemas hacendísticos, agravándolos.

Transcurrió así el año 1824 y el balance no podía ser más desolador. Benavente informó de la situación al Congreso, exponiendo a su alta consideración el triste estado de la hacienda pública, cuyos ingresos habían disminuido en cerca de un 35% respecto de 1822, haciendo presente el completo agotamiento del erario y la insolvencia de la lista civil y militar por muchos meses. Informó además que, anulada la principal renta pública —las aduanas— por falta de comercio, agotados los recursos ordinarios y empeñado el crédito del gobierno en considerables sumas, el ministro de Hacienda nada satisfactorio podía presentar.

“Corriendo siempre entre dificultades que han multiplicado la misma naturaleza de las cosas, las circunstancias del país o causas secretas que no sería decoroso a la nación publicar”, Benavente concluyó “el último año ha transcurrido sin aplicar remedio al mal tan lamentado, cual es el déficit de la hacienda”³⁰.

El déficit a que Benavente hacía mención no era nuevo y él lo sabía. Existía, nos dice, “desde que quisimos salir de la esfera de colonos”, cuando los gastos “crecieron desmesuradamente, porque fue preciso crear ejércitos, escuadras, misiones extranjeras, gobierno soberano, supremas cortes, etc., etc., y todo con las entradas naturales y no más”, pero, la situación se había agravado durante su ministerio, sobre todo por la “imposibilidad de sacar recursos de un país sin comercio, sin industria, sin crédito, sin cosechas en cuatro años consecutivos, y es preciso decirlo, bastante cansado”³¹.

Si bien Benavente comprendía que la estrechez de recursos tenía como razón fundamental la situación creada por las guerras de Independencia, no por ello dejaba de señalar otras causas, especialmente aquellas relacionadas con el sistema de ingresos fiscales.

Ya en 1823, recién ingresado al ministerio, había llamado la atención del Congreso sobre las rentas existentes, “puramente eventuales, que siguen las frecuentes variaciones del comercio, y que no son bastantes para el rango que hemos asumido”. Rentas eventuales e insuficientes que, además, subsistían, afirmó, gracias a un “sistema viciosísimo que necesitaba reformarse”³².

³⁰ Diego José Benavente, *Oficio al Congreso*, diciembre 22 de 1824 y *Memoria de Hacienda de diciembre de 1824*. En S.C.L., tomo X, 172 y 125 respectivamente.

³¹ Benavente, *Memoria de Hacienda*, diciembre 11 de 1824, en S.C.L., tomo X, 126-127 y *Exposición al Congreso Nacional*, enero 21 de 1825, en S.C.L., tomo X, 310.

³² Diego José Benavente, *Oficio al Congreso*, agosto 27 de 1823, en S.C.L., tomo VIII, 100; *Memoria de Hacienda*, enero 25 de 1824, en S.C.L., tomo IX, 65 y *Memoria de Hacienda*, diciembre 11 de 1824, en S.C.L., tomo X, 127.

Para el ministro el problema de los recursos públicos era fundamental. Son ellos, expresó, los que proporcionando medios al Estado harían posible sostener la libertad e independencia, crear la industria y la agricultura y con ellas el comercio; de ahí su denuncia, en 1824, respecto de que el sistema de rentas vigentes había traído como consecuencia que la hacienda de la república es enteramente nula, advirtiendo: “el Senado debe estar persuadido que sin hacienda no hay independencia, no hay libertad, no hay leyes, nada hay”³³.

Como consecuencia de lo señalado, para Diego José Benavente resultaba vital “crear un nuevo sistema de rentas”, en el contexto de un “plan orgánico y económico de hacienda” como lo exigen las circunstancias y lo piden los progresos de la ciencia económica. Ya no basta dijo, dirigiéndose al Senado, “aminorar los empleados y sus sueldos, o decretar descuentos. Esto, a más de insuficiente sería mezquino, y no llenaría la esperanza de los pueblos. La reforma debe ser más grande y más digna del cuerpo que la sancione”, puesto que no es posible mantener “rentas fundadas sobre alcabalas y aduanas, siempre eventuales, y que pueden ser nulas por las malas cosechas, por las oscilaciones de la guerra, o por la corrupción de los empleados y empeño de los contratistas”³⁴.

Entre tanto, los apuros presupuestarios lo llevaron a restablecer el estanco del tabaco, la contribución más productiva durante el período colonial y también la más aborrecida por el público al ser gravosa y perjudicial para un cultivo que en Chile era de fácil producción, pero que al Estado le reportaba ingresos significativos³⁵.

La restitución del estanco no hizo olvidar a Benavente la urgencia de materializar reformas y lo llevó, en agosto de 1823, a esperar del Congreso un plan de hacienda fundado sobre la administración, la libertad y la independencia, sacudiéndose “el yugo de envejecidas preocupaciones, la ridícula rutina y perjudiciales hábitos”, para lo cual él había presentado algunas observaciones, entre las cuales, la más importante, la indicación según la cual, con preferencia

³³ Benavente, *Memoria de Hacienda*, enero 25 de 1824, en S.C.L., tomo IX, 64.

³⁴ Diego José Benavente, *Oficio al Congreso*, agosto 27 de 1823, en S.C.L. tomo XIII, 100 y *Memoria de Hacienda*, diciembre 11 de 1824, en S.C.L., tomo X, 126.

³⁵ No está de más mencionar que el estanco del tabaco se mantuvo aún por muchos años, en 1845 el entonces ministro de hacienda, José Joaquín Pérez, demostrando el realismo y criterio práctico característico de los estadistas del siglo XIX, justificó su vigencia ante el Congreso Nacional: “El estanco proporciona pues al tesoro una entrada considerable, y es verosímil que en lo sucesivo ella sólo baste a cubrir los dividendos de la deuda exterior. Por esas razones me inclino a creer que a pesar del odio que contra él se ha manifestado, y del empeño que en diferentes tiempos se ha hecho para derribarlo, el estanco subsistirá todavía por algunos años, escudado siempre con la necesidad y con las dificultades que se encontrarían para subrogar a este impuesto por otro, que siendo menos perjudicial fuera igualmente productivo...”. Véase *Memoria de Hacienda de 1845*, 401.

a otro asunto cualquiera, el legislativo discuta y sancione los fundamentos de un plan sobre cuyas bases se levante el edificio de la hacienda³⁶.

Su llamado no fue escuchado entonces, de otra forma no se explica que casi un año y medio después volviera a insistir señalando: "el arreglo de la hacienda debe ser el asunto preferente del actual Congreso. Las pasadas legislaturas, aunque digan gusten, nada, nada hicieron por llenar el déficit y mucho por aumentarlo"³⁷.

El ministro de Hacienda no sólo creía que el Legislativo nada había hecho por dar al país estabilidad financiera, sostenía que éste había entorpecido los esfuerzos realizados por el gobierno en tal sentido. Acusaba al Congreso de decretar más de 100.000 pesos en nuevos sueldos, a la vez que reducía las entradas, al haber abolido algunas gabelas, sin restituir estos ingresos por otros. "Soberanas determinaciones, decía Benavente, han ultimado la bancarrota de la hacienda" imposibilitando el desahogo de la misma. Acusó también al Congreso de retardar las respuestas sobre los proyectos que el gobierno le presentaba, dejando transcurrir el tiempo sin tomar decisión alguna. Fue lo anterior lo que lo llevó a "protestar ante el Senado y ante la República entera contra la causa del entorpecimiento y omisión y desprecio con que son tratadas todas las gestiones que se han hecho para crear la hacienda"³⁸.

La oposición del Senado a Benavente y a sus proyectos se explica en razón de las reformas tributarias que el ministro pretendía llevar adelante, las que de haberse materializado habrían significado perjuicios económicos y pérdida de privilegios para los grupos dominantes representados en el Congreso Nacional. Pero, además, en virtud de que ambos mantenían diferentes concepciones sobre lo que debía ser el manejo de la hacienda.

El Senado sostenía el principio de que los gastos debían adecuarse hasta el nivel de las entradas naturales del erario, y no más; y Benavente el principio de que las entradas deben proporcionarse a los gastos indispensables para existir como nación.

Esta disputa era reflejo, en el ámbito económico, de la lucha que liberales y conservadores, o progresistas y moderados, libraban entonces, y que Benavente percibió claramente cuando señaló: "Siempre ha estado el gobierno convencido de los males consiguientes a la nulidad de la hacienda; bastantes veces los ha representado al Cuerpo Legislativo, y nunca ha logrado más que la convicción que sus ideas están en contraposición con las del Senado" cuyos miembros,

³⁶ Diego José Benavente, *Indicación al Congreso*, septiembre 15 de 1823. En S.C.L., tomo VIII, 188.

³⁷ Benavente, *Memoria de Hacienda*, diciembre 11 de 1824, en S.C.L., tomo X, 128.

³⁸ Diego José Benavente, *Oficio al Senado explicando las irregularidades en la presentación del presupuesto*, abril 24 de 1824. En S.C.L., tomo IX, 128.

hijos de españoles, sostenía, nunca estuvieron dispuestos a abandonar el camino trillado. "Formados en la escuela de las Reales Ordenes, Recopilación y Siete Partidas miran con alto desprecio cuanto se ha escrito en otro idioma"³⁹.

En el contexto señalado, de pobreza generalizada, rentas insuficientes y oposición a sus proyectos, se desarrolló la acción del Ministro Benavente, cuyas ideas y planteamientos, a pesar de todo, habrían de tener gran relevancia en el proceso de organización de la hacienda pública nacional, de ahí la necesidad de conocerlos.

BENAVENTE: LAS RENTAS Y EL CRÉDITO PÚBLICO

Indudablemente que las ideas económicas de Diego José Benavente relativas al régimen tributario son las más novedosas y trascendentes para su época. Ellas eran fruto de su preocupación por el estado de las rentas públicas, que calificó de "eventuales, insuficientes y viciosas", en momentos en que las necesidades del erario eran urgentes y crecientes.

Creía el ministro que la reforma de las rentas fiscales, junto con la coordinación de la deuda interior, eran las bases sobre las cuales debía levantarse la hacienda pública, y por ello, ya en agosto de 1823 se había dirigido al Congreso llamando la atención sobre la necesidad de crear una contribución directa y arreglar las contribuciones indirectas, a la vez que simplificar y concentrar su percepción de manera de hacerlas más productivas⁴⁰.

Crear rentas fijas y seguras, hacer que todo ciudadano contribuyera en proporción a sus facultades y reconocer la república sus deudas, eran los objetivos de Benavente, para quien "es un principio demasíadamente cierto que toda contribución, sea cual fuese su clase, es onerosa al pueblo", pero, no es menos cierto argumentó, "que del mismo pueblo deben sacarse los recursos necesarios para mantener y defender la sociedad en que se vive", por eso, afirmó, "toda la ciencia de un financista está reducida al siguiente problema: Sacar de los pueblos las rentas necesarias con el menor gravamen posible"⁴¹.

Señalados los principios, Benavente propuso la creación de una contribución directa, "la renta, dijo, reconocida en todo el mundo y por todos los economistas como la más segura, la más justa, y la más proporcional", además de

³⁹ Diego José Benavente, *Oficio al Senado Conservador*, junio 4 de 1824, en S.C.L., tomo IX, 407 y *Memoria de Hacienda*, diciembre 11 de 1824, en S.C.L., tomo X, 125.

⁴⁰ Diego José Benavente, *Oficio al Congreso*, agosto 27 de 1823. En S.C.L., tomo VIII, 100-101.

⁴¹ Benavente, *Memoria de Hacienda*, enero 25 de 1824, en S.C.L., tomo IX, 65 y *Proyecto de ley sobre contribución directa*, enero 1 de 1825, en S.C.L., tomo X, 225.

ser la "menos vejatoria" y la única que puede asegurar la libertad. Y puesto que, como predijo, "conozco muy bien que voy a entrar en lid con las preocupaciones y con los viejos principios" y esperaba por tanto gran oposición, "será muy conveniente, advirtió, si la discusión es movida por el interés general; pero si al contrario, lo es por la ciega rutina, por el espíritu de partido, por el puro odio a las innovaciones, es preciso desespérer de la formación de un sistema de hacienda bajo bases seguras y justas"⁴².

El proyecto del secretario de Hacienda establecía que todos los chilenos debían contribuir, en proporción a sus recursos y facultades, al sostén de la república, señalando la necesidad de crear una contribución directa, consistente en el pago de uno, dos o tres por mil de capital empleado en inmuebles urbanos, rústicos y comerciales respectivamente. La regulación se realizaría por la declaración de cada capitalista y se pagaría en moneda corriente.

De acuerdo con los cálculos del ministro, "el capital que menos produce en Chile es de un ciento por ciento, o cincuenta por mil cada año; y a éstos se les grava con el uno por mil sobre el capital, que es lo mismo que el dos por ciento sobre la renta", de donde resultaba que, si bien la contribución se imponía sobre los capitales, puesto que eran más difíciles de ocultar, la cuota que se fijaba era tan corta que, puede decirse, recaía sobre la renta.

El reconocía que en los primeros años este recurso no sería todo lo que debía ser, pero, aseguraba: "preparará a la república, para lo sucesivo, una renta fija y cierta. Entonces podrán abolirse esas imposiciones horrosas que traban la industria de los ciudadanos y su propia libertad. Esas sobre los consumos en que se paga por las necesidades físicas y no por los caudales, y a que a las veces contribuye con más el laborioso gañán que el rico sibarita"⁴³.

El propósito fundamental de Benavente al proponer la contribución directa, como el de todos los ministros de la época, fue el de aumentar y garantizar las rentas públicas, a la vez que aliviar a los ciudadanos de otras cargas más pesadas. De haberse aceptado, hubiese significado, en la práctica, introducir el impuesto a la renta, contribución que, como Benavente lo experimentó, en el Chile de esa época resultaba prácticamente imposible dada la situación general del país.

Pero no sólo por razones de oportunidad la contribución directa se frustró. Los sectores más tradicionales se opusieron a ella puesto que establecía un gravamen universal, proporcional a la riqueza y de carácter directo, que ponía

⁴² Benavente, *Oficio al Congreso*, agosto 27 de 1823, en S.C.L., tomo VIII, 100; *Memoria de Hacienda*, enero 25 de 1824, en S.C.L., tomo IX, 65 y *Memoria de Hacienda*, diciembre 11 de 1824, en S.C.L., tomo X, 127.

⁴³ Benavente, *Memoria de Hacienda*, enero 25 de 1824, en S.C.L., tomo IX, 65.

fin a su situación privilegiada. Esta oposición se vio favorecida también por la mentalidad vigente, que llevó a Benavente a declarar: "Conozco muy bien que los pueblos se prestan de mejor gana a pagar mil indirectamente sobre lo que visten, comen y les recrea, que no diez directamente, pero no siempre han de ser ciegos calculadores, ni siempre se les ha de mantener sumidos en la ignorancia de sus propios intereses"⁴⁴.

La proposición de la contribución directa respondía a lo que para Benavente eran "dos principios económicos que pueden fijarse como máximas seguras: 1º Las entradas deben proporcionarse a los gastos precisos para existir como nación, y no éstos a aquéllos, y 2º Deben preferirse aquellas contribuciones que vejan menos al ciudadano, producen más a la nación y cuesta menos su recaudación"⁴⁵.

De acuerdo con sus principios, propuso además un impuesto del papel sellado, "el más fácil y de menos fraudulenta recaudación" y muy productivo, "con dividirlo en más clases y hacerlo extensivo a más usos", y una ley de patentes, "por cuyo medio contribuye una porción de ciudadanos que tienen ganancias ciertas y considerables, y que no lo hacen de otro modo"; los que de haberse aprobado hubiesen significado un ahorro para el Estado de un 14% en gastos de administración⁴⁶.

Entre las rentas del Estado, las de aduanas no podían quedar al margen de las preocupaciones del ministro Benavente, especialmente luego de la brusca caída de las mismas entre 1822 y 1824, lo que había significado una pérdida de ingresos para el Estado de un 57%.

El funcionario se mostró partidario de derechos aduaneros moderados como remedio para combatir el contrabando, y de refundir "en un solo derecho todos esos de almojarifazgo, subvención, avería, alcabala, etc., que confunden y aumentan los costos de recaudación"⁴⁷.

Tratándose de la renta más productiva que tiene la república, dijo de las aduanas: "es la más viciada en su recaudación", de ahí su urgencia por promulgar "una ley que contenga los males, mientras se dicta la que deba curarlos". Entre los males, Benavente consideraba especialmente perjudicial el de las devoluciones de derechos de los bienes y productos importados que se extraían de las aduanas para ser reembarcados, hecho que muchas veces no ocurría.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Benavente, *Memoria de Hacienda*, diciembre 11 de 1824, en S.C.L., tomo X, 127.

⁴⁶ Ver Benavente, *Memorias de Hacienda de enero y diciembre de 1824*. En S.C.L., tomo IX, 67 y tomo X, 127 respectivamente.

⁴⁷ Diego José Benavente, *Oficio al Congreso sobre el reglamento de comercio*, agosto 22 de 1823, en S.C.L., tomo VIII, 73 y *Memoria de Hacienda*, enero 25 de 1824, en S.C.L., tomo IX, 67.

Sugirió, "la libertad absoluta para extraer por mar o cordillera todo efecto extranjero que ha pagado derechos a su internación", lo que a su juicio, "debe producir grandes ventajas", puesto que "mientras más se consume más se interna, y la mayor internación aumenta nuestras rentas"⁴⁸.

Es justamente esta última afirmación la que, en definitiva, resume más apropiadamente el objetivo fundamental de la acción ministerial de Diego José Benavente. A este propósito se subordinaron todas las acciones y políticas emprendidas por los sucesivos gobiernos que entonces condujeron los destinos de la nación, y tras él va también Benavente cuando plantea la necesidad de mejorar la administración de las aduanas para, evitando el contrabando, aumentar los ingresos fiscales.

El mismo objetivo buscaba cuando, en abril de 1824, propuso al Senado un proyecto de ley sobre almacenes francos, a su juicio, el único medio de evitar el contrabando, dar actividad al comercio, y con ello incrementar los ingresos⁴⁹.

En su propósito de aumentar la riqueza nacional, Benavente propuso también el establecimiento de bancos, especialmente uno de rescate de metales, como lo planteó en 1823 y 1824. Este último año señaló: "El gobierno ha mirado siempre como el principio de la prosperidad pública la formación de un banco, que pueda sacar a la circulación multitud de miles que se enmohecen encerrados en las arcas de los ricos propietarios; que pueda poner en movimiento el comercio paralizado a veces por falta de numerario; que fertilice hermosas tierras desiertas, desagüe ricas minas y convierta en ciudadanos laboriosos una porción de hombres que ha reducido la revolución en holgazanes y vagabundos"⁵⁰.

Relacionada con el planteamiento anterior está su preocupación por la escasez de numerario, problema para el cual no creía "bastante remedio el aumento de los fondos de la Casa de Moneda", y puesto que "la falta de moneda es muy trascendental y demasiado conocida para detenerme en demostrarla", propuso la amonedación de cobre, medida que, como hemos señalado más arriba, fue rechazada.

Como ya hemos tenido ocasión de representarlo, si en este período no hubo reformas espectaculares y avances concretos en la tarea de organizar la hacienda pública, no fue por falta de ideas o voluntad, ellas chocaron no sólo contra

⁴⁸ Benavente, *Memoria de Hacienda*, enero 25 de 1824, en S.C.L., tomo IX, 67-68.

⁴⁹ Diego José Benavente, *Oficio al Senado Conservador* acompañando el *Proyecto de ley sobre almacenes francos*, abril 27 de 1824. En S.C.L., tomo IX, 303.

⁵⁰ Benavente, *Oficio al Congreso*, agosto 27 de 1823, en S.C.L., tomo VIII, 100-101 y *Memoria de Hacienda*, diciembre 11 de 1824, en S.C.L., tomo X, 128.

la miseria existente y la inestabilidad política, también contra la mentalidad de unos y los intereses de otros, debiendo esperar todavía algunos años para materializarse.

Para Diego José Benavente, tan importante como la reforma de las rentas públicas era la consolidación de la deuda interna, una de las bases sobre las cuales, declaró, debe levantarse el edificio de la hacienda nacional. El crédito del gobierno era en su concepto, “la fuente inagotable de riquezas para todos los estados”, por ello, advertía, era necesario “pasar por cualquier sacrificio para conservar el que tenemos y para restituir el que hemos perdido”.

Sus esfuerzos también se encaminaron entonces a consolidar y amortizar la deuda pública. Mandando tomar razón de ella, la clasificó en deuda exterior e interior; “la primera asciende a cinco millones –calculó– y será amortizada en 30 años, pagando en cada uno cincuenta y cinco mil pesos”; para cumplir su objetivo, sancionó la creación de una caja de descuentos y remató el estanco del tabaco y licores⁵¹.

Respecto de la deuda interna, que según el Ministro no pasaba, en 1824, del millón y medio de pesos, propuso la creación de un fondo de tres millones de pesos con el cual se pagaría la deuda consolidada; los créditos de oficiales del ejército que sean justificados y líquidos y las cantidades que se asignasen a los reformados militares y civiles. El fondo del crédito así establecido, propuso Benavente, sería administrado por una comisión nombrada por el Congreso, la cual llevaría un libro del crédito público. En lo inmediato, y para la amortización del mismo, se destinaría la cuarta parte del producto de la venta de bienes nacionales, quedando pendiente para futuras legislaturas la organización de una Caja de Amortización⁵².

Si bien los proyectos no se materializaron en esa época, el hecho de que hayan sido concebidos significa que Benavente percibía con absoluta claridad, la importancia de restablecer el crédito público. “He dicho antes que la estricta justicia y la misma gratitud nacional, exigen imperiosamente la consolidación y amortización de la deuda interior. Una multitud de capitales que la necesidad pública unas veces, y otras la arbitrariedad, han robado a la agricultura y comercio, volverán a emplearse en alivio de arruinadas familias, y en aclarar las segadas fuentes de la riqueza nacional. La creación del crédito público –predecía– obraría esta feliz resurrección”⁵³.

⁵¹ Benavente, *Memoria de Hacienda*, enero 25 de 1824, en S.C.L., tomo IX, 69.

⁵² Diego José Benavente, *Proyecto de ley sobre el crédito público*, agosto 27 de 1823. En S.C.L., tomo VIII, 101.

⁵³ Benavente, *Memoria de Hacienda*, enero 25 de 1824, en S.C.L., tomo IX, 70.

Tiempo después, y luego de transcurrido un año en el que las estrecheces del erario y las ocurrencias políticas imposibilitaron cualquier intento de arreglo de la deuda, Benavente llamó la atención de los legisladores afirmando, "es preciso repetirlo: sin crédito no podemos existir. ¡Quiera el actual Congreso penetrarse de esta verdad y poner con sus manos la primera piedra del crédito público! Esta sería consolidar la deuda interior, y ya que no estamos todavía en estado de destinar algún fondo para su amortización, al menos se señalen cincuenta mil pesos para pagar un corto interés"⁵⁴.

Las ocurrencias políticas y militares, además de los intereses amenazados, impidieron que la mayor parte de las propuestas de Benavente fueran acogidas durante su ministerio. Sólo algunas, las menos significativas, fueron consideradas y transformadas en leyes. Así ocurrió con la de patentes y papel sellado. Pese a lo anterior, sus planteamientos tienen gran importancia puesto que representan un notable esfuerzo, para la época, por desarrollar un plan de reformas de la hacienda pública que, aunque sumario y deficiente en algunos aspectos, dejaba ver ideas y objetivos claros y definidos, que si entonces no se tomaron en cuenta, años después serían la base sobre la cual actuarían quienes acometerían la misma empresa que Benavente dejó inconclusa.

Pero la acción y pensamientos de Diego José Benavente no sólo son importantes como parte del proceso de organización de la hacienda pública nacional. Su personalidad, sus planteamientos y el rechazo de que fueron objeto en su momento, nos muestran una nueva dimensión del conflicto entre conservadores y liberales que sufrió el país en la época de la organización nacional.

La historiografía tradicional ha centrado dicha disputa en factores fundamentalmente políticos, minimizando los económicos como no sea para señalar la miseria pública y privada como causa de la inestabilidad política, resultado del mal gobierno liberal. Sin embargo, también existió una lucha de carácter económico entre progresistas como Benavente, y los moderados representados en el Congreso, quienes se opusieron sistemáticamente a las reformas que el Ministro quiso imponer, algunas de las cuales afectaban sus intereses económicos.

En el contexto señalado, Benavente, con ideas como el impuesto sobre el capital, amenazó la posición de los sectores más tradicionales, haciendo éstos imposible cualquier arreglo de la hacienda pública nacional, por lo menos en lo que dice relación con las rentas, puesto que en materia de crédito público todavía se producirían algunos avances en el período.

⁵⁴ Benavente, *Memoria de Hacienda*, diciembre 11 de 1824, en S.C.L., tomo X, 127.

En efecto, durante la administración de Francisco Antonio Pinto entre mayo de 1827 y junio de 1828, su ministro de Hacienda también logró meditar, aun en medio de los problemas políticos, un plan de reformas económicas que habría de tener trascendencia.

EL APORTE DE VENTURA BLANCO ENCALADA

Preocupación fundamental de Ventura Blanco Encalada, el nuevo secretario de Hacienda, fue el problema de la deuda nacional y del crédito público, puesto que como señaló “la liquidación y consolidación de la misma, es uno de los primeros pasos que deben conducir al buen arreglo de las rentas públicas”, y así, “descargando el erario del enorme peso de la deuda atrasada, que jamás sus actuales y ordinarios ingresos podrán cubrir, se verá al fin expedito para hacer frente a las necesidades corrientes que ocasionan los consumos públicos”.

Al igual que Benavente, sostuvo que reconocer y consolidar la deuda pública significaría el primer paso en la organización de la Hacienda, condición ineludible para la creación del crédito, el que en sus palabras, “tanto influye en la suerte de las naciones”, puesto que proporciona, entre otras cosas, los medios para multiplicar los productos de la agricultura, las artes y el comercio.

Fue así como dictó, en julio de 1827, un decreto de liquidación de la deuda interior por el cual ordenaba abrir un registro completo de las deudas del Estado acumuladas entre 1810 y el 30 de abril de 1827, las que serían reconocidas y registradas en el libro de la deuda nacional interior. El ministro otorgaba seis meses a los acreedores del Estado para inscribir sus créditos⁵⁵. Siguiendo con los afanes de Benavente, y adoptando muchos de los planteamientos esbozados por éste entre 1823 y 1825, Blanco Encalada elaboró un proyecto de ley sobre el crédito público aprobado en diciembre de 1828, cuando él ya no ocupaba la cartera de Hacienda⁵⁶.

En virtud de la ley quedaba establecido el libro de fondos y rentas públicas, cuyos capitales y réditos asentados serían garantizados por todas las rentas, créditos, propiedades y derechos de preferencia en capitales y réditos que poseía la República. Se establecían también las formalidades requeridas para asentar los créditos y réditos en el libro, así como la regulación de su manejo.

⁵⁵ Manuel Blanco Encalada, *Decreto sobre la liquidación de la deuda interior*, julio 12 de 1827. En Chile, *Boletín de las leyes y de las órdenes y decretos del gobierno*, Santiago, 1827, tomo I, 466-468.

⁵⁶ Véase, *Boletín de las leyes y de las órdenes y decretos del gobierno*, tomo I, 505-509 y Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile*, tomo I, 193-194.

Se creaba la Caja de Amortización, encargada de la administración de los fondos públicos, la que junto con la Inspección General de Cuentas, que reemplazaba al Tribunal Mayor de Cuentas, daban forma a una nueva organización de la contabilidad fiscal, cuyo propósito esencial era, además de reducir el gasto público, formar la cuenta exacta de las obligaciones pendientes que pesaban sobre el Estado, dando seguridades que ellas serían pagadas de una manera que pudiese aceptarse como satisfactoria.

El plan reseñado no tuvo aplicación cabal debido a los trastornos políticos que sobrevinieron a fines de 1828. Desafortunadamente, el mismo mal que se trataba de evitar hacía imposible el éxito de estos proyectos, de ahí que debiera esperarse todavía algunos años para lograr consolidar la deuda interna, con todo lo que ello significaba, aun cuando en los bosquejos concebidos entre 1823 y 1828 se encuentran las bases del reconocimiento de la deuda pública interna.

El afianzamiento firme y seguro del crédito público, así como la reforma del sistema de rentas, debía ser la obra de tiempos más serenos, pero el punto de partida de esta obra se encuentra en la acción y planteamientos de hombres como Diego José Benavente y Ventura Blanco Encalada.