

# LA CAIDA DE BALMACEDA Y LAS FINANZAS PUBLICAS EN CHILE

NUEVOS DATOS PARA UN ANTIGUO DEBATE \*

JOHN R. BOWMAN y MICHAEL WALLERSTEIN  
*Departamento de Ciencia Política,  
Universidad de Chicago, E.U.A.*

La guerra civil de 1891 que provocó la caída del Presidente José Manuel Balmaceda, es, sin duda, uno de los episodios más destacados en la historia de Chile. Ya hacia 1894 existía una voluminosa bibliografía acerca de este tema (Echeverría y Reyes, 1894). La importancia de la "revolución aumentó con el transcurso del tiempo, a medida que una nueva generación de estudiosos empezó a considerarla no sólo como un acontecimiento aislado, de limitado interés intrínseco, sino como una clave importante para comprender el subsecuente desarrollo político y económico de Chile. Mirado en forma retrospectiva, el conflicto llegó a ser visualizado como un punto de división crucial en la historia de Chile (Blakemore, 1974: 243), ya que marca el reemplazo de un sistema presidencial, (1833-1891) notable por su estabilidad política en el contexto de la América Latina del siglo XIX, por un sistema parlamentario (1891-1924) notorio por su desorden, tanto político como financiero. Más aún, el desarrollo social y económico que se veía tan promisorio antes de 1891, aparece, tanto a juicio de los observadores contemporáneos como al de los historiadores posteriores, bastante más defectuoso en las décadas siguientes.

---

NOTA DEL AUTOR: Este artículo es el resultado de una investigación que empezó en el Taller "El Estado y la Sociedad en Latinoamérica antes de 1930", dirigido por Phillippe Schmitter y John Coatsworth en la Universidad de Chicago, en 1976-1977.

Agradecemos a John Fox Przeworski por el estímulo y asistencia que nos proporcionó a lo largo de este trabajo, y a John Coatsworth y Markos Mamalakis, por sus valiosos comentarios a una investigación previa. Reconocemos también la contribución de Marcus Faria Figueiredo, quien con John R. Bowman, fue coautor de un trabajo que precedió al que aquí presentamos.

\* Reproducido de *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 24. N° 4. Noviembre 1982.

Hasta hace poco tiempo se aceptaba sin reserva el supuesto de que la Guerra Civil fue un acontecimiento decisivo que marcó un drástico cambio en la historia de Chile. A consecuencia de ello, la mayoría de los historiadores que estudiaron este período lo enfocaron desde el punto de vista de los acontecimientos que generaron y desencadenaron el conflicto de 1891, sin preocuparse mayormente de examinar el período siguiente, con el fin de establecer la validez del supuesto contraste entre el Chile pre y post 1891. Mientras continuó lo que Blakemore describiera como la "irresistible... tendencia a especular acerca de las posibles consecuencias de una victoria balmacedista", las consecuencias reales de la derrota de Balmaceda han permanecido relativamente desconocidas (Blakemore, 1965:400).

En años recientes, sin embargo, el generalizado "mito" del régimen de Balmaceda —y del significado de su caída— ha sido refutado por los historiadores, que no han podido localizar aquellas clases sociales progresistas supuestamente representadas por éste. Además, estos mismos historiadores encontraron poca evidencia que demuestre que el patrón seguido por las políticas de Balmaceda pueda distinguirse, tanto del de sus predecesores, como del de sus sucesores inmediatos. Como dice Simon Collier en un artículo reciente, "se hace cada vez más claro que, sea cual fuere su importancia política, 1891 es una fecha poco significativa en la historia social y económica de Chile, en la cual la Guerra del Pacífico marca, casi con certeza, la más importante línea divisoria entre la independencia y 1930" (1977:683). Desgraciadamente, a pesar de este sugerente cambio de énfasis, faltan estudios sistemáticos del período post 1891, necesarios para confirmar esta posición. El autor de la más reciente investigación sobre historiografía chilena, pudo concluir que "desgraciadamente, el régimen parlamentario... producto de la Revolución de 1891, permanece aún no estudiado en su mayor parte" (Stater, 1979:60).

En este artículo enfocamos un aspecto del debate en torno a las causas y consecuencias del conflicto de 1891: el efecto de la Guerra Civil en el crecimiento del gobierno nacional y el papel del Estado en la promoción del desarrollo económico. Empezamos con una revisión de este tema en la historiografía de la guerra civil. Luego, con el fin de evaluar la importancia del derrocamiento de Balmaceda en la historia de Chile, presentamos diversas series temporales de datos que permiten seguir el rastro de las características generales del estado de las finanzas en Chile desde mediados del siglo XIX hasta 1924, fecha que marca el fin del período parlamentario.

### *La historiografía de la Guerra Civil y el Estado chileno*

La historiografía de la Guerra Civil chilena puede dividirse en cuatro fases superpuestas. La primera de ellas, que dominó el período in-

mediato de la posguerra, se reflejó en intentos más o menos sofisticados de vindicar a uno u otro de los protagonistas, basándose en argumentos constitucionales. Los problemas en discusión eran si la intervención de Balmaceda en la política electoral y la promulgación de la ley de presupuesto para 1890, a pesar de la oposición del Congreso, eran justificables manifestaciones de la autoridad presidencial chilena, o constituían una usurpación ilegal del poder del Congreso (Blakemore, 1965).

En las fases siguientes, a medida que los historiadores se apartaron de los protagonistas y se interesaron más por explicar el subsecuente desarrollo de Chile, las interpretaciones constitucionales fueron reemplazadas por interpretaciones sociales, y éstas siguieron la línea del pensamiento social de sus intérpretes. En los años que siguen a la Guerra de 1891, Chile entró en un período de "crisis moral" y "declinación nacional". Para la mayoría de los chilenos, los síntomas de estos males se hacían particularmente evidentes en las esferas de la política y de la conducción de los negocios públicos (Pike, 1963:86-99). En comparación con el sistema político "portaliano", cuya estabilidad dio a Chile un prestigio internacional, y el que, además, aparecía como preparado y capacitado para adaptarse a las "nuevas corrientes" sociales, el sistema parlamentario, dirigido por una sucesión de "caras que pasan", aparecía como incapaz, tanto de aprovechar las oportunidades ofrecidas por los cambios económicos y sociales que ocurrían en el país, como de mitigar sus efectos disruptivos (Collier, 1977:667; Pike, 1963:87). Vale la pena citar en extenso el resumen de Blakemore acerca de la visión del país, predominante en la época y que ha persistido hasta el presente:

"Los cambios de la estructura económica y social de Chile no se manifestaban en el marco político. El sentimiento nacional de exuberante confianza en el destino de Chile, que alcanzó su culminación después de la Guerra del Pacífico, y que el mismo Balmaceda creía personificar, cedió paso, en los primeros años de este siglo, a sentimientos de pesimismo y autocritica, en los que predominaba una sensación de pérdida de dirección y un creciente temor por el futuro. Al mismo tiempo en que el sistema político oligárquico de Chile fracasaba, tanto en su capacidad de adaptarse a una sociedad en transición, como en la de atender a sus necesidades, surgieron en Chile la llamada 'cuestión social' y la conciencia de las 'dos naciones': una sociedad cada vez más dividida, que debía cargar, aparentemente, con una estructura económica que inhibía su desarrollo... y con un sistema político en el que las mezquinas escaramuzas partidistas y personalistas se anteponían a los intereses de la nación" (Blakemore, 1974:245-244).

El contraste entre el régimen portaliano de 1830-1891 y el sistema parlamentario, contribuyó en gran medida a la importancia que se atri-

buyera a la Guerra Civil de 1891. Los escritores del siglo XX que habían experimentado el cambio de "humor" en Chile, no podían continuar considerando la serie de sucesos que llevaron a la creación de un nuevo sistema político, sólo con una aislada lucha por el poder. El problema que confrontaba a los analistas de la Guerra Civil era, "no el porqué sucedió algo tan inevitable como la caída de Balmaceda (sino), el porqué aquellos que lo derrocaron... sólo fueron capaces de conducir al país a un patético período carente de rumbo" (Pike, 1963-46).

La Revolución llegó a considerarse no ya como un mero episodio en la historia de Chile que debía ser analizado y explicado sino que, en sí misma, vista a la luz de sus supuestas consecuencias a largo plazo, como causa y explicación de los acontecimientos posteriores. Es así como en la segunda fase de la historiografía de la Guerra Civil, las teorías acerca de las causas del conflicto llegan a identificarse con la interpretación de los rasgos sobresalientes de la política chilena durante los treinta años siguientes.

El libro de Alberto Edwards, "La Fronda Aristocrática de Chile" (1936), que tuviera gran influencia, es un típico ejemplo de esta nueva tendencia. A pesar de que Edwards está de acuerdo con las primeras interpretaciones del conflicto, que lo enfocan desde el punto de vista político más que del económico, su análisis de la Guerra Civil no termina con la caída de Balmaceda, sino que comprende también una interpretación del régimen parlamentario que le sigue. Edwards ve la historia política de Chile desde 1850 a 1891, como un prolongado conflicto entre el "monarquismo" y el "oligarquismo". Este último se manifiesta a través de la "fronda aristocrática" chilena y de su expresión política: el Congreso. El primero, a través del fuerte poder presidencial que tanto dominó la vida política de Chile. En 1830, al hacerse intolerable la anarquía que caracterizara al período que sigue a la independencia de Chile, la fronda oligárquica habría preferido someterse a la autoridad de Diego Portales, el arquitecto de la estabilidad política chilena del siglo XIX. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, los peligros de la anarquía, que motivaron la sumisión de la fronda, se habrían hecho cada vez más remotos, y los oligarcas habrían empezado a imponerse políticamente —a expensas del Poder Ejecutivo—. "La aristocracia, cansada del desorden y del caudillismo, habría aceptado la autoridad de Portales", pero sus instintos, sus hábitos de independencia y de dominación feudal, vuelven a predominar" (Edwards, 1936-138). La autoafirmación política de la fronda habría culminado con la Guerra Civil de 1891, en la que el espíritu portaliano, reencarnado en Balmaceda, habría sufrido su final e inevitable derrota. Durante el período parlamentario, la vida política habría llevado el sello del "hábito de dominación" característico de la clase oligárquica que emergió victoriosa del conflicto. Al no estar ya sujetos por la autoridad del Poder Ejecutivo, "los elementos aristocráticos y oligárquicos del antiguo Chile", disfrutaron

durante 30 años de una "edad de oro", en la que dominaron sin ningún control capaz de desafiar su autoridad. El estilo político miope, de corte feudal, que constituía la herencia de la oligarquía, trajo consigo un "período de letargo político tal como no había sido jamás conocido por la República" (Edwards, 1936:152-153).

La noción de que la capacidad del Estado chileno para intervenir en forma decisiva en la vida económica y social del país había decrecido drásticamente, se encuentra implícita, tanto en la visión "tradicional" del período parlamentario resumida más arriba por Blakemore, como en la presentación más idiosincrática de Edwards. Desde el punto de vista de Pike, por ejemplo:

"la complejidad política del período parlamentario es excedida sólo por su falta de importancia... Durante los años fútiles, los políticos mejor intencionados tuvieron pocas oportunidades de diseñar programas estables de desarrollo nacional, ya que el ambiente político era tal, que el implacable enemigo de ayer se tornaba en el aliado de hoy, como resultado de una nueva crisis ministerial" (Pike, 1963:87-88).

Slater, por su parte, en una reciente investigación acerca de la interpretación convencional del Período Parlamentario, nos entrega una información parecida, caracterizando al período por sus "gobernantes ineptos y por el exceso de gastos, por una orgía de conspicuo consumismo, en el que las 'clases derrochadoras' malgastaron tanto su patrimonio personal como el de la patria" (1979:60).

La importancia que se da al supuesto mal uso que se hizo del patrimonio del Estado, aumentó, en la tercera fase de interpretación de la Guerra Civil, a medida que los historiadores chilenos reciben una mayor influencia de las concepciones materialistas del desarrollo político. Esta posición se hace particularmente evidente en el trabajo de Hernán Ramírez Necochea, quien rebate la interpretación tradicional de la Guerra Civil, basándose en que ésta pasa por alto las actividades políticas que emprendió Balmaceda durante los primeros años de su gobierno, y en que ella "evita en forma deliberada cualquiera referencia al aspecto económico y sus implicancias sociales", omitiendo, además, un análisis completo del grupo antibalmacedista (Ramírez, 1958:178).

Las causas reales de la Guerra Civil, continúa Ramírez, no deben buscarse en los debates acerca de la interpretación de la Constitución, o en el carácter del "acuerdo portaliano", sino "en los profundos cambios que (Balmaceda) promovió en las bases materiales de la sociedad chilena" (1958:194). Según Ramírez, el principal objetivo de la política de Balmaceda habría sido el de utilizar los recursos de la región salitrera como una fuente permanente de riqueza. Este proyecto habría recibido el apoyo de las clases progresistas: una incipiente burguesía industrial

que había empezado a surgir en la segunda mitad del siglo XIX, y a cuyo crecimiento había contribuido la victoria de Chile en la Guerra del Pacífico, una clase media compuesta de funcionarios públicos y empleados bancarios y del comercio y un proletariado industrial y minero (1958: 202-205). Pero el ambicioso programa de Balmaceda de realizar importantes inversiones públicas, y de apoyar la rudimentaria industrialización de Chile, se encontró con la fuerte oposición de los grandes terratenientes, de los banqueros, comerciantes y de intereses mineros del Norte, tanto chilenos como extranjeros. Fueron estos grupos, y no un Congreso constitucionalista o una fronda aristocrática, quienes formaron el núcleo de la oposición contra Balmaceda. Su objetivo no era la libertad electoral, sino frustrar los proyectos nacionalistas de industrialización de Balmaceda.

El análisis de Ramírez lo lleva, por lo tanto, a estar de acuerdo con la interpretación tradicional, en el sentido de que la caída de Balmaceda comprometió seriamente la capacidad y autonomía del Estado chileno. A diferencia de Balmaceda, cuyas políticas tendían a promover una industrialización autónoma y que intervino en el sector bancario dominado por la oligarquía y, a diferencia del sector salitrero, controlado por los británicos, el régimen parlamentario "se abstuvo de tomar ninguna iniciativa que favoreciera el desarrollo industrial" permitiendo que florecieran desestabilizadoras especulaciones bancarias y creando en el sector salitrero una situación tal, que los británicos "pudieron constituirse en sus propios árbitros" (Ramírez, 1958:218).

#### Los oligarcas en el Parlamento:

"gobernaban el país con la misma mentalidad enfermiza con que manejaban sus haciendas; demostraron una absoluta incapacidad para mirar hacia el futuro o para tomar iniciativas perdurables. La esterilidad de los veinte o treinta años del régimen parlamentario contrastaba, drásticamente, con los cinco años del gobierno de Balmaceda" (Ramírez, 1958:22).

La fase final del debate en torno a la Guerra Civil surgió, en gran medida, como una reacción en contra del cuadro que pinta Ramírez de un Balmaceda representante de una clase social ascendente que buscaba el desarrollo nacional en oposición a la oligarquía y al imperialismo extranjero.

El trabajo de Vergara y Barros (1972) constituye un importante ejemplo de esta posición. En él se argumenta que a fines del siglo XIX no existía en Chile ni una clase industrial claramente diferenciada ni programas o ideologías "desarrollistas" claramente articuladas. Los seguidores de Balmaceda tampoco se distinguían por sus actividades económicas.<sup>1</sup> Vergara y Barros sostienen que el factor clave para entender

la Guerra Civil de 1891 es "el cambio sustancial que para el Estado chileno significó el enclave salitrero" (1972:87). Sugieren también que antes de la Guerra del Pacífico, cuando las funciones del Estado chileno se limitaban a mantener el orden público y un mínimo aparato administrativo, un Poder Ejecutivo fuerte no constituía una seria amenaza para los intereses económicos de la aristocracia.

Con la adquisición de las salitreras en la década de 1880, todo esto habría cambiado. Por la mera fuerza de las circunstancias, según este análisis, el Estado chileno se transformó, de un tradicional "guardián nocturno" *laissez-faire*, en una institución que no sólo debía negociar con poderosos intereses económicos extranjeros de los cuales obtenía cuantiosos recursos, sino que, además, tenía que decidir la forma de invertirlos. El Estado chileno tenía ahora la capacidad real de afectar directamente los intereses de los diversos sectores de la oligarquía. Ya no fue suficiente para los miembros de la clase dirigente el participar solamente en la definición de la orientación de las políticas generales del Gobierno y en la legitimación de la forma de dominación política. Para proteger sus intereses de una eventual intervención por parte de esta "nueva" institución, la oligarquía debía participar a un alto nivel, y en forma permanente en la toma de decisiones, ejerciendo el control directo de todos los aspectos del aparato estatal. "En una palabra, debía constituirse en Gobierno" (Vergara y Barros, 1972:88). La Guerra Civil de 1891 enfrentó a Balmaceda y a sus colaboradores, quienes pretendieron reforzar la autonomía del Estado e invertir los excedentes del salitre en proyectos que estimularan el desarrollo económico del país, contra "todos los partidos políticos, vale decir, las asociaciones de poder a través de las cuales se expresaba la oligarquía, decidida a constituir una forma de organización política que le permitiera participar de... las ganancias que producían las salitreras" (1972:82-88). Esta nueva forma de organización política fue el Régimen Parlamentario. Un sistema en que "todos eran para uno y uno para todos" —el "uno", en este caso, representaba los ingresos provenientes del salitre—. Para lograr este objetivo fue necesario disminuir el aparato del Poder Ejecutivo y que el Congreso, como un todo, asumiera sus funciones. "Los gabinetes rotaban con tanta frecuencia pues ello hacía posible una relativa participación equitativa de la oligarquía, en forma tal que ningún sector podía monopolizar las decisiones administrativas" (1972:88-89).

En resumen, si bien es cierto que la interpretación de Barros y Vergara se aparta de las anteriores, ven el impacto de la Revolución en forma parecida a los otros escritores: con el debilitamiento del Poder Ejecutivo, decrece la importancia del papel que el Estado juega en la economía.

"La participación en los excedentes del salitre se caracterizó por una correspondiente disminución de sus propias actividades productivas. Las actividades que ocuparon su atención fueron las

especulaciones bursátiles y las manipulaciones financieras. Esto se tradujo, a nivel político, en la ausencia de programas y proyectos tendientes a estimular el desarrollo social y económico" (Vergara y Barros, 1972:90).

El cuadro que Ramírez hace de Balmaceda, mostrándolo como un nacionalista progresista, derrotado por una coalición de oligarcas y capitalistas británicos, fue refutado por Blakemore en su estudio (1974) acerca de la participación que cupo a los intereses salitreros británicos durante el período de la guerra civil. Blakemore encontró escasa evidencia que permitiera confirmar dos proposiciones claves en la teoría de Ramírez: que Balmaceda tenía una política salitrera coherente y nacionalista, y que, a consecuencia de ello, los capitalistas salitreros británicos jugaron un papel preponderante en la Guerra Civil. En el análisis de Blakemore, las causas de la Guerra Civil se encuentran en una compleja serie de factores políticos internos: una creciente insatisfacción frente a la desigualdad existente en las relaciones entre el Presidente y el Congreso, a las que se sumaba la proclividad de los presidentes chilenos a aumentar este desequilibrio al intervenir en las elecciones parlamentarias; la oposición al programa de obras públicas de Balmaceda, el que, para muchos chilenos, había sido diseñado sin estudios serios y aparentemente destinado en gran parte a retribuir servicios políticos, a más de parecerles inapropiado debido a la situación financiera del país; finalmente, otra de las causas estaría en la personalidad de Balmaceda, con ciertos rasgos de arrogancia e intransigencia que le hacían pensar que sólo él poseía la verdad y la razón. La política salitrera del gobierno no sólo no había constituido materia de conflicto durante la Guerra Civil misma, sino que, además, las políticas salitreras del período post-Balmaceda difirieron muy poco de las adoptadas durante la presidencia de éste.<sup>2</sup>

Blakemore señala el contraste entre los "ambiciosos y caros programas de obras públicas" de Balmaceda, y la preocupación del Régimen Parlamentario por retirar el papel moneda de curso forzoso a fin de volver al padrón oro. Sin embargo, termina su libro con una nota escéptica respecto del "mito" de Balmaceda, sugiriendo que una investigación más detallada de las políticas públicas de éste probablemente socavarían la visión tradicional de Balmaceda como un precursor y, probablemente prematuro, promotor de la industrialización del país (1974:249).

Julio Heisse González, en un reciente estudio acerca del Régimen Parlamentario (1974), se muestra aún más escéptico. En el contexto de la historiografía de la Guerra Civil y de sus consecuencias, la característica más distintiva de su trabajo es el énfasis que pone en la continuidad de la política chilena entre 1861 y 1925. Según Heisse, la forma parlamentaria de gobierno había emergido mucho antes de 1891, y sus raíces se encontraban en las tradiciones políticas que se remontaban al período



de la Independencia, las que fueron sancionadas, tanto por la Constitución de 1833, como por las prácticas políticas subsecuentes. Para él, los acontecimientos de 1891 son significativos sólo porque inauguran la etapa final de este proceso. El derrocamiento de Balmaceda había terminado con el hábito de intervención electoral por parte de los presidentes de Chile, último vestigio del "autoritarismo presidencial" del período anterior a 1891, y por lo tanto, había contribuido a consolidar la vida pública al estilo parlamentario liberal y burgués desarrollado por décadas (1974:135).

Heisse descarta el argumento de que Balmaceda luchó a la cabeza de una coalición de fuerzas populares, considerándolo como una "leyenda" (1974:108). Pinta a Balmaceda como un potencial "déspota ilustrado", más que como a un progresista promotor del desarrollo nacional independiente (p. 83). Más aún, Heisse rechaza en forma bastante explícita toda sugerencia que durante el sistema parlamentario se hubiese deteriorado la capacidad administrativa del Estado, indicando que, tanto en la coherencia de sus políticas como en la eficiencia de su administración pública, el Régimen Parlamentario fue superior al período presidencial que le sucedió de 1925 a 1972. (p. 271.)

En resumen, a pesar de los muchos cambios en el enfoque con que las sucesivas generaciones de historiadores han escrito sobre Balmaceda, la idea de que 1891 marca un quiebre en el desarrollo del Estado chileno perduró hasta fechas muy recientes. La visión tradicional del Régimen Parlamentario lo considera como un período en que el Estado fuerte construido durante el régimen de Portales se desmiembra y las políticas públicas eran inspiradas por intereses a corto plazo, escaramuzas privadas, obsequiosidad hacia los británicos y la ideología del *laissez-faire*. A pesar de las diversas interpretaciones que se dan a estos sucesos, vale decir, si ellos son la consecuencia del control que asume la fronda aristocrática, como afirma Edwards (1936) y Vergara y Barros en una visión más moderna (1972), o de la derrota de una coalición populista por una alianza conservadora compuesta por latifundistas chilenos y propietarios de minas británicos, como afirma Ramírez (1958), todos están de acuerdo en cuanto a la importancia histórica de Balmaceda y de la Revolución de 1891, y en el contraste que existiría entre el Estado portaliano activo y fuerte, y el débil y pasivo Estado parlamentario. Sin embargo, son precisamente estas premisas las que los recientes trabajos de Blakemore (1974), Kirsch (1977), Brown (1958, 1963) y Heisse (1974) ponen en tela de juicio.

El objetivo de esta investigación es presentar los indicadores más representativos de las tendencias a largo plazo de las políticas públicas —datos acerca de las finanzas públicas— con el fin de evaluar el grado en que se justifica el reciente escepticismo hacia la importancia histórica de la Guerra Civil de 1891 y de Balmaceda mismo.

### *Gasto Total*

La manera más simple de comprobar la diferencia convencional entre el Estado durante el período portaliano y el Estado en el período parlamentario, es comparar la tasa de aumento del presupuesto fiscal. Existe, sin duda, cierta correlación entre el rango de las actividades del Estado, el grado en que dirige o interviene en la economía y su dimensión total. Si la yuxtaposición de las políticas intervencionistas de Balmaiceda con las políticas *laissez-faire* de sus sucesores es válida, deberíamos encontrar una diferencia en la tasa de crecimiento del aparato estatal, incluso un desmantelamiento de éste después de la caída de Balmaiceda. Por lo tanto, empezaremos con el total del gasto del gobierno central. (Todos los datos sobre finanzas públicas que usaremos se refieren solamente al gobierno central. Las finanzas de los gobiernos municipales están fuera del alcance de este trabajo.)

Hemos preferido estudiar el total del gasto en vez del total del ingreso, pues es el gasto el que refleja el uso de recursos por parte del Estado. El nivel total de ingresos indica solamente qué porción de los gastos fiscales se financia con las fuentes regulares de ingreso y qué fracción se financia por la vía del déficit, el que debe ser necesariamente cubierto ya sea recurriendo a empréstitos o a emisiones inorgánicas. Por lo tanto, examinaremos el total del gasto, a pesar de que los datos sobre éste tienden a ser menos precisos que los del ingreso.<sup>3</sup>

El crecimiento del Estado en términos absolutos es menos interesante que el crecimiento del Estado en relación al crecimiento económico. Lo que se mide es el aumento del gasto del Estado como una proporción del producto bruto P.N.B.). Desgraciadamente, no existen datos sobre el P.N.B. para el siglo XIX en Chile.<sup>4</sup> Sin embargo, existen cálculos sobre población. Por esto, el gasto total per cápita es usado como muestra estadística principal.

Los datos se presentan en dos formas. En la Tabla 1 se exponen los gastos totales per cápita expresados en libras esterlinas británicas, forma en la que estos datos fueron publicados originalmente en los documentos de gobierno. En la Tabla 2 se convirtieron las cifras a pesos chilenos, y se deflactaron de acuerdo a un índice sobre el costo de la vida en Santiago, que empieza en 1879. Este es el índice de precios más antiguo que se encontró (ver notas al final de las Tablas 1 y 2 para mayores detalles). Creemos que se pueden considerar como igualmente confiables las dos series en los años en que los precios británicos eran relativamente estables, esto es, antes de la Primera Guerra Mundial. A pesar de que la serie deflactada de acuerdo al índice de precios chilenos es, obviamente, superior en teoría, esto se contrapesa con la inevitable falta de precisión que se produce al construirlas usando tasas de cambio e índices de precios no muy perfectas.

TABLA N° 1

## TOTAL DE GASTOS EN LIBRAS ESTERLINAS, 1832-1924

1832	.39	1879	1.46
1833	.37	1880	1.57
1834	.41	1881	1.92
1835	.43	1882	2.60
1836	.40	1883	2.90
1837	.46	1884	2.43
1838	.44	1885	1.74
1839	.42	1886	2.17
1840	.49	1887	2.36
1841	.46	1888	1.96
1842	.42	1889	2.53
1843	.47	1890	2.86
1844	.50	1891	3.01
1845	.55	1892	2.15
1846	.53	1893	1.59
1847	.56	1894	1.55
1848	.55	1895	2.33
1849	.54	1896	3.07
1850	.61	1897	2.22
1851	.68	1898	2.58
1852	.69	1899	2.40
1853	.74	1900	2.72
1854	.82	1901	3.01
1855	.71	1902	2.91
1856	.71	1903	2.61
1857	.82	1904	3.07
1858	.90	1905	2.91
1859	.96	1906	3.35
1860	.84	1907	3.70
1861	.72	1908	3.29
1862	.71	1909	3.66
1863	.77	1910	4.49
1864	.85	1911	4.28
1865	1.04	1912	5.01
1866	1.43	1913	4.63
1867	1.45	1914	4.11
1868	1.21	1915	3.47
1869	1.18	1916	3.99
1870	1.24	1917	4.85
1871	1.27	1918	6.23
1872	1.35	1919	5.23
1873	1.47	1920	7.13
1874	1.83	1921	5.76
1875	1.72	1922	5.03
1876	1.49	1923	5.14
1877	1.51	1924	5.47
1878	1.10		

FUENTE: Las cifras de gastos totales son de Mamalakis (1967:A-722, Tabla IIG-3 b1). Se incluyen los gastos de Ferrocarriles del Estado (Ver Apéndice para mayores detalles sobre datos de gastos totales). Multiplicamos las cifras de Mamalakis por .075 para convertir los pesos de 18 peniques a libras esterlinas. Las cifras sobre población desde 1885 a 1924 se pueden encontrar en Chile, Dirección de Estadísticas y Censos (1964). Para antes de 1885 usamos los censos chilenos de 1835, 1843, 1854, 1865 y 1875; además exploramos datos intermedios. Ver Nota 5 en el texto.

Ambos conjuntos de cifras muestran, *grosso modo*, la misma realidad en la década de 1880 y principios de la década de 1890. Se produjo un abrupto aumento del gasto público durante la Guerra del Pacífico, 1879-1883, que se nivela, o más bien declina, en los años que transcurren entre el fin de la guerra y la Presidencia de Balmaceda. Durante el gobierno de Balmaceda, desde septiembre de 1886 a 1891, se inicia una reducción en los gastos, los que llegan a su punto más bajo en 1888. Luego se produce un súbito crecimiento, que culmina alcanzando un gran aumento en el año 1891, el año de la Guerra Civil.

TABLA N° 2

GASTOS TOTALES PER CAPITA EN LIBRAS ESTERLINAS DE 1900,  
1879 - 1924

1879	2.33	1902	3.28
1880	2.41	1903	2.57
1881	2.58	1904	2.95
1882	3.49	1905	2.67
1883	2.91	1906	3.47
1884	2.76	1907	3.21
1885	2.34	1908	3.22
1886	3.00	1909	3.21
1887	3.41	1910	3.70
1888	2.24	1911	3.44
1889	2.69	1912	4.44
1890	3.73	1913	4.10
1891	4.65	1914	3.64
1892	2.97	1915	2.88
1893	2.49	1916	3.03
1894	2.70	1917	2.70
1895	3.47	1918	3.07
1896	4.57	1919	2.89
1897	3.03	1920	3.02
1898	4.01	1921	4.09
1899	3.29	1922	3.82
1900	2.72	1923	3.87
1901	3.81	1924	4.40

*Fuente:* Las fuentes para gastos y población son las mismas usadas en la Tabla N° 1. Las cifras de gastos se transformaron de acuerdo a la siguiente ecuación:

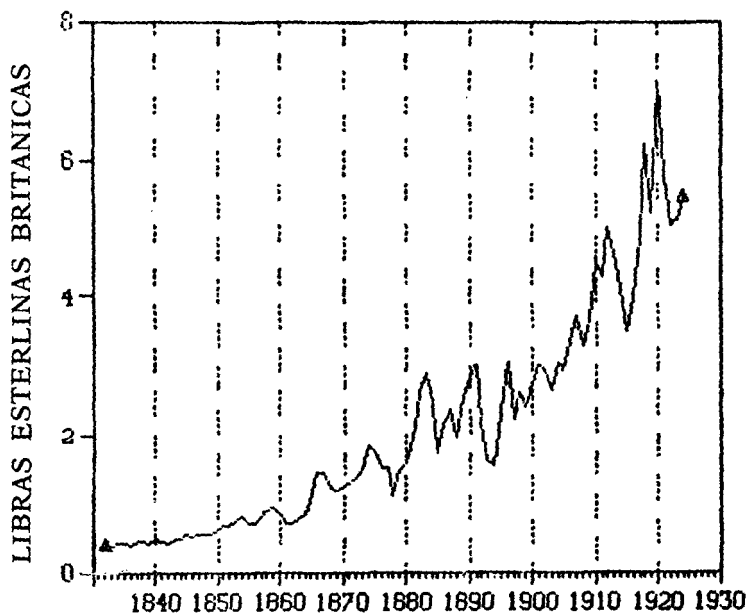
Cifras deflactadas = (Figuras antiguas\*/PPL\*, 06998/ICV

PPV significa la tasa de cambio de pesos por libras esterlinas (Mamakalis 1967: A—597, Tabla IIE3 a 1);

ICV significa Índice del Costo de la Vida en Santiago (Mamakalis, 1967:A 642, Tabla IIF1b1) ajustado para fijar 1900 como el año base, siendo .6998 el valor de un peso en libras en 1900.

El mayor gasto en los presupuestos de Balmaceda, previos a la Guerra Civil, corresponde a los rubros de Obras Públicas y Educación. Examinaremos este punto con mayores detalles en la próxima sección.

Después de la caída de Balmaceda, el gasto se reduce drásticamente. Desde 1891 a 1893 bajará en un 47%, expresado en libras esterlinas británicas. Durante los cuatro años de la Administración de Balmaceda, previos a la Guerra Civil, entre 1887 y 1890, el promedio del gasto per cápita es de 2.4 libras esterlinas. Durante los tres años que siguen a la guerra civil, el nuevo régimen gastó un promedio de 1.8 libras esterlinas por persona. Las mayores disminuciones relativas corresponden a los rubros de Administración Pública y Educación. (Humud, 1969:237.)



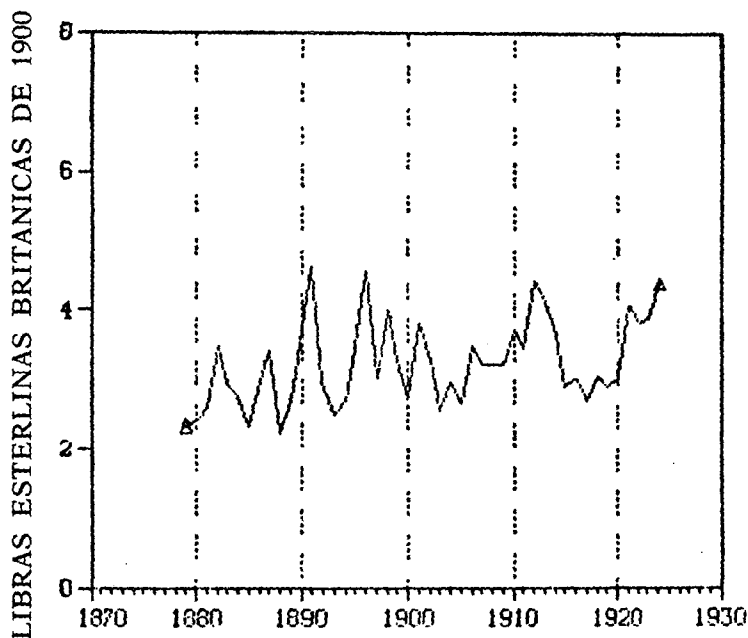
Fuente: Tabla 1.

Figura 1: Gastos totales per cápita en moneda corriente, libras de 1832-1924.

Pero, curiosamente, el gasto sube tan drásticamente como había caído, llegando a un aumento de casi un 100% desde 1894 a 1896. La causa inmediata fue la amenaza de guerra con Argentina. El 60% del aumento corresponde a gastos en armamentos, los que casi se cuadruplicaron en esos dos años (Humud, 1969:237). Sin embargo, a medida que disminuye

la amenaza de guerra y se reducen los gastos militares, continúan aumentando los gastos correspondientes a otros rubros. Durante los cuatro años siguientes, 1896-1889, el gasto fiscal alcanza un término medio de 2.6 libras per cápita, 8% más que el promedio en los años de paz del período de Balmaceda. El bando que emerge victorioso de la Guerra Civil recortó, en efecto, el gasto, pero no por mucho tiempo.

Expresado en libras esterlinas, el gasto aumentó en forma continuada desde fines de la década de 1890 hasta poco antes de la Primera Guerra Mundial, creciendo en un 94% entre 1898 y 1912. Los precios británicos aumentaron en un 14% en el mismo período (Ferstein, 1972:T 132-3, Tabla 61, Columna 7), lo que significa un 70% de aumento real, o, aproximadamente, de un 3.8% anual de crecimiento real.



Fuente: Tabla 2.

Figura 2: Total de gasto per cápita en moneda constante, libras 1879-1924.

Esta tasa de aumento es menor respecto del aumento real del 6% experimentado durante la presidencia de Balmaceda, desde 1886 a 1890, pero es más alta que el promedio a largo plazo de 3% de aumento real en el gasto del Estado chileno desde 1832 a 1912.

El gasto deflactado de acuerdo al índice del costo de la vida en Santiago muestra un cuadro algo diferente. Aparentemente, declinaría desde fines de la década de 1890 a principios de la década de 1900. Sin embargo, si se usa cualquier año, excepto 1896 como base, el gasto deflactado mostraría también una tasa de aumento sustancial hasta 1912, aunque menor que el aumento experimentado durante la Administración de Balmaceda.

### *Gastos en Desarrollo Económico*

El nivel del gasto total podría no ilustrar en forma adecuada lo que constituye el punto crucial en la comparación entre el período de Balmaceda y el Régimen Parlamentario: esto es, el apoyo dado al desarrollo económico. Después de todo, el Régimen Parlamentario se caracterizó por su tendencia al despilfarro. Se le ha acusado no de no haber gastado, sino de no haberlo hecho de forma que hubiesen aumentado el desarrollo económico y los servicios sociales en Chile.

En esta sección examinaremos la importancia que se da al desarrollo social y económico, tanto en el presupuesto de Balmaceda, como en el de sus sucesores.

La importancia que Balmaceda da a la inversión pública se manifiesta en el hecho de haber creado el Ministerio de Industria, Obras Públicas y Ferrocarriles, en 1888, el que contaba con un 27% del presupuesto total de la nación.<sup>6</sup> Otra prueba, en este sentido, es constituida por la fuerte oposición política que sus ambiciosos planes despertaron, lo que según Blakemore (1974), contribuyó a su caída. Sin embargo, la derrota de Balmaceda no significó una relativa reducción del presupuesto del Ministerio que creó.

En los tres primeros años que siguieron a la Guerra Civil, el gobierno destinó 29% del presupuesto total al Ministerio de Industria. Esta cifra no es mucho menor al 30% que recibía el Ministerio durante la Administración de Balmaceda. A fines de la década de 1900, el presupuesto asignado a dicho Ministerio sufrió una cierta disminución, pero aumentó nuevamente en 1904, llegando a constituir un 38% del total en 1907. Durante los tres últimos años del período estudiado, desde 1922 a 1924, el Ministerio de Industria aún recibió un 28% del total del gasto. En resumen, la porción del presupuesto total de la nación recibida por el Ministerio de Industria, Obras Públicas y Ferrocarriles no se vio afectada por el cambio de régimen.

Podría ser cierto, sin embargo, que los gastos públicos durante el Período Parlamentario estuviesen tan viciados por prácticas corruptas, que las inversiones estatales realmente eficaces fuesen mucho menores que las efectuadas durante el período de Balmaceda. Los datos a nuestra dis-

TABLA N° 3

PORCENTAJE DE GASTOS DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA, OBRAS PUBLICAS  
Y FERROCARRILES, CON RESPECTO AL GASTO TOTAL, 1888-1924

Año	Gastos rubros distintos a FF.CC.	Gastos en FF.CC.	Gasto Total Minis- terio
1888	15.9	11.4	27.3
1889	14.7	11.6	26.3
1890	26.6	9.3	35.9
1891	10.2	8.2	18.4
1892	14.2	12.4	26.6
1893	13.2	13.9	27.1
1894	18.3	14.3	32.7
1895	13.8	14.6	28.3
1896	13.0	11.0	24.0
1897	7.6	15.2	22.8
1898	6.9	11.2	18.1
1899	5.5	12.0	17.5
1900	11.3	13.9	25.2
1901	8.5	14.0	22.5
1902	7.1	12.4	19.5
1903	9.4	15.1	24.5
1904	6.4	13.3	19.7
1905	13.7	14.8	28.5
1906	13.9	16.0	29.8
1907	14.1	23.7	37.7
1908	12.2	24.7	36.9
1909	12.2	21.9	34.1
1910	15.1	18.2	33.3
1911	11.2	20.6	31.8
1912	14.9	18.6	33.6
1913	7.3	22.8	30.1
1914	8.4	20.1	28.5
1915	6.1	19.8	25.9
1916	4.7	21.2	25.9
1917	5.4	21.6	27.0
1918	5.7	27.7	33.5
1919	5.0	29.8	34.8
1920	5.3	26.6	31.8
1921	4.3	29.1	33.4
1922	3.3	24.2	27.5
1923	5.1	21.1	26.2
1924	3.7	26.4	30.1

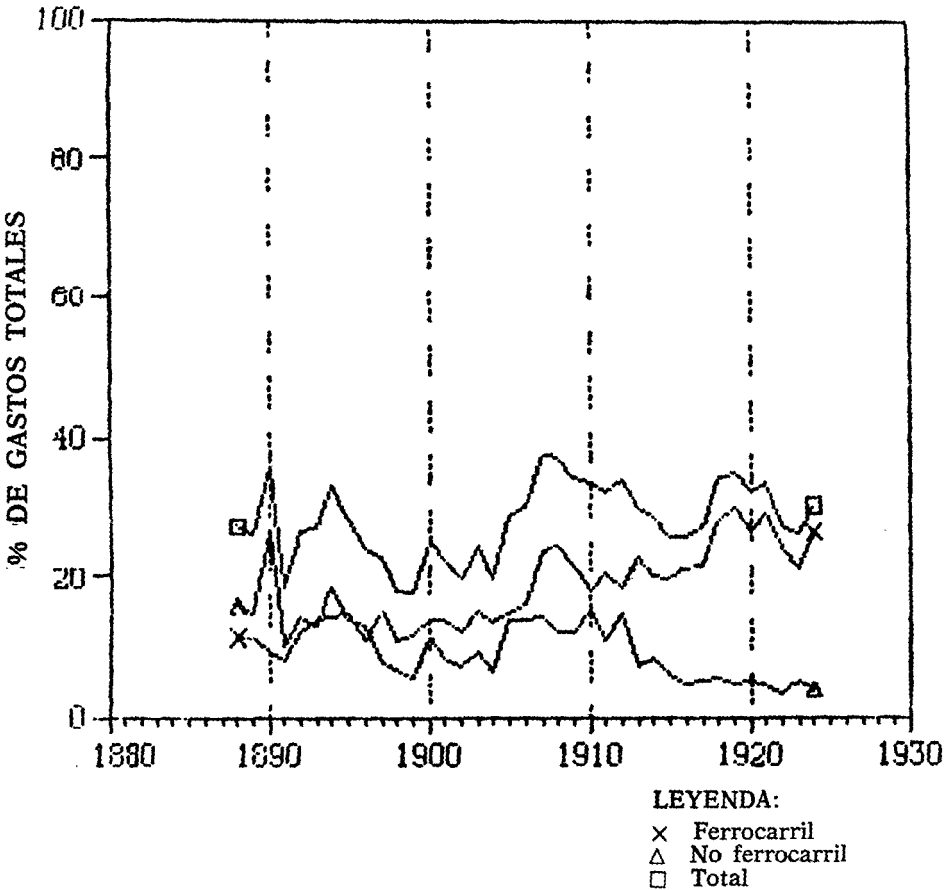
Fuente: Los gastos en rubros distintos a ferrocarriles son de Mamalakis (1967: A-712, Tabla IIG-3 a 2, columna titulada "Ministerio de Industria y Obras Públicas"). Los gastos correspondientes a ferrocarriles son de Mamalakis (1967:A 722, Tabla IIG3b1, columna titulada "Ferrocarriles del Estado"). El hecho de que ambos presupuestos fuesen combinados en el mismo Ministerio se debe a Humud (1969:233-235). El total del gasto del Ministerio es igual a la suma del gasto en Ferrocarriles y en otros rubros. Cualquier discrepancia se debe a errores cometidos al redondear estas sumas. La fuente para el gasto total es la misma de la Tabla N° 1.



posición no nos permiten averiguar si esta aseveración es verdadera o falsa. Por otro lado, debemos recordar que también el Gobierno de Balmaceda fue acusado de usar los trabajos de obras públicas para favorecer a sus partidarios.

Existe una diferencia en la distribución del gasto entre el gobierno de Balmaceda y el que sigue a 1891. Balmaceda gastó relativamente menos en ferrocarriles y más en otro tipo de obras públicas. Los gastos en este último rubro alcanzaron un 19% del presupuesto del Ministerio de Industria durante su gobierno. Durante el período parlamentario esta proporción declinó de un 15% en 1892-1895 a un 4% en 1922-1924.

Existe otro Ministerio que nos corresponde incluir en esta sección: el Ministerio de Educación. En años recientes, las inversiones en recursos humanos —siendo el rubro educación el de mayor importancia— se con-



Fuente: Tabla 3.

Figura 3: Gastos del Ministerio de Industria, 1888-1924.

sideran tan importantes para el crecimiento económico como las inversiones en infraestructuras. En este aspecto, Balmaceda estaba claramente adelantado a su época. Durante su gobierno los gastos en Educación se triplicaron, subiendo de 243.000 libras esterlinas en 1886 a 730.000 en 1890. En 1892, año que sigue al derrocamiento de Balmaceda, el Ministerio de Educación tuvo un presupuesto de sólo 185.000 libras esterlinas. No fue hasta 20 años más tarde que el Gobierno de Chile empezó a asignar al Ministerio de Educación una cuota tan importante del presupuesto total, como lo había hecho Balmaceda entre 1888 a 1890.

TABLA N° 4

GASTOS DEL MINISTERIO DE EDUCACION, COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL, 1857-1924

1857	6.3	1891	4.1
1858	6.4	1892	6.7
1859	6.1	1893	6.3
1860	6.7	1894	6.1
1861	7.6	1895	6.3
1862	7.7	1896	4.8
1863	7.5	1897	6.6
1864	7.0	1898	4.9
1865	5.5	1899	5.3
1866	3.8	1900	6.9
1867	4.0	1901	6.2
1868	5.1	1902	7.0
1869	6.4	1903	8.7
1870	5.8	1904	7.5
1871	6.4	1905	9.8
1872	6.3	1906	8.6
1873	7.2	1907	6.9
1874	6.0	1908	7.3
1875	5.7	1909	8.5
1876	6.5	1910	8.8
1877	6.0	1911	10.0
1878	6.9	1912	10.4
1879	3.9	1913	9.9
1880	3.3	1914	10.0
1881	3.1	1915	9.4
1882	3.2	1916	9.4
1883	3.5	1917	10.7
1884	4.2	1918	10.5
1885	5.5	1919	8.8
1886	4.3	1920	8.4
1887	5.8	1921	8.5
1888	9.2	1922	10.1
1889	10.4	1923	11.3
1890	9.7	1924	9.4

Fuente: El gasto del Ministerio de Educación es de Mamalakis (1967:A711 —A— 713, Tabla IIG3, a 2, columna titulada "Ministerio de Educación"). El total del gasto se muestra en la Tabla N° 1.

*Fuentes de Ingreso*

Los trabajos tradicionales sobre sociología fiscal (Goldscheid, 1967; Schumpeter, 1954) ponen más énfasis en cómo el Estado obtiene el dinero que en cómo lo gasta. Según Goldscheid, "las luchas por los impuestos son las más antiguas formas de lucha social" (1967:202); por lo tanto, el estudio de la estructura del sistema tributario es para ellos esencial para conocer "el espíritu de un pueblo, su nivel cultural, su estructura social, sus políticas" (Schumpeter, 1954:7). En consecuencia, si la derrota de Balmaceda significó, ya sea la toma del poder por parte de una nueva coalición de clases sociales, o un realineamiento de las facciones que dividían a la clase dominante, 1891 debiera ser una fecha crítica en el sistema tributario chileno.

Cualquier discusión acerca de los ingresos del Estado en Chile durante el siglo XIX, debe hacerse tomando especialmente en cuenta las oficinas salitreras de Tarapacá. Con esto queremos decir que, sea cual fuere la importancia de la Guerra Civil en Chile, ella fue, ciertamente, eclipsada por la importancia de la victoria de Chile sobre Perú y Bolivia en la Guerra del Pacífico (1879-1887) y la consecuente anexión de las salitreras peruanas. De acuerdo a todos los tratados históricos sobre este período, el Gobierno chileno, después de administrar directamente las salitreras por un corto tiempo, las entregó a los poseedores de los bonos emitidos por el Perú en pago por la nacionalización de las mismas realizada por ese país. Estos bonos habían pasado a manos de especuladores británicos, los que, irónicamente, los habían comprado por una fracción de su valor y con empréstitos contraídos en Chile (Cortés Conde, 1974: 68). El resultado fue que al fin de la guerra, Chile era dueño del territorio y los británicos de las salitreras.<sup>7</sup> El Gobierno tenía ahora un vasto y próspero sector minero sujeto al pago de impuestos dentro de sus fronteras, el establecimiento de los cuales se hacía, tal vez, especialmente fácil, ya que los dueños de las minas eran extranjeros en su mayoría.

Pero los ingresos provenientes de la exportación del salitre pronto pasaron a ser demasiado importantes como para limitarse a recolectar los impuestos correspondientes. El Estado tenía que vigilar también la producción, ya que a Chile le interesaba maximizarla, lo que no siempre coincidía con los intereses de los productores. Fue así como, a pesar de las frecuentes declaraciones en favor de las doctrinas económicas del *laissez-faire*, el Estado chileno no dudó en intervenir para impedir la formación de monopolios, para mantener bajo los precios del transporte, y, en las palabras del *Times* de Londres, para "dar jaque mate a cualquier movimiento calculado para reducir los ingresos provenientes de los pagos por derechos de exportación" (Blakemore, 1974:110). Esto sucedió tanto en el tiempo de Balmaceda como en el Período Parlamentario (Brown, 1958, 1963). Según Blakemore, "ambos gobiernos enfrentaron la cuestión de los intereses salitreros británicos... en la misma forma: asegurar para Chile... los ingresos que le correspondían por su principal fuente de recursos nacionales" (1974:226).

TABLA N° 5

IMPUESTOS POR DERECHOS DE IMPORTACION, DERECHOS DE EXPORTACION Y ADUANAS COMO PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL, 1857 - 1924

	<i>Derechos Importación</i>	<i>Derechos Exportación</i>	<i>Total Impuestos Aduaneros</i>
1857	55.2	3.0	58.2
1858	46.2	4.3	50.5
1859	37.1	3.4	40.5
1860	49.8	6.1	55.9
1861	42.0	7.1	49.0
1862	36.5	6.7	43.2
1863	40.3	6.4	46.7
1864	31.5	4.8	36.3
1865	23.0	4.2	27.2
1866	23.1	5.0	28.1
1867	41.7	5.0	46.7
1868	42.6	4.5	47.2
1869	40.7	3.7	44.4
1870	38.4	3.5	41.9
1871	39.8	3.7	43.5
1872	50.2	2.9	53.0
1873	51.1	2.1	53.2
1874	48.3	1.5	49.9
1875	46.2	1.5	47.7
1876	43.9	2.1	46.0
1877	43.9	2.2	46.1
1878	41.3	2.5	43.8
1879	22.9	1.8	24.7
1880	20.7	4.3	24.9
1881	32.9	17.3	50.2
1882	41.5	24.0	65.5
1883	34.3	24.8	59.0
1884	38.0	30.2	68.2
1885	38.5	24.0	62.5
1886	36.7	29.2	66.0
1887	36.3	28.5	64.8
1888	36.8	33.8	70.6
1889	35.6	39.1	74.7
1890	27.0	40.5	67.5
1891	15.8	24.9	40.6
1892	29.0	35.2	64.1
1893	23.4	44.0	67.4
1894	18.9	52.2	71.1
1895	21.5	42.4	63.9
1896	21.6	34.3	55.9
1897	28.9	42.6	71.5
1898	15.4	32.0	47.4
1899	19.6	43.1	62.7
1900	23.0	40.5	63.6
1901	26.2	41.5	67.7
1902	26.0	45.1	71.2
1903	25.2	41.8	67.0
1904	23.4	37.9	61.3

TABLA N° 5 (continuación)

	<i>Derechos Importación</i>	<i>Derechos Exportación</i>	<i>Total Impuestos Aduaneros</i>
1905	25.0	43.0	68.0
1906	25.9	36.2	62.1
1907	33.4	33.6	66.9
1908	23.9	42.6	66.5
1909	25.4	44.0	69.4
1910	26.4	43.5	69.8
1911	26.7	42.1	68.8
1912	22.7	34.3	57.0
1913	25.5	41.0	66.5
1914	24.1	38.8	62.8
1915	13.5	42.4	55.9
1916	16.2	44.8	60.9
1917	21.2	40.6	61.8
1918	18.5	38.1	56.6
1919	23.2	16.2	39.4
1920	14.6	35.7	50.3
1921	14.6	17.0	31.6
1922	14.5	14.8	29.3
1923	17.3	21.6	38.9
1924	14.5	21.0	35.5

*Fuente:* Los impuestos por importación y exportación, y el ingreso total, excluyendo ferrocarriles, son de Mamalakis (1967:A 698 —A— 700, Tabla IIG 2 a 2). Para obtener el ingreso total, sumamos los ingresos de ferrocarriles. Desde 1880 a 1924, estos ingresos se pueden encontrar en Mamalakis 1967:A 705, Tabla IIG a 5). Para antes de 1880, usamos datos de Humud (1969:229-230, Tabla A-4). Como estas cifras están en dólares, las convertimos a libras esterlinas de acuerdo con la tasa de cambio de ambas monedas. Esto puede encontrarse en la página 256 o en Mamalakis (1967:A-598-A-599, Tabla IIE 3 a 1). El total de impuestos aduaneros es simplemente la suma de los impuestos por importación y exportación. Cualquier discrepancia se debe a errores al redondear las cifras.

Dejando de lado la bien conocida historia de las políticas salitreras chilenas, empezaremos nuestra discusión acerca de la historia impositiva chilena en la década de 1870, antes de la Guerra del Pacífico. Durante este período, así como en los períodos subsiguientes, la fuente más importante de ingresos eran los impuestos aduaneros. Pero antes de la guerra, estos correspondían casi enteramente a impuestos por derecho de importaciones. Los impuestos por derechos de exportación no tenían mayor importancia: constituían un 2% del total, mientras que los derechos de importación variaban entre el 40 y el 50% del total de ingresos. Los impuestos internos constituían un 20 a 25% del total en este período. El grueso de ellos provenía de dos fuentes (indicadas en orden de importancia): el impuesto agrícola y la alcabala y derechos de imposición. (Impuesto al consumo y a la venta de bienes raíces) (Humud, 1969:231).

TABLA N° 6

IMPUESTOS INTERNOS, SERVICIOS PUBLICOS, FERROCARRILES DEL ESTADO E INGRESOS EXTRAORDINARIOS COMO PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL, 1857 - 1924

	<i>Impuestos Internos</i>	<i>Servicios Públicos</i>	<i>FF.CC. del Estado</i>	<i>Ingresos Extraord.</i>
1857	31.5	1.3	0	7.4
1858	30.8	1.4	0	13.5
1859	20.6	1.0	0.3	35.8
1860	26.4	1.4	1.0	13.9
1861	28.7	1.6	0	18.9
1862	25.6	1.4	0	29.3
1863	23.6	1.3	1.2	26.7
1864	19.7	1.2	1.4	41.1
1865	15.0	0.9	9.1	46.9
1866	18.4	1.2	8.7	42.7
1867	19.5	1.2	9.9	19.4
1868	20.7	1.3	10.8	16.2
1869	22.3	1.2	10.1	20.4
1870	19.5	1.2	10.7	24.7
1871	21.9	1.8	14.3	14.3
1872	24.0	2.1	14.7	1.8
1873	21.4	2.1	17.8	0.8
1874	22.7	2.3	21.9	0.3
1875	23.3	1.7	19.3	2.5
1876	24.5	1.7	19.0	4.8
1877	25.6	2.1	20.2	1.1
1878	26.4	1.7	21.1	0.6
1879	14.6	0.9	11.6	44.5
1880	13.5	0.6	9.3	33.2
1881	11.2	1.0	12.2	9.5
1882	10.3	1.3	13.7	2.0
1883	9.7	1.2	12.9	8.3
1884	9.4	1.4	15.7	0
1885	9.6	1.5	17.2	0
1886	9.3	1.5	16.4	0.1
1887	7.8	1.3	13.8	0.3
1888	5.1	1.2	12.9	5.2
1889	4.3	1.2	14.7	0
1890	3.3	1.1	13.1	9.1
1891	1.5	0.6	10.4	41.3
1892	2.3	0.9	12.9	14.4
1893	0.8	1.0	14.5	12.0
1894	0.6	1.0	12.4	10.6
1895	0.5	1.1	13.2	18.0
1896	0.4	1.1	12.0	28.0
1897	0.6	1.4	15.5	7.2
1898	0.3	0.9	9.9	36.0
1899	0.4	1.1	10.3	14.2
1900	0.4	1.1	11.3	16.7
1901	0.5	1.4	13.8	12.1
1902	1.1	1.5	14.2	9.4
1903	1.5	1.6	14.6	5.6

TABLA N° 6 (continuación)

	<i>Impuestos Internos</i>	<i>Servicios Públicos</i>	<i>FF.CC. del Estado</i>	<i>Ingresos Extraord.</i>
1904	1.5	1.4	13.2	19.6
1905	2.0	1.5	13.9	10.4
1906	1.9	1.4	11.9	18.2
1907	2.2	1.5	13.7	10.8
1908	1.7	1.3	14.8	10.8
1909	1.6	1.5	17.3	5.7
1910	3.4	1.4	16.3	4.9
1911	3.9	1.4	16.3	5.4
1912	3.3	1.4	14.9	19.2
1913	4.7	1.6	17.3	5.0
1914	4.7	1.8	18.8	2.6
1915	12.0	2.5	23.1	0
1916	6.9	2.4	19.3	6.9
1917	9.1	2.5	19.6	0.2
1918	10.3	3.1	23.3	1.1
1919	14.6	4.1	33.8	0
1920	11.4	4.2	25.1	2.6
1921	8.4	3.6	18.9	31.0
1922	7.4	3.4	24.5	28.3
1923	6.2	3.1	19.5	27.8
1924	9.5	3.1	18.8	28.3

*Fuente:* Los ingresos por servicios públicos e ingresos extraordinarios son de Mamalakis (1967:A-698-A. 700, Tabla IIG 2 a 2). Los impuestos internos son la suma de los impuestos directos e indirectos que se encuentran en las mismas páginas. Las fuentes para los ingresos de Ferrocarriles y para ingresos totales están en la Tabla 5.

Los ingresos provenientes de Ferrocarriles contribuían con un 10 a 20%. Los impuestos de otro tipo, como el estanco (monopolio sobre el tabaco y naipes) contribuían sólo con un 1-2%, según Mamalakis, y con una cifra 5 veces mayor según Humud (1969:239). Finalmente, los ingresos extraordinarios, vale decir, provenientes de empréstitos —ya sea internos o externos— no constituían una fuente significativa de ingresos en esos años. (Después que Chile abandonó el padrón oro en 1878, las emisiones monetarias debieran ser también consideradas como entradas de tipo extraordinario.)

En la década de 1870 la estructura del sistema tributario, lo que aquí entendemos como la relativa importancia de las diversas fuentes de ingreso, era más bien estable. Esta se estabilizaría nuevamente en la década de 1890. En el período intermedio se suceden una serie de cambios, que empiezan con la guerra contra Perú y Bolivia en 1879 y terminan con el derrocamiento de Balmaceda en 1891.

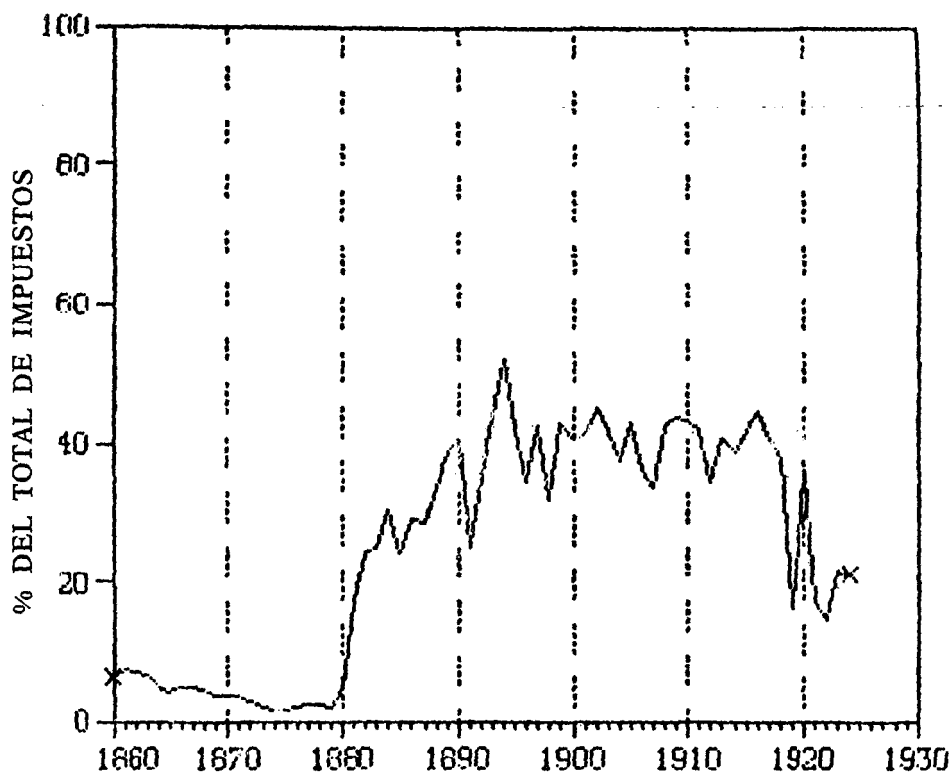
Antes que nada, fue éste un período caracterizado por un rápido crecimiento. En términos absolutos, los ingresos del Estado se triplicaron, pasando de 1.840.000 libras en 1878, a 5.855.000 libras en 1892 (ver Tabla

7). Las causas se encuentran, desde luego, en las riquezas provenientes del salitre después de la Guerra del Pacífico. La mitad del aumento en el ingreso se debió al rápido incremento en los derechos de exportación. De sólo 58.275 libras en 1878, llegan a 2.059.350 libras en 1892. En términos relativos, los derechos de exportación subieron un 2% del total del ingreso recolectado en 1878, a un 35% en 1892. Este enorme aumento ocurrió a pesar de que se había disminuido el número de productos de exportación sujetos a impuestos. En 1884 se abolieron los derechos de exportación del cobre y la plata (Martner, 1929:424), y hacia 1897, se habían abolido todos los derechos de exportación, excepto los del salitre y el yodo (Humud, 1969:127). En resumen, la Guerra del Pacífico fue para Chile una guerra enormemente beneficiosa desde el punto de vista económico.

Gracias a las abundantes entradas provenientes del salitre, los gobiernos chilenos, desde 1881 a 1891, redujeron sistemáticamente los impuestos correspondientes a otros rubros. Tanto Domingo Santa María, quien fuera Presidente desde 1881 a 1886, como Balmaceda y los gobiernos que le siguen, aplicaron la misma política. Todos contribuyeron a dismantelar el sistema impositivo existente. El gobierno abolió, en 1880, el estanco y la alcabala sobre arrendamiento de bienes raíces; en 1883, los derechos de faro y tonelaje; en 1884, los derechos de exportación para el cobre y la plata; en 1888, los restos de las alcabalas e imposiciones (Martner, 1929:424). En 1889, Balmaceda propuso la abolición del impuesto sobre haberes mobiliarios (o impuesto a la renta) y del impuesto sobre herencias y donaciones, los cuales, según el parecer de una de las personas que se opusieron a esta medida, era la única forma de imponer impuestos a los ricos. (Blakemore, 1974:250).<sup>8</sup> Estos dos últimos impuestos, junto al impuesto agrícola y las patentes comerciales y profesionales, fueron transferidos a las municipalidades por el Gobierno Parlamentario, poco tiempo después de la derrota de Balmaceda, en 1891. La relativa contribución de los impuestos internos declinó, de un 26% en 1878, a menos de un 1% hacia 1893.

Los derechos de importación también declinaron, a pesar de haber constituido una fuente importante de ingresos. A pesar de que las tasas no se cambiaron durante este período (Humud, 1969:122), el aumento de los derechos de importación equivale sólo a la mitad de la tasa de aumento en las importaciones. El valor de las importaciones se cuadruplicó entre 1878 y 1892 (Carmagnani, 1971:182); las entradas por concepto de derecho de importación se duplicaron. En términos relativos, los derechos de importación bajaron del 41 al 29% del total de ingresos. Hacia fines de la década de 1890, por lo tanto, se estableció una estructura de impuestos que persistiría hasta la Primera Guerra Mundial. Los derechos de exportación, que ahora provenían esencialmente del salitre y el yodo, eran la principal fuente, constituyendo un 40% del total, aproximadamente. Los derechos de importación ocupan el segundo lugar en importancia y corresponden a un 25% del total. Los impuestos internos habían sido





Fuente: Tabla 5.

Figura 4: Servicio de Exportación, 1860-1924.

prácticamente eliminados. Los impuestos provenientes de Ferrocarriles continuaban siendo el 12% del total, como lo habían sido desde 1880.

Esto no significa que no se hubiese llevado a cabo ninguna modificación durante los dos decenios que antecedieron a la Primera Guerra Mundial, sólo que el patrón general descrito más arriba no fue alterado en forma sustancial. En 1897, el gobierno estableció un arancel protector, el que recargaba en un 60% el valor de los productos importados que se producían en Chile (Humud, 1969:123-124).

TABLA N° 7  
GASTO TOTAL E INGRESOS: COMPARACION DE TRES FUENTES  
DE DATOS  
1830-1924 (en miles de libras esterlinas)

	<i>Marmalakis</i>		<i>Spottiswoode</i>		<i>Humud</i>	
	<i>Gasto</i>	<i>Ingr.</i>	<i>Gasto</i>	<i>Ingr.</i>	<i>Gasto</i>	<i>Ingr.</i>
1830		296				298
1831		284				282
1832	381	310				309
1833	371	329	371	374	373	376
1834	413	366	414	426	414	426
1835	431	373	413	454	431	433
1836	405	386	405	406	406	407
1837	475	469	478	479	479	480
1838	455	427	445	434	457	435
1839	440	452	440	460	442	462
1840	518	554	521	557	524	560
1841	494	523	494	524	497	527
1842	455	585	456	617	455	616
1843	504	581	504	599	504	598
1844	558	613	506	647	562	649
1845	622	596	624	622	627	625
1846	623	670	624	688	623	688
1847	676	681	676	734	679	921
1848	673	642	673	711	676	714
1849	680	757	679	849	679	849
1850	785	834	785	882	787	884
1851	899	845	899	907	899	906
1852	942	1,046	946	1,172	944	1,169
1853	1,043	1,092	1,004	1,532	1,045	1,534
1854	1,176	1,137	1,153	1,164	1,165	1,176
1855	1,044	1,197	1,177	1,274	1,177	1,275
1856	1,060	1,234	1,214	1,594	1,219	1,601
1857	1,253	1,221	1,293	1,320	1,297	1,325
1858	1,414	1,125	1,414	1,302	1,417	1,304
1859	1,541	1,186	1,552	1,862	1,555	1,866
1860	1,367	1,340	1,368	1,559	1,366	1,556
1861	1,211	1,353	1,217	1,344	1,224	1,351
1862	1,205	1,668	1,217	1,685	1,215	1,682
1863	1,342	1,692	1,309	1,670	1,291	1,647
1864	1,513	2,061	1,490	2,060	1,481	2,047
1865	1,898	2,356	2,042	3,170	2,051	3,184
1866	2,635	1,860	2,849	3,349	2,867	3,370
1867	2,704	2,055	2,991	3,967	2,983	3,956
1868	2,289	2,141	2,655	2,452	2,660	2,457
1869	2,273	2,439	2,539	2,771	2,531	2,762
1870	2,418	2,573	2,638	3,675	2,655	3,697
1871	2,492	2,197	2,702	2,605	2,720	2,622
1872	2,687	2,224	2,962	2,800	2,960	2,798
1873	2,971	2,361	3,187	4,785	3,146	4,724
1874	3,742	2,257	4,185	2,912	4,181	2,909
1875	3,570	2,410	4,026	3,851	4,032	3,857
1876	3,142	2,208	3,496	3,229	3,496	3,228
1877	3,246	1,935	3,586	3,282	3,583	3,279
1878	2,416	1,840	2,750	2,988	2,759	2,997
1879	3,266	3,373	3,511	3,863	3,525	3,878
1880	3,567	5,419	4,085	5,713	4,092	5,723

TABLA N° 7 (continuación)

	<i>Mamalakis</i>		<i>Spottiswoode</i>		<i>Humud</i>	
	<i>Gasto</i>	<i>Ingr.</i>	<i>Gasto</i>	<i>Ingr.</i>	<i>Gasto</i>	<i>Ingr.</i>
1881	4,450	4,662	4,562	5,212	4,579	5,232
1882	6,134	5,405	6,135	6,292	6,155	6,312
1883	6,960	6,275	6,961	7,022	6,973	7,035
1884	5,936	5,054	5,937	5,186	5,956	5,202
1885	4,333	3,735	4,333	4,196	4,332	4,194
1886	5,447	3,828	5,448	6,054	5,456	6,063
1887	5,985	4,705	5,986	6,970	5,993	6,978
1888	5,041	5,799	5,041	5,789	5,039	5,786
1889	6,573	6,084	6,573	6,912	6,581	6,921
1890	7,526	6,487	7,526	5,922	7,534	5,928
1891	8,018	7,660	8,018	8,227	8,025	8,234
1892	5,781	5,855	5,782	6,320	5,783	6,321
1893	4,342	5,462	4,350	5,486	3,937	5,479
1894	4,267	5,355	4,269	5,339	3,808	5,343
1895	6,506	7,261	6,506	8,887	6,496	8,872
1896	8,655	8,468	8,385	11,813	8,395	11,828
1897	6,346	6,418	6,192	6,252	6,181	6,241
1898	7,458	7,593	7,459	9,434	7,460	9,436
1899	7,017	8,229	7,107	8,962	6,556	8,965
1900	8,042	9,278	8,042	9,996	7,890	9,996
1901	9,010	7,983	9,021	12,398	9,025	12,400
1902	8,829	7,548	9,025	12,434	8,898	12,470
1903	8,006	8,903	8,007	14,454	7,993	14,463
1904	9,536	10,079	9,539	13,605	9,579	13,644
1905	9,148	10,018	9,157	16,765	9,144	16,750
1906	10,633	12,478	10,647	20,743	10,646	22,429
1907	11,872	12,549	11,434	18,798	11,910	19,374
1908	10,700	12,178	10,837	18,363	10,735	18,409
1909	12,071	12,244	12,121	21,417	12,137	21,462
1910	14,971	13,871	15,069	19,535	14,998	19,529
1911	14,467	14,865	15,009	35,222	14,925	35,320
1912	17,145	18,585	17,870	32,288	17,539	32,318
1913	16,054	16,585	16,237	20,198	16,092	20,232
1914	14,419	12,876	13,210	21,881	12,498	20,830
1915	12,336	12,145			13,436	13,372
1916	14,347	17,208			16,052	19,066
1917	17,684	19,923			21,414	23,685
1918	23,003	24,441			32,112	32,571
1919	19,558	14,174			23,957	17,864
1920	26,983	22,248			32,841	26,877
1921	22,188	18,693			22,948	18,902
1922	19,644	19,845			19,967	20,141
1923	20,348	26,632			20,671	27,078
1924	21,985	28,433			21,429	28,864

*Fuente:* Los datos de Mamalakis sobre el total del gasto son de Mamalakis (1967: A-705-A 706 y A-722-A-723, Tablas IIG 2 a 5 y IIG 3b1, columnas tituladas "Gasto total" e "Ingreso Total"). Los datos de Spottiswoode son de Spottiswoode y Co. (1915:61-63, columnas tituladas "Entradas" y "Gastos"). Los datos de Humud son de Humud (1969:225-226 y 236-237, columnas tituladas "Gasto Total" e "Ingreso Total"). Los datos de Spottiswoode estaban originalmente en libras esterlinas; los del Mamalakis en pesos de 18 peniques; los de Humud en dólares. Convertimos estos datos a libras esterlinas de acuerdo a la tasa de cambio citada al pie de la Tabla 5.

Los ingresos extraordinarios que, en fechas anteriores (desde la década de 1870) habían sido muy poco significativos, exceptuando los años de la guerra, 1879, 1880 y 1891, crecieron, llegando a cifras considerables. Los ingresos provenientes de préstamos y emisiones monetarias alcanzaron un promedio de 17% del ingreso total en la primera década (1892-1901) y de 10% del total en la segunda década (1902-1911). Finalmente, se hicieron algunas reformas en el sistema de impuestos internos. En 1902, el Gobierno estableció un impuesto al alcohol; en 1905, a las compañías de seguros; en 1910, al tabaco, naipes y herencias; en 1912, a los Bancos (Humud, 1969: 153). Tomado en conjunto, el aumento en impuestos internos no fue muy significativo: de constituir menos de un 1% del ingreso total entre 1894 y 1901, pasaron a un 5% del total hacia 1914. Sin embargo, la tendencia es significativa, como antecedente de su desarrollo posterior.

El sistema de impuestos establecidos utilizado por el régimen parlamentario podía durar en la medida en que las fluctuaciones en las exportaciones salitreras fueran moderadas y tendieran a aumentar. La primera condición desapareció con la Primera Guerra Mundial. La segunda, al final de la misma. En resumen, la guerra afectó a las salitreras, produciendo un ciclo de depresión-crecimiento-depresión. Al comienzo de la guerra las exportaciones fueron afectadas por falta de transporte, debido a que los países europeos beligerantes retiraron sus marinas mercantes (Martner, 1929:600). Luego aumenta grandemente la demanda debido al uso del salitre en la manufactura de explosivos. Pero estas condiciones favorables cesan abruptamente con la depresión de posguerra, en 1919. A pesar de que la producción salitrera experimentó una corta recuperación entre mediados y fines de la década de 1920, ya en esta fecha el salitre había quedado obsoleto al ser reemplazado por sustitutos sintéticos mucho más baratos (Mamalakis, 1971: 183).

Nuestra investigación termina en medio de otra transformación en la estructura del sistema tributario. En la última década del período parlamentario, los ingresos por derechos aduaneros declinaron en importancia, bajando de dos tercios del total en 1913, a un tercio hacia 1924. Los ingresos por derechos aduaneros del salitre también cayeron de un 40% a un 20% del total en este mismo período. En 1924, los ingresos extraordinarios constituyeron un tercio del ingreso total del Estado. Pero el cambio más importante fue la introducción, en 1924, del impuesto a la renta, el que, hacia 1930 llegaría a ser el segundo en importancia, superado sólo por los derechos de importación (Humud, 1969:154).

En esta sección hemos descrito el ciclo de vida de una determinada estructura de sistema tributario, la que se conformó entre 1879 y 1891, y que duró, sufriendo modificaciones de orden secundario, hasta la Primera Guerra Mundial. Los derechos aduaneros provenientes del salitre ocupan un lugar preeminente. En ningún otro período de la historia de Chile, el Estado dependió tanto de un solo producto. En esta histo-

ria, la administración de Balmaceda no fue crucial, así como tampoco lo fue su derrota. En sus políticas, Balmaceda continuó, en gran medida, las mismas de su predecesor, Santa María, así como las políticas de los gobiernos parlamentarios continuaron en la misma línea de Balmaceda. Fueron los adversarios de Balmaceda quienes dieron los toques finales: al transferir numerosos impuestos a las municipalidades se completaron los proyectos propuestos originalmente por Balmaceda. Sólo después del colapso de las exportaciones salitreras, de la severa crisis económica de 1919-1923 y del fin del sistema parlamentario de 1924, se cambió fundamentalmente el sistema tributario.

### *Conclusión*

José Manuel Balmaceda, es, sin duda, uno de los personajes más dramáticos de la historia de Chile. Lo que se ha cuestionado últimamente es el significado de su derrota. ¿Fue la Guerra Civil de 1891 simplemente una sangrienta lucha entre miembros de la oligarquía, o su derrota permitió la toma del poder por parte de políticos que representaban diferentes clases sociales con distintos intereses y políticas?

Este artículo se refirió a una parte de este debate: al impacto de la Guerra Civil de 1891 en la historia de las políticas fiscales chilenas. En nuestra investigación aparecen en forma mucho menos frecuente las diferencias entre las políticas fiscales de Balmaceda y de sus sucesores, de lo que aparecen sus similitudes. Balmaceda aumentó el gasto fiscal. El Gobierno Parlamentario lo redujo sólo temporalmente. Balmaceda estableció un nuevo Ministerio para consolidar y expandir los programas de obras públicas y la construcción de ferrocarriles. Los gobiernos parlamentarios mantuvieron, tanto el nuevo Ministerio, como el monto de su presupuesto. Las políticas tributarias de Balmaceda aumentaron la dependencia del Estado de los ingresos provenientes del salitre. Lo mismo sucede con las políticas tributarias de sus sucesores. Los gobiernos parlamentarios no cambiaron las políticas de gastos de Balmaceda, así como tampoco la estructura del sistema tributario que heredaron de él. Sólo le hicieron pequeños cambios. La única excepción se encuentra en el área de educación, a la que Balmaceda dio una mayor importancia. Es claro que en la historia fiscal del Estado chileno los sucesos críticos que marcan el comienzo y el fin de una era, era que se caracteriza por la preeminencia de los derechos aduaneros del salitre como fuente de ingresos, la virtual eliminación de los impuestos internos y un marcado aumento del gasto del Estado en los rubros de ferrocarriles y obras públicas, son la Guerra del Pacífico y la Primera Guerra Mundial.

Nuestra conclusión es que el importante cambio político que significó el derrocamiento de Balmaceda tuvo pocas consecuencias perdurables en las políticas fiscales. Sin embargo, los datos no muestran un aumento paulatino del gasto en el período que viene inmediatamente des-

pués de la Guerra Civil. Durante los tres primeros años se produjo una brusca contracción, seguida por una igualmente brusca expansión, con lo que se restaura el *statu quo* en el gasto fiscal. Esto sugiere que los congresistas pudieron alterar la política fiscal sólo temporalmente, lo que no implica el que no hayan intentado hacerlo.<sup>11</sup> Las políticas de Balmaceda continúan, en gran medida, durante el Período Parlamentario a pesar de su derrota. Esto no se debe a que ambas partes estuvieran de acuerdo en materias económicas, sino a que las políticas económicas de los congresistas no pudieron implementarse.

Este fracaso se hace especialmente evidente en la trayectoria de las políticas monetarias. Chile había abandonado el padrón oro en 1878. Desde entonces, la mayoría de los gobiernos había prometido retornar a este sistema monetario, pero sus más enfáticos defensores fueron los congresistas. Balmaceda, en cambio, había sido partidario del papel moneda (Hirschman, 1963:170). Después de su derrota, se dio importancia prioritaria al retorno al sistema de convertibilidad monetaria. Este esfuerzo se vio complicado por el intento de combinar el retorno a la convertibilidad con una sustancial valorización del peso. Pero hacia 1895, el Gobierno logró su objetivo y Chile volvió al padrón oro. Las consecuencias de esta política monetaria han sido muy bien descritas por Hirschman:

“Fue así como, en 1895, el país volvió al sistema de conversión monetaria, una de las operaciones monetarias más desastrosas de todos los tiempos. En 1893-94, el valor promedio del peso había sido de 14d. Su revaluación a 18d., la que se hizo en un momento en que los precios, a nivel mundial, continuaban bajando, produjo una aguda contracción en la actividad económica. Casi nunca la cotización del peso había sobrepasado el punto del oro de exportación; además, un préstamo de dos millones de libras esterlinas, que se contrató especialmente para producir su estabilización, se malgastó rápidamente. Más aún, se produjo una gran demanda interna por monedas de oro. Una corrida bancaria en 1898 puso fin al desafortunado y fútil episodio” (Hirschman, 1963:172).

Después de tan calamitosa experiencia, las políticas monetarias de los gobiernos chilenos, hasta el fin del Período Parlamentario, consistieron en prometer una eventual vuelta al sistema de convertibilidad, pero de hecho continuaban emitiendo dinero en la misma forma en que lo había hecho Balmaceda.

Nuestro argumento consiste en afirmar que lo mismo ocurrió con las políticas fiscales. En efecto, las disputas acerca de asuntos fiscales y monetarios no eran independientes. El principal problema de política económica en discusión, después de la Guerra del Pacífico, fue cómo invertir los ingresos provenientes de las salitreras. Todos estaban de acuer-

do en que parte de las riquezas provenientes del salitre debían distribuirse a través de una reducción de los impuestos internos. Lo que estaba en discusión era si el resto debía emplearse en estabilizar la moneda a un nivel de paridad "honorable" con respecto a la libra esterlina, o si debía ser usado en programas de inversión pública.

Balmaceda y los congresistas estaban en abierta oposición y las políticas fiscales cambiaron, efectivamente, después de su caída. Pero las políticas públicas severamente restrictivas de los congresistas duraron poco: terminaron tres años después, en 1895, cuando el peligro de guerra con Argentina produjo un enorme aumento en el presupuesto militar. Cuando termina el conflicto con Argentina, ya se habían abandonado los intentos de volver a la convertibilidad, y con ello, la principal razón para reducir en forma drástica los gastos del Gobierno.

La historia del gasto fiscal en el área de las obras públicas ejemplariza nuestra conclusión general. Ningún otro aspecto de las políticas económicas de Balmaceda ocupó un lugar tan importante en sus proyectos de desarrollo para Chile, como su ambicioso programa de inversión pública. Asimismo, ninguna otra de sus políticas económicas fue tan duramente atacada por sus contendores (Blakemore, 1974:69-76). Es, por lo tanto, irónico que Mamalakis se refiera a los últimos años del régimen parlamentario, 1905-1920, como a la "edad de oro" de los gastos en inversiones fiscales (Mamalakis, 1976:73). ¿Que mejor legado pudo dejar Balmaceda?

### *Apéndice*

Existe abundante documentación sobre finanzas públicas chilenas desde la Independencia hasta 1930, por lo menos de acuerdo a los estándares de América Latina.<sup>12</sup> Esto se debe a la poco usual estabilidad política de los gobiernos chilenos del siglo XIX, la que beneficia a los historiadores especializados en temas fiscales. El problema para un investigador que trabaje a nivel del gasto total, como es el caso del presente artículo, consiste en la sobreabundancia de información. Vale decir, existen demasiadas fuentes para investigar montos de gastos e ingresos, pero éstas, frecuentemente, no concuerdan entre sí. Por esto, nuestras referencias se limitaron a aquellas que pudimos confirmar a través de todas las fuentes que consultamos. Sin embargo, para los números específicos, usamos el trabajo de Mamalakis titulado "Historical Statistics of Chile" (1967).

Con el fin de ilustrar el problema, y para ayudar a futuros investigadores, en la Tabla N° 7 presentamos las cifras de gastos e ingresos totales basándonos en tres fuentes: Mamalakis (1967), una recopilación inédita hecha por un economista norteamericano; Spottiswoode y Cía. (1915), fuente para cifras oficiales del Gobierno en su forma original; y Humud Tleel (1969), una Memoria de Prueba Inédita, de la Universidad de Chile.

Empecemos por el gasto. De las tres, sólo las cifras de Spottiswoode y Cía. son, explícitamente, gastos reales, como opuesto a gastos presupuestarios. Sin embargo, existe en general, acuerdo entre los tres, aunque se dan también algunas variaciones. A veces, los tres concuerdan en forma absoluta. Otras veces, cada uno de los tres, en distintos períodos, tiene cifras más altas o más bajas que los otros dos. Parecieran existir sólo dos períodos en que permanentemente están en desacuerdo. Entre 1865 y 1880, las cifras de Mamalakis arrojan una diferencia de varios cientos de libras esterlinas menos que las de los otros dos. Esto se puede explicar fácilmente. Mamalakis no incluye los gastos en ferrocarriles para fechas anteriores a 1880, los que pasaron a ser significativos desde alrededor de 1865. Aparentemente, los otros dos los incluyen aunque no los presentan en forma separada.

La segunda discrepancia ocurre entre Mamalakis y Humud, desde 1916 a 1921 (Spottiswoode termina en 1914). Tal vez la diferencia en este caso provenga de los procedimientos de conversión, aunque ésta es sólo una suposición. Sin embargo, la diferencia es bastante grande, especialmente en 1918, año en que las cifras de gastos de Humud son 40% mayores que las de Mamalakis. El método usado para deflactar presenta también dificultades. Como se puede constatar comparando las Tablas N<sup>os</sup>. 1 y 2, los resultados dependen bastante del tipo de deflactor usado. A pesar de esto, los datos sobre el gasto son razonablemente consistentes.

En el caso del total de ingresos, existen diferencias mayores y más difíciles de conciliar. Las cifras en las series de Mamalakis resultaron ser permanentemente menores que en las otras dos, durante todo el período, a excepción de un corto tiempo entre 1861-1864 y en algunos años entre 1887 y 1897. Una vez más podríamos explicarnos esta discrepancia, en parte, pues Mamalakis no incluye los ingresos provenientes de los Ferrocarriles del Estado entre los años 1865-1879. Pero esto explica sólo parte de la diferencia. Lo más importante es que existe una considerable diferencia aún después de 1900. Desde 1901 hasta 1914, los ingresos que muestra Mamalakis son sólo un 60% de los que aparecen en Spottiswoode y Humud. Como las cifras correspondientes al gasto no muestran una diferencia tan grande, y Mamalakis muestra pequeños excedentes en el presupuesto durante la mayor parte del período, los excedentes que aparecen en Spottiswoode y Humud son increíblemente grandes. En éstos, el excedente promedio entre los años 1907-1911 fue 75% del total del gasto. Según Mamalakis, el excedente fue de menos de 3% del gasto total. Según Martner (1929), quien hizo un recuento año a año, el Gobierno tuvo un déficit en cada uno de esos años.

La tarea de redistribuir los datos y de reconciliar las diversas informaciones estaba fuera de nuestros recursos, tanto de tiempo como de material bibliográfico. Hemos cumplido aquí con nuestro propósito si logramos mostrar el tipo de limitaciones que tienen los datos que hemos usado.



## NOTAS

- 1 Henry Kirsch, en su disertación "The Industrialization of Chile" (1973) llegó a una conclusión general:  
"Se puede concluir que no se ha probado que Balmaceda estuviese respaldado por una burguesía nacionalista, en una lucha contra 'banqueros, mineros y los ingleses'. Los industriales, como un todo, se caracterizaron por su falta de articulación política, lo que les hizo tomar una actitud de espectadores durante la revolución, o por su activa oposición a Balmaceda (pág. 171)."  
Ver también Kirsch (1977:105).
- 2 Otros escritores tampoco han encontrado mayor evidencia de un cambio de políticas en Chile después de la Guerra Civil de 1891. En estudios hechos acerca de los ferrocarriles salitreros que pertenecían a los británicos, y acerca de los diversos intentos por parte de los salitreros para organizarse con el fin de restringir la producción, Joseph Brown (1958, 1963) encontró que los objetivos que guiaban las políticas de Balmaceda no se alteraron substancialmente después de su caída. En forma similar, el estudio de Kirsch (1977) sobre políticas aduaneras no revela mayores discontinuidades que puedan explicarse por la Guerra Civil.
- 3 Existen dos razones: primero, el Gobierno simplemente tenía más interés en conservar datos exactos sobre el ingreso que sobre el gasto. En segundo lugar, los datos que se encuentran con mayor facilidad son aquellos sobre gastos planificados, o presupuestarios, los que, inevitablemente, son algo diferentes de los gastos reales. En este periodo específico de la historia de Chile, sin embargo, existe más acuerdo, entre las diferentes fuentes, sobre el gasto que sobre el ingreso. En el Apéndice se incluyen más detalles al respecto.
- 4 Los datos más antiguos sobre el PNB que hemos encontrado son los de Mamelakis y Reynolds (1965:384). Sus series empiezan en 1908.
- 5 Mamelakis ha publicado (1980) estadísticas sobre población más detalladas, después que realizamos nuestra investigación.
- 6 Cuando Balmaceda subió al poder, el Gobierno estaba dividido en siete Ministerios: Ministerio del Interior; de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización; de Justicia; de Educación; de Finanzas; de Guerra y Ministerio de Marina. Después de la creación del Ministerio de Industrias, Obras Públicas y Ferrocarriles, no se creó ningún otro hasta 1925. Los gastos en Obras Públicas y Ferrocarriles son anteriores, por supuesto, a la creación del Ministerio. El Estado chileno empezó a construir y comprar ferrocarriles hacia 1860. No tenemos los datos para evaluar el monto de estos gastos antes de la creación del Ministerio. Mamelakis (1967:A-722) publica los gastos estatales en ferrocarriles a partir de 1880.
- 7 No se sabe exactamente qué parte del total de las minas pertenecía a extranjeros. Las informaciones que existen al respecto varían tanto en sus estimaciones, que éstas fluctúan entre menos de la mitad, a casi toda. Mamelakis hace una estimación que denomina "más conservadora", en la que concluye que dos tercios del ingreso de las minas provendrían de salitreras que pertenecían a extranjeros (1971:193).
- 8 El impuesto sobre herencias, establecido en 1878, y el impuesto a la renta, de 1879, nunca contribuyeron con más de un 3% al total del ingreso ordinario (Spottiswoode y Cía., 1915:27, 28). Estos impuestos progresistas fueron mucho menos significativos que el impuesto a la renta establecido en 1924. En 1925 éste constituía un 10% del ingreso ordinario, o un 7% del ingreso total. Hacia 1930, el nuevo impuesto era el segundo en importancia (superado sólo por los impuestos aduaneros), contribuyendo con 19% del ingreso ordinario, o 13% del total (Humud 1969:232).

- <sup>9</sup> Para mayor información acerca de las consecuencias que tuvo para Chile tal estructura de ingresos, ver Mamalakis (1971, 1976).
- <sup>10</sup> Joanne Fox Przeworski (1980) nos recuerda que el lugar donde se construyen los ferrocarriles es tan importante como su cantidad. Su argumento es el siguiente: hacia 1880 las minas de cobre languidecían, en parte por falta de ferrocarriles. Balmaceda, a través de toda su carrera, fue un ardiente partidario de la construcción de ferrocarriles en esta zona, pero fue bloqueado por el Congreso, cuyos miembros preferían que se construyera en el Valle Central. La línea férrea del norte se construyó 20 años después.
- <sup>11</sup> Agradecemos a John Coastworth por sugerir esta posibilidad.
- <sup>12</sup> La mejor introducción a las fuentes sobre estadísticas históricas de Chile, incluyendo las del sector público, es de Mamalakis (1978).

### REFERENCIAS

- BLAKEMORE, H. (1974) *British Nitrates and Chilean Politics 1886-1896: Balmaceda and North*. London: Athlone.
- (1965) "The Chilean revolution of 1891 and its historiography". *Hispanic Amer. Historical Rev.* 45 (November): 392-421.
- BROWN, J. P. (1963) "Nitrate crises, combinations, and the Chilean government in the nitrate age". *Hispanic Amer. Historical Rev.* 43 (May): 230-246.
- (1958) "The Chilean nitrate railways controversy". *Hispanic Amer. Historical Rev.* 38 (November): 465-481.
- CARMAGNANI, M. (1971) *Sviluppo Industriale e Sottosviluppo Economico: Il Caso Cileno 1860-1920*. Torino: Fondazione Luigi Einaudi.
- Chile, Dirección de Estadísticas y Censos (1964) *Población Total por Provincias: Chile 1885-1960*. Santiago, Chile.
- COLLIER, S. (1977) "The historiography of the 'Portalian' period in Chile". *Hispanic Amer. Historical Rev.* 57 (November): 660-690.
- CORTES CONDE, R. (1974) *The First Stages of Modernization in Spanish America*. New York: Harper & Row.
- ECHEVERRIA Y REYES, A. (1894) *Ensayo Bibliográfico sobre la Revolución de 1891*. Santiago: G. E. Miranda.
- EDWARDS, A. (1936) *La Fronda Aristocrática en Chile*, Santiago: Ediciones Ercilla.
- FEINSTEIN, C. H. (1972) *National Income, Expenditure and Output of the United Kingdom 1865-1965*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- GLADE, W. P. (1969) *The Latin American Economies: A Study of Their Institutional Evolution*. New York: American Books.
- GOLDSHEID, R. (1967) "A sociological approach to problems of public finance", pp. 202-213 in R. A. Musgrave and A. T. Peacock (eds.) *Classics in the Theory of Public Finance*. New York: St. Martin's. (Publicado primero en alemán [1925] como: "Staat, Öffentlicher Haushalt und Gesellschaft, Wesen und Aufgaben der Finanzwissenschaften vom Standpunkte der Soziologie". in *Handbuch der Finanzwissenschaft*).

- HEISE GONZALEZ, J. (1974) *Historia de Chile: El Período Parlamentario*, Tomo 1. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- HIRSCHMAN, A. O. (1963) *Journeys Toward Progress*. New York: W. W. Norton.
- HUMUD TLEEL, C. (1969) "El sector público chileno entre 1830 y 1930". *Memoria de Prueba*. Santiago: University of Chile.
- KIRSCH, H. W. (1977) *Industrial Development in a Traditional Society: The Conflict of Entrepreneurship and Modernization in Chile*. Gainesville: Univ. Presses of Florida.
- (1973) "The industrialization of Chile 1880-1930". Ph. D. dissertation, University of Florida, Gainesville.
- MAMALAKIS, M. (1980) *Historical Statistics of Chile: Demography and Labor Force*, Volume 2. Westport, CT: Greenwood.
- (1978) "Historical statistics of Chile: an introduction". *Latin Amer. Research Rev.* 13, 2: 127-137.
- (1976) *The Growth and Structure of the Chilean Economy: From Independence to Allende*. New Haven: Yale Univ. Press.
- (1971) "The role of government in the resource transfer and resource allocation processes: the Chilean nitrate sector 1880-1930", pp. 181-210 in G. Rañis (ed.) *Government and Economic Development*. New Haven: Yale Univ. Press.
- (1967) "Historical statistics of Chile 1840-1930, Volume 4". Milwaukee: University of Wisconsin. (mimeo)
- and C. REYNOLDS (1965) *Essays on the Chilean Economy*. Homewood, IL.: Richard D. Irwin.
- MARTNER, D. (1929) *Historia de Chile: Historia Económica*, Tomo I, Santiago: Balcells and Co.
- PIKE, F. (1963) *Chile and the United States 1880-1962*. Notre Dame: Univ. of Notre Dame Press.
- PRZEWORSKI, J. F. (1980) *The Decline of the Copper Industry in Chile and the Entrance of North American Capital, 1870-1916*. New York: Arno.
- RAMIREZ NECOCHEA, H. (1958) *Balmaceda y la Contrarrevolución de 1891*. Santiago: Editorial Universitaria.
- SATER, W. F. (1979) "A survey of recent Chilean historiography, 1965-1975". *Latin Amer. Research Rev.* 14, 2: 55-88.
- SCHUMPETER, J. A. (1954) "The crisis of the tax state". *Int. Economic Papers* 4: 5-38. (First published in German, 1918, as "Die rise des Steuerstaats", in *Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie*).
- SPOTTISWOODE and Co. (1915) *Summary of the Finances of Chile from 1833 to 1914*. London: Spottiswoode and Co.
- VERGARA J. X. and L. BARROS (1972) "La guerra civil y la instauración del parlamentarismo". *Revista Latino América de Ciencias Sociales* 3 (Junio): 71-94.