

LIBERTAD Y DESARROLLO ECONOMICO EN CHILE

Sergio Yuseff Sotomayor
Capitán de Fragata

Quien se reserva para sí o da a otros lo que no le pertenece, peca mortalmente y queda obligado a restituir.

Santo Tomás de Aquino¹

La Colonia

No es extraño el escaso crecimiento de Chile durante la Colonia. El sistema mercantilista, basado en la acumulación de dinero a como dé lugar, supone que en el comercio exterior los países se enriquecen unos a costa de otros. El objetivo es maximizar las ventas y minimizar las compras. Por lo tanto, el éxito de dicha política económica se mide por la cantidad de dinero (oro y plata de la época) que los países logran almacenar como resultado de su comercio exterior. De allí los monopolios, aranceles y otras restricciones a la libertad de comercio².

Como un resabio del viejo corporativismo, las leyes de colonización controlaban la libre movilidad del trabajo; la gente pasaba a través de la vida como miembros de categorías diferenciadas; hablaban y se vestían según ellas; se veían a sí mismos como componentes vivos de un cuerpo social colectivo.

Si bien lo anterior era común en todas las colonias, no todas subsistían según su aporte de riquezas o beneficios a la corona.

Al contrario de sus vecinos, en Chile no se encontraron metales ni piedras preciosas que hicieran rentable su colonización. Como si eso fuera poco, la única colonia donde los españoles encontraron indígenas hostiles fue ésta.

Sólo la necesidad estratégica de negar a Holanda una posición continental en el Pacífico sur, llevó a España a enviar y mantener ejércitos tan al sur como fuera posible. Estos ejércitos hicieron posible el afincamiento de encomenderos en las regiones agrícolas al norte de la Araucanía. Con todo, Chile, a diferencia del Perú y Argentina, lejos de aportar riquezas a la península, le representó un inmenso desembolso.

Mientras tanto, en Inglaterra, a fines del siglo xvii, se concibe por primera vez un pacto social en virtud del cual el hombre se somete al poder absoluto a cambio de que éste neutralice las rencillas religiosas e imponga la paz. Emerge así la autoridad del soberano como instancia suprema e inapelable, cuyo fin es la preservación de la paz a cualquier costo. En esta condición, el hombre se divide entre su sometimiento a la obediencia civil y la esfera de

sus convicciones íntimas, que quedan en "secreta libertad".

El ámbito interior privado que el absolutismo reserva a sus súbditos da origen y evoluciona durante los siglos XVII y XVIII, para dar paso a una monarquía constitucional mediante la cual la autoridad se pone al servicio de los individuos.

Se originó así un orden social espontáneo, en el cual el soberano se limita a proveer: seguridad, justicia y obras de bien público que promueven el desarrollo mora y cultural de los súbditos. El poder de los hombres da paso al poder de las leyes: se forma el Estado de Derecho, se separan los poderes, nace la distinción entre la ley pública y la privada, así como las reglas de procedimiento judicial. La indiscutida mayor libertad personal de que disfrutaban los ingleses produce, ya en el siglo XVIII, una prosperidad material sin precedente. Por el empeño en maximizar el valor de la libertad individual dentro de un marco de igualdad ante la ley, a esta tradición se le conoce como liberalismo. (Este movimiento debe ser distinguido del movimiento liberal originado en el continente, cuyas diferencias no son del caso analizar en este trabajo).

La independencia

Dos años antes de que naciera Bernardo O'Higgins se publicó en Inglaterra un libro que planteaba un portentoso descubrimiento en el campo de la ciencia social. Su autor postulaba que toda transacción voluntaria entre dos partes beneficia a ambos: "No es necesaria fuerza externa, tal como la coerción o la violación de la voluntad, para conseguir la cooperación entre los individuos. Mientras la cooperación sea estrictamente voluntaria, un individuo que intente su propio bien es

conducido por una mano invisible a alcanzar un fin que no formaba parte de sus intenciones. Al perseguir sus propios intereses, el individuo promueve a menudo los de la sociedad de un modo más efectivo que cuando intenta directamente promoverlos"³.

Adam Smith es el primero en comprender que es el mercado, es decir, cuáles son las reglas básicas del comportamiento de éste y porqué es el más seguro, ágil y eficaz mecanismo de balanza entre los deseos de los hombres y la escasez de los medios necesarios, para satisfacerlos. El mercado es el procedimiento objetivo de ajuste entre los deseos que son libres y los bienes que son limitados⁴.

El respeto por la libertad individual, expresada a través del comercio libre entre personas y naciones, pasaba, a partir de aquella época, a ser la llave del vertiginoso desarrollo de Occidente, provocando la disolución de las prácticas mercantilistas y tradiciones monopólicas de gremios y corporaciones.

Seguramente Bernardo O'Higgins, después de su estadía en Inglaterra, había comprendido que la riqueza de las naciones no depende de la calidad de la raza ni de la cantidad de riqueza susceptible de ser extraída del suelo, sino que del grado de libertad con que los habitantes puedan realizar sus transacciones.

La necesidad de mantener en secreto las ideas puso un velo sobre sus concordancias ideológicas con los filósofos ingleses del liberalismo, que sólo sus realizaciones han podido dejar al descubierto. Por algo Miranda le entregó, antes de abandonar Inglaterra, los "consejos de un viejo sudamericano a un joven compatriota al regresar a su país", algunos de cuyos párrafos señalan:

“Al dejar Inglaterra no olvides por un solo instante que fuera de este país sólo hay, en toda la Tierra, otra nación en la que se puede hablar una palabra de política, fuera del corazón probado de un amigo, i esa Nación son los Estados Unidos”.

“Desconfiad de todo hombre que haya pasado la edad de cuarenta años, a menos que os conste que sea amigo de la lectura i particularmente de aquellos prohibidos por la Inquisición...”.

Miranda le recordó que grabara las palabras “secreto, valor y constancia”.

En el plano ideológico le decía: “la carencia de un pueblo libre debe traer a sus espíritus la idea de la libertad i de independencia”⁵.

Cuando se encontraba dedicado a labores agrícolas en el sur, O'Higgins tuvo conocimiento del movimiento iniciado el 18 de septiembre en la capital, e inmediatamente condicionó su apoyo a “dos objetos que eran de vital interés... la convocatoria de un Congreso i la libertad de comercio”. Ambas proposiciones, de neto contenido liberal, fueron aprobadas el 15 de diciembre de 1810 y el 21 de febrero de 1811, respectivamente.

La apertura de la economía emergió espontáneamente por la fuerza de los hechos, haciendo posible obtener y consolidar la independencia. Por primera vez en más de doscientos años se empezaba a financiar un ejército propio con recursos nacionales. La libertad pasaba a ser el primer motivo de orgullo para los chilenos⁶.

Una vez consolidada la independencia de esta colonia de segunda categoría, sus recursos económicos hicieron posible

el financiamiento de una flota y de un ejército, como Expedición Libertadora, que fue a combatir en el corazón mismo del poder español en América del Sur; ante el asombro de las naciones, lo derrotó y consiguió la independencia del Perú.

Las bien conocidas realizaciones políticas, sociales y económicas de O'Higgins, revelan su cabal comprensión de que el hombre tiene derechos no sólo en virtud de su riqueza, sino que en virtud de su personalidad; que la emancipación del trabajador común está basada en la propiedad que cada hombre tiene sobre su propio trabajo y que es ahí donde está la base de toda otra propiedad. “Impedir a un hombre que emplee su empuje y destreza en la forma que estime apropiada, siempre que ello no dañe a sus vecinos, es una violación de esta sagrada propiedad”⁷.

Las perspectivas de prosperidad del pueblo, así como el pánico a la competencia y a un nuevo ordenamiento social basado en la capacidad individual, desencadenaron, entre quienes deseaban la independencia para beneficio de su clase, una desenfrenada lucha por el poder, que le costó a O'Higgins su abdicación y al país un sinnúmero de guerras civiles.

Una pausa liberal

Sólo la enérgica voluntad de Portales para imponer el respeto por los derechos individuales, pudo poner atajo a la escalada de abusos y desigualdades ante la ley.

Ya en 1822, Portales pensaba: “La república es el sistema que hay que adoptar, pero, sabe cómo yo la entiendo para estos países?... Un Gobierno fuerte, centralizado, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo... Cuando se hayan moralizado, venga el Gobierno

completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos”⁸.

El *Araucano*, vocero oficial de la época, fundado por el propio Portales, el 30 de abril de 1831 señalaba: “El Gobierno que deja en libertad a los hombres y los pueblos para proporcionarse los objetos de sus necesidades y deseos, da movimiento a todas las empresas que el país reclama”. Frente a los intentos de ciertos grupos por coartar la libertad de comercio, impidiendo la importación de textiles, el mismo periódico señalaba, el 21 de mayo del año 1831:

“Es vergonzoso entrar en debate sobre una cuestión decidida por los principios, por la conveniencia nacional y por la experiencia...”

“La conveniencia de una nación se mide por la comodidad que goza la generalidad de sus habitantes, y no unos pocos centenares de individuos. Las manufacturas que se trata de prohibir apenas pueden dar ocupación a cuatro mil personas...”

“Como el algodón es un producto extranjero, Chile debe adquirirlo a alto costo, y luego producirlo: De allí que el tocuyo fabricado en nuestro país resulte más caro que aquel importado... Por lo tanto, la protección de dicha industria sería más perjudicial que positiva”.

Frente a la problemática de la instrucción pública, el mismo *Araucano* señalaba, el 3 de diciembre del año 1831: “en el momento en que el Gobierno ejerce un poder sobre la instrucción pública, queda ésta entorpecida y casi paralizada...”.

La moralidad de Portales fue complementada por la capacidad resolutiva

del ministro Rengifo para restaurar la libertad de comercio, reformando el discriminatorio sistema tributario y reorganizando los servicios de Hacienda.

La restauración del liberalismo no tardó en dar sus frutos. Durante el ejercicio financiero 1831-35, sin contraerse nuevos compromisos, se pagó la totalidad de los gastos, se amortizó la deuda flotante en \$ 1.100.000, y el 31 de diciembre de 1835 había en Tesorería una existencia de \$ 212.926. Chile iba a asombrarse y a asombrar a sus vecinos, afrontando una guerra (1837-39) con los recursos ordinarios del Estado⁹.

Entre 1843 y 1875, no obstante dos revoluciones y la ausencia de vías de comunicación, el país se desarrolla con rapidez pasmosa, llegando a ser la primera de las naciones hispanoamericanas, después de haber sido la más pobre y la más atrasada de las colonias¹⁰.

El estancamiento económico

A mediados del siglo pasado se introdujeron dos modificaciones al Reglamento de Aduanas de 1833. Ambas fueron para imponer restricciones a la libertad de comercio, gravando con aranceles diferentes a un creciente número de artículos, considerados consumos improductivos o finales, y a determinadas materias primas.

En la época que se iniciaba la navegación a vapor, los ferrocarriles y la expansión industrial, las autoridades de Gobierno aplicaron un arancel discriminatorio al carbón de piedra. En 1865, una comisión del comercio de Valparaíso señalaba a la opinión pública y al presidente de la República:

“La primera (reforma que hemos creído preciso recomendar) es declarar de

nuevo libres la mayor parte de los artículos que se han gravado con 15 por ciento, y que son casi exclusivamente destinados a consumos reproductivos, siendo materias primas o instrumentos de trabajo. Entre estos figuran en primera línea el fierro y el carbón de piedra, cuya importancia para la industria es escusado encarecer. El derecho impuesto al último de estos artículos traerá males incalculables”¹¹.

Y los trajo. El mayor precio del carbón colocaba a todo consumidor, así como a toda industria chilena, establecida o por establecerse, en desigualdad con respecto a la de aquellos países que respetaban la libertad de comercio. La incalculable riqueza de aquellos que tuvieron por suerte participar en el negocio del carbón, contribuyó poderosamente a crear un desprecio por los artículos nacionales y favoreció a la industria extranjera.

Aunque más lentamente, el país continuó creciendo durante la segunda mitad del siglo pasado, y la escasa industrialización, así como otros males que se empezaban a sentir, se le achacaban a la falta de instrucción y capacidad del pueblo.

Exactamente cien años antes de que el Gobierno de la Unidad Popular procurara a toda costa imponer la Escuela Nacional Unificada, se efectuaron trascendentales reformas del control de exámenes en colegios particulares, se hizo efectivo el entonces revolucionario derecho a jubilación y se aumentó el sueldo por años de servicio al profesorado fiscal. En otro orden de cosas, el mismo año 1872, el ministro Cifuentes se preocupó de la precaria situación de la salud pública. Mediante erogaciones nacieron el hospital San Vicente de Paul y de El Salvador. “De inmediato se estableció en ellos el internado, que cambió por completo la antigua índole de los estudios médicos”¹².

En el plano industrial, “muchas fábricas se establecieron privadamente, las más fracasadas. Otras nacieron al amparo de un privilegio exclusivo y algunas contaron con el apoyo del Estado”¹³. Entre las más grandes industrias nacionales, antes de la Guerra del Pacífico, figuraban la Cervecería de Valdivia y una fábrica de Paños de Tomé.

En 1883 se fundó la Sociedad de Fomento Fabril, la cual adoptó desde un comienzo la política de asistir a los empresarios afiliados en sus luchas contra la burocracia estatal, especialmente con respecto a la exención de derechos a los bienes de capital y materias primas que ellos utilizaban en los procesos productivos¹⁴.

Entre las más importantes y notables modificaciones a la política arancelaria de fines del siglo pasado, cabe señalar: restricción a la importación de cerveza, en 1878; tarifa específica al azúcar refinada, en 1893; y tarifa del 60% ad-valorem al algodón procesado, en 1899. La segunda de estas medidas trajo como consecuencia una disminución del 75% en la importación de azúcar refinada, con la consecuente utilidad por parte de la CRAV, la cual contaba además con el privilegio de representar sus intereses directamente ante el Senado para obtener no sólo protección para su producto final, sino que además una disminución de derechos en la materia prima importada. Igual predicamento se aplicó a la materia prima de la fábrica de paños de Tomé.

Pero las restricciones al comercio internacional no eran las únicas violaciones a lo que Adam Smith había llamado: “La sagrada propiedad que cada hombre tiene sobre su propio trabajo, impidiéndole que emplee su empuje y destreza en la forma que estime apropiada”.

Con el producto de la tributación se empezó a financiar una frondosa administración sobrerremunerada. Esta sobrerremuneración no significa solamente que el funcionario esté dispuesto a realizar las mismas funciones por menos dinero, sino que los bienes y servicios finales de tales organizaciones resultan a precios superiores a los que estarían dispuestos a ofrecerlo o proporcionarlo los particulares. Con todo, lo más grave no es favorecer a los funcionarios de la organización, sino que vender a "otros grupos" el bien o servicio final, a un precio inferior al que los particulares están en condiciones de ofrecerlo. Naturalmente que mucho más grave aún es vender ese bien o servicio a grupos extranjeros.

El proteccionismo

Dos acontecimientos ocurridos a principios de siglo produjeron sustanciales reducciones de los ingresos fiscales y particulares. Ellos fueron la apertura del Canal de Panamá y el descubrimiento del salitre sintético.

En ambos casos la reacción no fue en la dirección que habría adoptado O'Higgins o Portales, y en vez de reducir el gasto se optó por aumentar los impuestos, coartando aún más la ya resentida libertad de comercio y trabajo.

En 1921, el principio proteccionista era ampliamente aceptado, como lo demuestra este fragmento de la exposición que el diputado Miguel Irarrázabal hacía en una sesión de la Cámara:

"No solamente es necesario considerar el aumento en los ingresos del Estado en este tipo de legislación, sino también es necesario considerar a la industria nacional. Debe ser ella favorecida por la ley, de modo que pueda crecer y prosperar"¹⁵.

El mismo año se establecía un in-

cremento de 50% en los derechos de muchos bienes finales; 100% para alimentos procesados, perfumes, gaseosas, caramelos, chocolates y otros bienes de consumo; 200% para cerveza, vino y licores.

Una nueva reforma fue pasada el año 1928, y en ella no sólo se aumentaban los derechos en una amplia gama de bienes de consumos, sino también se autorizaba al presidente de la República para aumentar las tarifas en un 35 por ciento¹⁶.

La socialización

La historia ocurrida a partir de la gran depresión de los años 30 constituyó un verdadero ejemplo de cómo el uso del poder, para coartar los derechos individuales de propiedad sobre el trabajo y sobre los bienes, puede aumentar la riqueza de grupos y sectores minoritarios, al precio de detener el crecimiento y por ende vulnerar la seguridad nacional. Como consecuencia de la crisis mundial que se inició el año 1929, se presumió que la industrialización constituía el elemento esencial para reducir la dependencia externa y encauzar al país por la vía del desarrollo acelerado y sostenido.

La falta de consideración en la dependencia externa que originaban las materias primas requeridas por la industria desencadenó una creciente intervención del Gobierno para arbitrar medidas artificiales que promovieran el desarrollo. Así, a las medidas arancelarias ya iniciadas, se unieron la fijación de precios, las restricciones cambiarias, la determinación de cuotas de importación, la creación de grandes empresas del Estado y la expansión ilimitada de la fronda administrativa.

La exención arbitraria de tributos a determinados grupos, tales como empresas mineras, de la construcción, pesqueras y otras; la reducción y aumentos discriminatorios de aranceles, como los ya

indicados, los subsidios o regalos en dinero que el Gobierno hacía directamente a través de sobresueldos o indirectamente por intermedio del Banco del Estado, al otorgar préstamos a determinados grupos con un interés inferior al del mercado (y lógicamente inferior al IPC), así como la exacción a los ciudadanos a través de la inflación producida como consecuencia del aumento de papel moneda, constituyeron violaciones a la propiedad de los individuos, que si no se generalizaron en épocas anteriores no fue por falta de conocimientos en las ciencias económicas, sino que por respeto a la ética.

Mientras tanto, ¿qué pasaba con el nivel de bienestar? Para obtener la respuesta basta conocer dos antecedentes: el crecimiento del producto nacional y el nivel de bienestar de la población.

Entre fines de la tercera década y comienzo de la séptima, cuando el Gobierno recibía cuantiosas cantidades de tributos como consecuencia del buen precio de los metales (comparados con los de hoy), y desembolsaba pequeñas cantidades de divisas como consecuencia del bajo precio de los combustibles líquidos (comparados con los de hoy), el producto creció a una tasa anual promedio del 1,7 por ciento¹⁷.

Y, ¿qué pasaba con el nivel de bienestar? Estudios realizados en 1974 muestran que a 1970 el 21% de la población total del país vivía en condiciones de extrema pobreza¹⁸.

Y, ¿qué pasaba con la población del país? A mediados del siglo pasado Chile tenía siete mil habitantes más que la República Argentina. A principios de este siglo tenía tres millones menos¹⁹, y a mediados del mismo la diferencia era de quince millones.

Las consecuencias de la democracia ilimitada y su inoperancia para limitar el

poder coercitivo del Gobierno trajeron como consecuencia el quiebre del principio de "igual tratamiento ante la ley". Con un pretexto caritativo se abrieron las compuertas de la arbitrariedad. Para encubrir la se recurrió a la máscara de la fórmula de "justicia social". Distribuir favores, a expensas de otros difícil de identificar, llegó a ser la manera más atractiva de conseguir votos. Los partidos políticos, transformados en verdaderas instituciones de caridad, no tardaron en sucumbir al chantaje de los intereses de grupos y empezaron, a expensas generales, a conseguir el otorgamiento de favores según "necesidades políticas", más que a "mérito" de los necesitados.

La lenta evolución inicial que había tenido el crecimiento y centralización del Gobierno se aceleró en esta etapa. La estructura política se tornó ingobernable, para dar paso al estatismo, centralismo e inestabilidad. El sistema entró en la crisis que todos conocemos.

Conclusiones

Nuestro país ha tenido períodos de sorprendente desarrollo, así como de lamentables estancamientos.

Los períodos de desarrollo no han correspondido precisamente con los altos precios de los minerales de exportación, sino que han coincidido con otras circunstancias; por una parte, con aquellas en las cuales el poder del paragobierno de los intereses de grupos ha sido lo suficientemente controlado como para evitar la consecución de favores y privilegios en detrimento de las grandes mayorías y, por otra, cuando el tamaño del sector estatal ha sido lo suficientemente reducido como para dejar obrar libremente a los individuos para proporcionarse los objetos de sus necesidades.

El desarrollo económico es un imperativo moral; sin él no habrán condiciones necesarias para aumentar la población y asegurar la integridad nacional.

La historia nos enseña que no conseguiremos desarrollo alguno con un sistema totalitario, y que la población no puede ni debe hacerse aumentar con decretos. El hombre debe ser reconocido como individuo, con capacidades y limitaciones diferentes a los otros, pero con igualdad de derechos. La autoridad debe confiar en la

capacidad de los individuos para proporcionarse los bienes y servicios a través del mercado.

En una época este país logró sacudirse del totalitarismo mercantilista y disfrutó algunas décadas de libertad y progreso, pero el tamaño del Gobierno fue creciendo y restringiendo directamente la libertad individual e indirectamente el progreso, hasta caer en el totalitarismo socialista.

Nuestro desafío y el de nuestros hijos es evitar que la historia se repita.

NOTAS

1. Santo Tomás de Aquino, *Del Estado Episcopal*, 2-2, p. 185, art. 6.
2. Arturo Fontaine Talavera, *Economía libre y seguridad nacional en Chile*, Centro de Estudios Públicos, N° 7.
3. Adam Smith, *La riqueza de las naciones*.
4. Arturo Fontaine Aldunate, *Más allá del Leviatán*.
5. Juan Agustín Rodríguez, *La vida militar de O'Higgins*.
6. Arturo Fontaine Talavera, op. cit.
7. Adam Smith, op. cit.
8. Encina y Castedo, *Historia de Chile*, p. 850.
9. *Ibidem*, p. 884.
10. Francisco A. Encina, *Nuestra inferioridad económica*, p. 122.
11. *Observaciones a la Ordenanza de Aduanas de 1864*, Comisión del Comercio de Valparaíso.
12. Encina y Castedo, op. cit., p. 1304.
13. Encina y Castedo, op. cit., p. 1183.
14. Felipe Larraín B., *Proteccionismo y desarrollo económico*, Centro de Estudios Públicos, N° 7.
15. *Boletín de sesiones extraordinarias*, Cámara de Diputados, 1921, Congreso Nacional.
16. Felipe Larraín B., op. cit.
17. *Mapa de la extrema pobreza*, Odeplan.
18. Joaquín Lavín, *El enriquecimiento de las personas en Chile*.
19. Francisco A. Encina, op. cit., p. 197.