

<http://dx.doi.org/10.18232/20073496.1314>

Artículos

## Los designios de la política comercial de Chile: adecuaciones mediante y pragmatismo en las medidas legislativas, 1850-1914

### The Intent of Chile's Trade Policy: Adjustments Through and Pragmatism in Legislative Measures, 1850-1914

Alfonso F. Dingemans<sup>1</sup>, \*  [0000-0002-2952-0179](https://orcid.org/0000-0002-2952-0179)

<sup>1</sup> Universidad de Santiago de Chile, Santiago, Chile.

\* Correspondencia: [alfonso.dingemans@usach.cl](mailto:alfonso.dingemans@usach.cl)

Resumen. A diferencia del enfoque historiográfico común, este artículo no asume la similitud doctrinaria como la explicación principal de la política comercial. En su lugar, propone considerarla como el resultado de un proceso político que conjuga múltiples intereses. En particular, la política comercial chilena (1850-1914), mediante sus Ordenanzas de Aduanas, ha sido considerada un fiel reflejo de las doctrinas económicas de la época. Sin embargo, este artículo propone ampliar el análisis empírico a las distintas medidas de política, tales como las leyes y decretos, enfatizando su estructura arancelaria *ex ante* (*de iure*) más que la *ex post* (efectiva). Los resultados sugieren un uso compensatorio de los aranceles que llevó a una reducción persistente de estos, independiente de la doctrina imperante en la ordenanza. Sus “designios” fueron, por tanto, más pragmáticos que doctrinarios.

Palabras clave: política comercial; gobierno.

CÓMO CITAR: Dingemans, A. (2022). Los designios de la política comercial de Chile: adecuaciones mediante y pragmatismo en las medidas legislativas, 1850-1914. *América Latina en la Historia Económica*, 29(3), 1-22. DOI: [10.18232/20073496.1314](https://doi.org/10.18232/20073496.1314)



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

**Abstract.** Contrary to the common historiographical approach, this article does not assume doctrinal similarity as the main driver of trade policy. It proposes instead to consider it as the result of a political process that involves multiple interests. Particularly Chile's trade policy (1850-1914), based on its Customs Ordinances, has been considered a faithful reflection of the economic doctrines of the time. However, this article proposes to extend the empirical analysis to the different policy measures, such as laws and decrees, emphasizing their *ex ante* (*de iure*) rather than *ex post* (effective) tariff structure. The results suggest a compensatory use of tariffs that led to a persistent reduction in tariffs, independent of the prevailing doctrine in the ordinance. Its "intents" were therefore more pragmatic than doctrinal.

Key words: trade policy; government.

JEL: N76.

Recibido: 8 de junio de 2021.

Aceptado: 24 de enero de 2022.

Publicado: 1 de julio de 2022.

Organismo patrocinador: Se agradece el apoyo del proyecto ANID/FONDECYT Regular 1171471.

## INTRODUCCIÓN

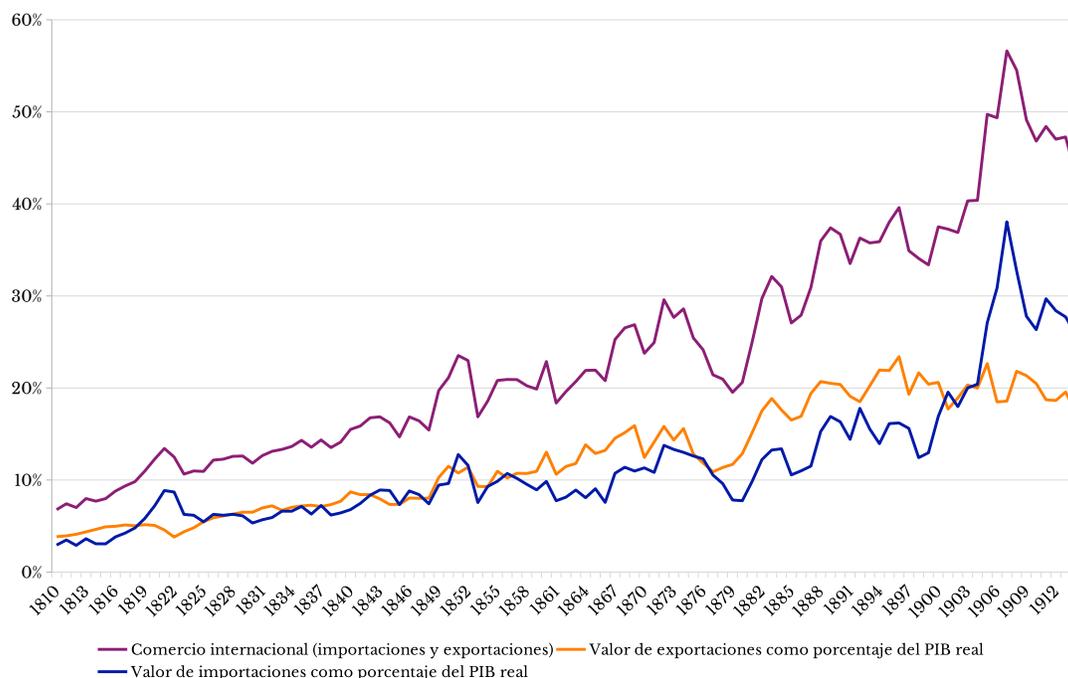
La independencia de la mayoría de las colonias latinoamericanas en las primeras décadas del siglo XIX supuso la necesidad de definir su propio derrotero, para lo cual se requería un entendimiento político mínimo. Si bien el término de "décadas perdidas" resulta ser un tanto exagerado (Prados de la Escosura, 2009), efectivamente el orden político no fue inmediato y las energías recién se podían desviar a la construcción de una economía nacional y de su inserción en los incipientes mercados mundiales a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

En este proceso de orden y progreso, el caso de Chile ha sido destacado por su "excepcionalidad" (Loveman, 2001). Primero, porque el país logró establecer en un periodo relativamente breve un orden político, conservador y presidencialista, materializado en la Constitución de 1833 y asociado a la figura de Diego Portales. En segundo lugar, resultó que las instituciones políticas y económicas poseían una fortaleza y estabilidad inusuales para la época y para la región. En tercer lugar, la inserción de la economía chilena a los mercados mundiales, especialmente en el último cuarto del siglo XIX, como exportadora de materias primas (principalmente salitre), fue relativamente exitosa, tanto en términos del volumen del comercio internacional (véase Gráfica 1) como en la acumulación de riquezas (véase Gráfica 2).

Esta época ocupa un lugar central en las investigaciones historiográficas (Bértola y Williamson, 2006), entre las que se pueden identificar al menos dos grandes preguntas. La primera tiene que ver con el comercio internacional como determinante del desempeño económico. La segunda, la cual se desarrollará más adelante, se refiere a la *tipificación* de la política comercial, a menudo a partir de su caracterización doctrinaria binaria (librecambismo y proteccionismo) sobre la base de los aranceles (efectivos) promedios.

Este enfoque posee al menos dos problemas. En primer lugar, si bien los resultados de las políticas son muy relevantes, en última instancia porque reflejan las condiciones materiales, una excesiva atención analítica sobre estos desmerece la política como proceso. La *praxis* de las políticas suele ser más el resultado de la conjugación pragmática entre distintos intereses que de una

GRÁFICA 1. COMERCIO INTERNACIONAL DE CHILE (1810-1914) COMO PORCENTAJE DEL PIB REAL



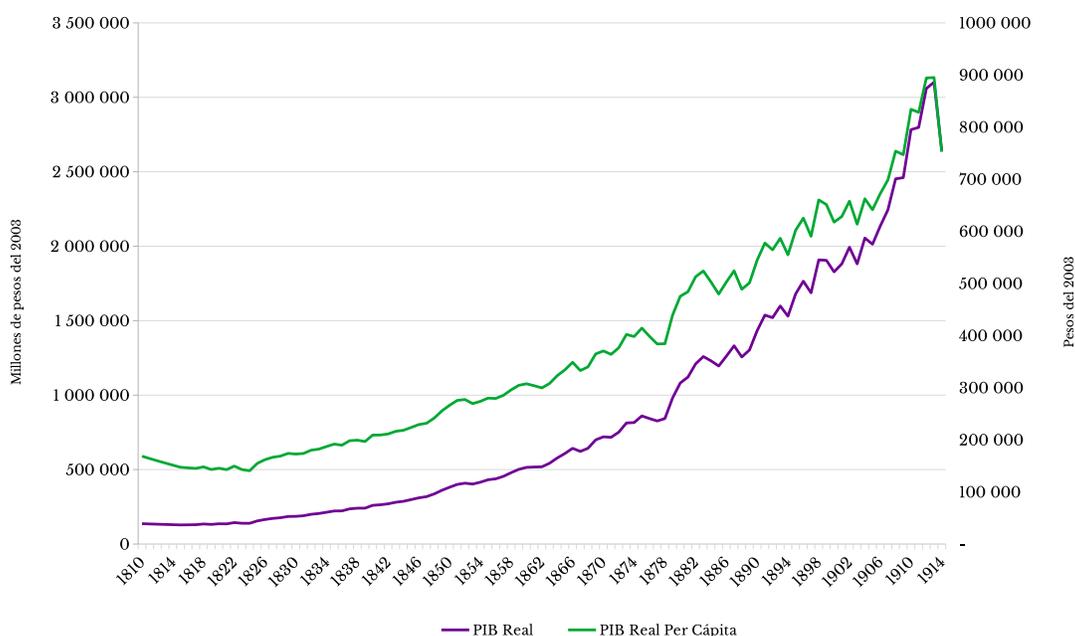
Fuente: ClioLab, Pontificia Universidad Católica de Chile en Díaz, Lüders y Wagner, (2016).

lucha doctrinaria. A su vez, la reconstrucción de esa dinámica (la política como proceso) permite entender mejor el producto final, tipificado eventualmente en términos doctrinarios (la política como resultado).

En segundo lugar, como se explicará más adelante, es problemático atribuir una intención particular a la política comercial a partir del comportamiento de los aranceles efectivos promedios. Primero, porque un mismo efecto puede tener múltiples intenciones. Una política efectivamente puede ser caracterizada o evaluada a partir de sus efectos, pero imputar una intención a partir de la observación de sus efectos es una conjetura discutible. Adicionalmente, por la falta de una métrica cardinal que diferencie un arancel proteccionista de uno librecambista, la tipificación resultará subjetiva casi por definición. En segundo lugar, si de intenciones se trata, los “diseños” de la política comercial, como señalaba uno de los inspiradores de la política comercial chilena posterior a 1860, Jean-Gustave Courcelle-Seneuil, son más difíciles de observar en la estructura *ex post* (efectiva) de los aranceles que en la *ex ante* (la definición en las normas jurídicas):

En cada país, los autores de las leyes de Aduana se han propuesto un objeto, han tenido un diseño, una política, a cuya realización han procurado llegar por la redacción de esas leyes. Se puede investigar en el estudio de las tarifas, y de los reglamentos que las acompañan, el secreto de este diseño, de esta política, variable en los diversos países,

GRÁFICA 2. PIB Y PIB PER CÁPITA REAL, CHILE (1810-1914)



Fuente: ClioLab, Pontificia Universidad Católica de Chile en Díaz, Lüders y Wagner, (2016).

según los antecedentes históricos, la situación geográfica, i el estado industrial de los diversos pueblos, i considerar con prudencia hasta que punto los medios que se han empleado son propios para alcanzar el objeto (Courcelle-Seneuil, 1856, p. 4).

Proponemos que las leyes merecen una mayor atención analítica. Si bien estas han sido investigadas, normalmente se limitan a las más abarcadoras como las Ordenanzas y Reglamentos de Aduanas y no incluyen las leyes más específicas y acotadas (incluyendo los tratados comerciales bilaterales), que constituyen medidas de la política comercial, tanto arancelarias como no arancelarias. Estas pueden reflejar, en su conjunto, una dinámica de la conjugación de intereses e intenciones de los actores que inciden sobre la política comercial. Esto cambiará el foco del *nivel* de los aranceles *ex post* a la *dirección de los cambios* en los aranceles *ex ante*, basado en el supuesto que esto permitirá dilucidar con mayor precisión los designios de la política comercial.

El año 1850 es un buen punto de partida para el análisis de la política comercial, puesto que coincide con el inicio de la construcción del capitalismo en Chile y la inserción de este país a los mercados internacionales (Ortega, 2018). La última Ordenanza de Aduanas considerada neomercantilista, antes de dar pie a un viraje supuestamente liberal en 1864, fue promulgada precisamente en 1851. Adicionalmente, Gran Bretaña, a partir de la derogación de las leyes de los cereales promueve la eliminación de las barreras, que se condensa en el Tratado de Cobden-Chevalier en 1860. El apogeo del orden económico internacional (liberal) se produce en el último cuarto del siglo XIX (la *belle époque*), época en la cual América Latina y la economía chilena en particular participan de la división internacional del trabajo al exportar materias primas (principalmente salitre) e importar manufacturas. Ese orden económico sufre una disrupción profunda con la primera

guerra mundial. Si bien esta es momentánea, no se revierte completamente: la crisis de 1929, primero, y la segunda guerra mundial, después, terminan por liquidarlo, dando paso al sistema de Bretton Woods. Así, la disrupción producida en 1914 es razón suficiente para considerarlo el fin del orden económico internacional que surgió a partir de 1850 y del que la economía chilena participó activamente.

La organización de este artículo es como sigue. En la primera sección se resumirán los debates historiográficos más importantes en torno a la periodización de la política comercial chilena durante el periodo 1850-1914 y la interpretación de ella en términos del binomio proteccionismo y librecambismo a partir del análisis de los aranceles efectivos promedios. En la segunda sección se presentará la metodología del análisis de las medidas legislativas que afectaron las barreras arancelarias y paraarancelarias de la economía chilena, para presentar en la siguiente sección los resultados cuantitativos de su sistematización y categorización. En la cuarta y última sección se presentan las conclusiones.

#### DEBATE HISTORIOGRÁFICO

##### *Periodización de la política comercial*

La primera discusión en torno a la política comercial se refiere a la periodización doctrinaria en términos del binomio proteccionismo y librecambismo, sobre la base del análisis de las Ordenanzas y los Reglamentos de Aduanas, que han sido promulgados y modificados con frecuencia irregular durante la época y que definen exhaustivamente la política comercial.

En la tipificación de la relación de la economía chilena con los mercados mundiales, Pinto y Salazar (2002) representan la corriente principal al señalar que Chile nació como país independiente con vocación exportadora, con alusión al decreto del 21 febrero de 1811, que declara abiertos al comercio libre los mayores puertos, y prohíbe al mismo tiempo la internación de productos por los demás puertos y establece derechos de aduana.

Conviene aclarar que la discusión en torno al libre comercio hasta bien entrado el siglo XIX giraba en torno a la libertad para comerciar. Durante la época colonial, España había restringido severamente el comercio con otros países, limitándose a España y al puerto de Cádiz por medio de la flota española, que sólo atracaba una vez al año. A pesar de las reformas borbónicas a finales del siglo XVIII, específicamente la promulgación de los Reglamentos y Aranceles para el Comercio Libre de España e Indias en febrero de 1778, las limitaciones al comercio seguían siendo considerables al momento de la independencia, todo lo cual había fomentado el contrabando de manera considerable, tanto que cuyo control se convirtió en la principal preocupación para las nuevas autoridades (Salazar, 2009). Por tanto, un apoyo a la libertad de comerciar (apertura de puertos) no significa necesariamente un apoyo al libre comercio, entendido como la ausencia de barreras arancelarias.

Las primeras décadas de autogobierno constituyen un periodo de inestabilidad política, durante el cual se promulgaron una Ordenanza de Aduanas en 1811 y un Reglamento de Aduanas i Resguardo en 1822, este último debía reemplazar al Reglamento de la época colonial (Salazar, 2009). Para su redacción se convocó una comisión mixta, pero esta nunca terminó su labor y el reglamento nunca llegó a ser aplicado (Cortés, Butelmann y Videla, 1981, p. 145).

Este desarrollo institucional obedece a la delicada situación financiera que hizo imperativa la obtención de ingresos tributarios. Los aranceles aduaneros constituían una fuente idónea para tal efecto (Martner, 1923), también porque suponían una continuación de la estructura fiscal colonial basada en los estancos (Villalobos y Sagredo, 2004). De hecho, a pesar de la bochornosa disolución del estanco del tabaco en 1826 y los problemas del contrabando, se mantuvieron formalmente hasta 1880. La postura pragmática en relación con la búsqueda de ingresos fiscales, “desesperada” diría el entonces ministro de Hacienda Manuel Rengifo (Humud, 1974, p. 5), resultó en una legislación tributaria “contradictoria” e “incoherente”.

Gracias a la estabilidad que otorgaba la Constitución de 1833 y la institucionalidad portaliana en particular, basada en un presidencialismo de corte autoritario, la economía chilena (Llorca-Jaña y Navarrete-Montalvo, 2017) y el sistema político-institucional (López, 2014) pudieron desarrollarse significativamente. En el plano internacional, el librecambismo alcanza una victoria en el Reino Unido con la derogación de las leyes de los cereales en 1846 (Semmel, 2004), que conduciría a la firma del Tratado Cobden-Chevalier en 1860 con Francia. Este se considera el primer tratado comercial moderno (Grossman, 2016) y habría impulsado el libre comercio en el continente europeo (Bairoch, 1989; Kindleberger, 1975), aunque Accominotti y Flandreau (2008) matizan su influencia en la política comercial de los países europeos. Finalmente, la abolición de las preferencias coloniales por parte de Gran Bretaña mejoró la competitividad de los productos latinoamericanos en el mercado británico (Bulmer-Thomas, 1998). En suma, la construcción de una economía mundial funcionó como factor de atracción y empuje para la inserción de las economías latinoamericanas (Bulmer-Thomas, 2014) y de la chilena en particular (Ortega, 2018).

Durante el periodo 1830-1860 se promulgan en Chile tres ordenanzas generales (en 1834, 1842 y 1851), las que Cortés et al. (1981) asocian con un periodo de proteccionismo, resultante del objetivo de fomentar el desarrollo de la industria nacional, combinado con la ya mencionada necesidad de generar ingresos fiscales. Sater (1991) evalúa la ordenanza de 1851 como una “neomercantil”, la cual permitía la importación libre de derecho de materias primas, a la vez que colocaba derechos relativamente altos (hasta 30 %) a bienes finales y de lujo, siendo la moda el 25 por ciento.

A partir de la presidencia de José Joaquín Pérez se daría un nuevo ímpetu “liberal”, que se ejemplificaría con una nueva ordenanza (1864), en la cual Jean-Gustave Courcelle-Serneuil, como padre del liberalismo económico en Chile (Couyoumdjian, 2015), tendría una influencia considerable vía el entonces ministro de Hacienda Alejandro Reyes. La ordenanza avanza tanto en la libertad para comerciar, al abrir el comercio marítimo a los barcos con bandera extranjera, como en el libre comercio. Se fija un arancel de importación de 15 % para 150 productos y uno de 25 % para los demás; por lo demás respeta la estructura arancelaria de la ordenanza de 1834. Los derechos de exportación también se mantienen sin modificación en comparación a la ordenanza anterior. El ministro Reyes planteaba que la principal y única función del servicio de aduanas era suministrar ganancias al erario, no ofrecer ayuda y protección a la producción local (Sater, 1991). A pesar de una fuerte oposición, la ordenanza logró la aprobación en el Congreso.

En 1872 se promulga una nueva ordenanza (modificada en 1878), bajo la presidencia de Federico Errázuriz y a cargo del ministro de Hacienda Ramón Barros Lucos, y en 1881 se implementa un nuevo reglamento de aduanas. Estos nuevos ordenamientos contemplan una mayor cantidad de bienes libres de derechos de importación y con un arancel más bajo, con el propósito de fomentar la creación de industrias nacionales, lo que generó la oposición de los defensores del libre comercio. La estructura de derechos sobre las exportaciones se mantiene intacta, con la excepción

de la exención concedida al nitrato producido al sur del paralelo 24 en plena guerra del Pacífico. Durante el periodo 1882-1890 se presentaron también decenas de peticiones para liberar la importación de ciertas materias primas del pago de derechos con el fin de establecer una fábrica local (Sater, 1991), las cuales a menudo fueron concedidas.

Según Cortés et al. (1981), el periodo liberal terminaría definitivamente en 1897, con la adaptación de una política abiertamente proteccionista, en específico con la introducción de la Ley 980 de 1897, que duraría hasta la seria disrupción del sistema de comercio internacional a raíz de la primera guerra mundial. En cuanto al marco regulatorio general, en esta época sólo se promulga (en 1890) una ley que regula el cobro de contribuciones.

Durante la década de los 1880 se encontrarían otras pistas de un alejamiento de la ortodoxia liberal de Courcelle-Seneuil (Sater, 1991), como la fundación de la Sociedad de Fomento Fabril en 1883, el cambio en el enfoque de la cátedra de Economía Política en la Universidad de Chile en 1888 y después en 1902 (Couyoumdjian, 2015) y la mayor influencia de voces contrarias al libre comercio y favorables a la protección arancelaria de la industria local (Sater, 1991).

A partir de la primera guerra mundial, tanto Chile como el resto del mundo entrarían en una dinámica distinta, la que finalmente llevará a la construcción del sistema de Bretton Woods después de la segunda guerra mundial y la instauración de estrategias de industrialización por sustitución de importaciones (Bulmer-Thomas, 2014), lo cual dio fin a la primera globalización.

Por cierto, cualquier periodización está sujeta a revisión, pero basarla en términos doctrinarios es problemático. A diferencia de Sater (1991), la mayoría de las investigaciones se basa en el análisis de las ordenanzas. Sin desconocer el peso que estas tienen en la configuración de la política comercial, no agotan el análisis. De hecho, limitar la reconstrucción de la política comercial a las ordenanzas sugiere una estabilidad que es más un reflejo de las fuentes escogidas que de la misma política. Como se muestra en Sater (1991), en el periodo que analiza, esta sufrió múltiples modificaciones mediante leyes ordinarias; modificaciones que permiten crear una imagen diacrónica de los aranceles, de los “designios” de la política comercial y de la dinámica de la correlación de fuerzas políticas.

En segundo lugar, aun aceptando la importancia de las normas jurídicas más abarcadoras, llama la atención la ausencia de los tratados comerciales internacionales liberalizadores, salvo algunas excepciones puntuales (por ejemplo Sater, 1991; Martner, 1923). Como señala Pahre (2007), la dimensión de la cooperación internacional económica se ha obviado del análisis de la historia económica del siglo XIX (y viceversa). Esto a pesar de que Chile haya firmado en el periodo 1850-1914 más de 30 tratados con países en cuatro continentes. Estos no alteraban el arancel efectivo promedio significativamente, entre otras razones porque su foco estaba más en promover la libertad para comerciar en condiciones no discriminatorias (Tena-Junguito, Lampe y Fernandes, 2012), pero sí constituyen un “designio” de la política comercial.

En tercer lugar, no es fácil categorizar una ordenanza o reglamento, porque las etiquetas de proteccionismo y librecambismo pueden ser muy burdas para capturar la convivencia compleja de intenciones, intereses (ideológicos o materiales) y efectos. Adicionalmente, dichos términos pueden tener una interpretación ordinal o cardinal, aunque en ningún caso sus límites están consensuados.

Para ilustrar este punto, conviene resaltar el análisis que el propio Jean-Gustave Courcelle-Seneuil (1856) realizó de la Ordenanza de Aduanas y la Tarifa Oficial de Avalúos, además de otras normas jurídicas selectivas (p. 18, nota 1). Su análisis lo lleva a concluir que la política comercial de Chile es más bien liberal (p. 13), porque la legislación chilena sólo contempla tres prohibiciones

fundadas además en motivos de orden público. Señala que, a diferencia de Inglaterra, la estructura arancelaria ha prestado menos atención a la facilitación de la importación de alimentos y materias primas y más a la de la importación de todo aquello que pudiera promover su desarrollo económico. Con todo, la conclusión de Courcelle-Seneuil en perspectiva comparada es bastante favorable para el caso chileno (pp. 45-46):

lejos de pedir i de exigir en su conjunto una reforma jeneral deducida del estudio de los sistemas aduaneros de la Francia, de la Inglaterra, i de los Estados Unidos, la legislación de Aduanas de Chile es superior a la de estos tres países, ya sea bajo el aspecto económico, ya sea bajo el aspecto de las relaciones comerciales i de la sencillez de los procedimientos. Puede por el contrario servir de modelo; i los que traten de reformar las leyes de Aduanas de los otros países podrán tomar de ella útil enseñanza. Por mas que se desee mejorar tal o cual de sus detalles, conviene respetar el conjunto del sistema, dejando a la esperiencia el cuidado de revelar las innovaciones reglamentarias que pudiesen introducirse con utilidad.

[Considero la legislación aduanera de Chile] un monumento que hace honor a la República i a los que la han concebido i realizado; puede ser bueno mejorar algunos de sus detalles, rebajar algunos derechos o algunos avalúos, pero conservando siempre con cuidado el conjunto del sistema.

#### *Aranceles, proteccionismo e industrialización*

Un segundo tema de la historiografía se refiere al arancel como instrumento de fomento de la industria nacional desde una perspectiva cuantitativa o serial. Las primeras investigaciones en esta línea comienzan a aparecer a finales del siglo XIX, destacándose Zorobabel Rodríguez (1886, 1887) y la *Generación del Centenario* (Pinedo, 2005), liderada por Francisco Encina (1912). De acuerdo con esta corriente, el liberalismo económico sería el principal responsable de la decadencia en el espíritu emprendedor y de la entrega del país a las grandes empresas extranjeras, proceso en el cual los aranceles bajos serían una causa determinante.

Este tipo de argumentación tiene una abundante y continua línea de investigaciones, desde investigaciones seminales como las de Veliz (1963) y Cariola y Sunkel (1982) hasta Salazar (2009). Esta última obra es severa en su atribución de responsabilidad al régimen económico liberal, en lo que el autor considera el desgarramiento histórico inmisericorde de la clase popular, producto de un contubernio entre empresas comerciales extranjeras, la oligarquía local y el Estado portaliano, el que, junto con una cultura del empresariado local y la institucionalización de un orden económico liberal, finalmente habría destruido el artesanado local e imposibilitado del desarrollo industrial.

Sin embargo, Coatsworth y Williamson (2004) proponen una revisión de la interpretación librecambista de la segunda mitad del siglo XIX en América Latina basada en supuestos aranceles bajos. Con base en una nueva serie de aranceles promedio, sugieren que América Latina debiera considerarse proteccionista, de hecho, la región más proteccionista en el mundo durante todo el siglo XIX. Se descarta la existencia de algún periodo librecambista.

En un trabajo posterior, Bértola y Williamson (2006) presentan y evalúan las explicaciones más comunes de por qué América Latina fue tan proteccionista a lo largo de todo el siglo XIX, incluso durante la *belle époque*, pero con la excepción de la aplicación del teorema de Stolper-Samuelson en Rogowski (1989) para la que no encuentran apoyo empírico, no hay referencia al

juego político detrás de la definición de los aranceles. La dimensión política importa como un resultado que se puede tipificar con rótulos doctrinarios más que como un proceso en el que se conjugan diferentes intereses.

Díaz y Wagner (2004) también publican una nueva serie de los aranceles promedios para el periodo 1833-1999. Su interpretación difiere de la de Coatsworth y Williamson (2004), al identificar un periodo (1818-1926) durante el cual habría existido una tendencia a la baja de los aranceles, con tres breves saltos marcados hacia arriba (*circa* 1820, 1855 y 1885) y dos hacia abajo (*circa* 1865 y 1890).

Independiente de las conclusiones dispares, el enfoque basado en los aranceles (efectivos) promedios calculados a partir de los ingresos fiscales traslada el análisis a los efectos de las medidas de política (estructura *ex post*), pero al mismo tiempo conjetura una intención en función de ellas (estructura *ex ante*). Si bien estos aranceles están conectados, no son idénticos. Por ejemplo, si se coloca un arancel muy alto a una mercancía que no se importa, entonces este arancel alto incide en la estructura *ex ante*, pero no en la *ex post*. No hay una mejor forma de representar los aranceles, pero si el propósito es pesquisar los designios de la política comercial, la *ex post* es menos relevante porque invisibiliza la intencionalidad de los tomadores de decisión.

De manera similar, el análisis *ex post* de los aranceles está influenciado por los efectos del tipo de cambio sobre la competitividad y, por tanto, sobre los flujos comerciales de una economía. Nuevamente, si el foco está en evaluar los efectos sobre los patrones de comercio, incluso sería necesario considerar su incidencia. Sin embargo, para efectos del análisis de la estructura *ex ante* de los aranceles, la incidencia del tipo de cambio distorsionará sus conclusiones.

A eso se suman dos particularidades de la política comercial chilena de la época. En primer lugar, los aranceles se expresaban como derechos *ad valorem*, pero también como derechos específicos. Si bien es posible calcular el equivalente de estos últimos como un porcentaje *ad valorem*, esa transformación mostrará más bien la estructura arancelaria *ex post* y no la *ex ante*. En segundo lugar, los derechos no se calculaban a partir de los precios de mercado, sino de los precios de avalúo oficiales, publicados y revisados por el servicio de aduanas. Esto significa que, si se utiliza la metodología de Díaz y Wagner (2004), un cambio en los ingresos tributarios no puede ser atribuidos a cambios en los aranceles, ya que pueden haber sido causados por cambios en los precios de avalúo. Para efectos de la protección efectiva, la mediación de estos últimos no es relevante, pero si el objetivo es pesquisar los cambios en la estructura *ex ante*, esta complica la interpretación de la serie.

Un segundo problema referido al análisis de los aranceles concierne a sus múltiples objetivos posibles, no necesariamente compatibles entre sí. Los aranceles pueden ser utilizados como fuente de ingreso fiscal, como herramientas de fomento a la industria nacional (materias primas con bajos aranceles) y/o de protección (bienes finales con altos aranceles), y como instrumento de represalia contra otro país en el contexto de una guerra comercial, como ocurrió con los azúcares y la chancaca importada desde Perú en las primeras décadas de la República.

Luego, tipificar cualquier aumento de los aranceles como una medida de proteccionismo es imputar una intención, basada en una conjetura no justificada. Se podría argumentar que la diferencia es semántica, ya que el efecto de un aumento arancelario, si es significativo, es brindar mayor protección a la industria local. Sin embargo, es importante no confundir efectos con intenciones. Sería más claro si se reservara el término de proteccionismo para la explícita *intención* de

proteger la industria local y separar el análisis de los efectos de aquel de las intenciones. Así, sería correcto referirse a un *aumento* o a una *reducción* de las barreras al comercio como efectos posibles de una medida de política.

A eso se suma que el uso predominante de los aranceles como fuente de ingreso fiscal (Centeno, 1997) tiene como objetivo asegurar el funcionamiento del aparato estatal (Helleiner, 1972), por lo que las adecuaciones a los aranceles buscarían optimizar el ingreso fiscal, un ejercicio que era, en palabras de Bulmer-Thomas (2014), más un arte que una ciencia. Estas consideraciones sugieren una aproximación más pragmática que doctrinaria a la política comercial.

El tercer y último problema se refiere a las medidas no arancelarias, las que en la mayoría de las investigaciones no se abordan o sólo tangencialmente. Piénsese, por ejemplo, en la regulación del cabotaje, el pago por el almacenaje obligatorio y la apertura de los puertos al comercio internacional y a los barcos extranjeros. Limitar el análisis a las medidas arancelarias deja incompleta la reconstrucción de las regulaciones legales que afecten el flujo de comercio, similar a lo que se argumentó por la ausencia de los tratados comerciales bilaterales en el análisis.

En conclusión, en la historiografía de la política comercial chilena entre 1850 y 1914 se ha privilegiado la evaluación doctrinaria de la legislación más abarcadora (como las ordenanzas) y la evaluación cuantitativa de los aranceles efectivos, ambas en términos del binomio proteccionismo-librecambismo. Sin embargo, para pesquisar lo que Courcelle-Seneuil llama los designios de la política comercial, se requieren datos complementarios que reflejen los microcambios o adecuaciones políticas en el tiempo al marco que las ordenanzas y reglamentos establecían. La legislación aduanera no sólo limitada a las ordenanzas y reglamentos y a los tratados comerciales bilaterales, permite reconstruir esos microcambios o adecuaciones por su naturaleza acotada de acción y mayor frecuencia en el tiempo. Adicionalmente, dicha legislación permitiría abordar dimensiones poco exploradas en la historiografía económica como las medidas no arancelarias.

#### METODOLOGÍA

El desafío metodológico consiste en identificar la legislación aduanera. Si bien existen algunos trabajos recopilatorios autoritativos, como los de Lira (1880), Rodríguez (1892) y Anguita (1913), no son garantía de exhaustividad, considerando que las leyes y los decretos recién a partir del 1877 comienzan a ser publicados en el *Diario Oficial* y recién a partir de 1893 son numeradas. Adicionalmente, la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile ha habilitado el portal llamado Ley Chile, donde se pueden consultar las leyes y los tratados internacionales desde 1810. Para estos últimos, esta investigación se basó principalmente en la base de datos construida para Pahre (2007).

No es de extrañar que ninguna fuente coincida por completo, por lo que es casi imposible garantizar la exhaustividad de las leyes y decretos identificados. La cantidad –406 normas para el periodo 1810-1914– hace presumir que es suficiente para haber alcanzado el punto de saturación de la información.

Para asegurar la existencia y pertinencia de la norma referenciada, se verificó para las normas del periodo 1850-1914 su texto original en Anguita (1913), Ley Chile, el *Diario Oficial* y los respectivos *Diarios de Sesiones* de la Cámara de Diputados y del Senado (disponibles en Ley Chile), es decir, un total en 333 normas.

El segundo desafío metodológico consiste en la categorización de la información. Para tal efecto, se decidió identificar siete categorías amplias, a partir del análisis del contenido de cada norma, las que se desagregan a su vez en subcategorías (véase cuadro 1).

CUADRO 1. CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS DE LA LEGISLACIÓN DE COMERCIO EXTERIOR Y ADUANAS

<i>Categoría</i>	<i>Subcategorías</i>
Aranceles	Avalúo, exportación, importación, ordenanzas y reglamentos, tratado internacional
Medidas no arancelarias (MNA)	Exportación, importación, marco legal
Marco legal	Sin subcategoría, autorización, contrabando, financiamiento, multas, reglamento
Infraestructura	Sin subcategoría, aacilitación
Recursos humanos	Sin subcategoría
Otros	Sin subcategoría
Subsidio	Producción nacional, exportación

Fuente: elaboración propia.

Las normas en las categorías de los aranceles y las medidas no arancelarias (MNA) son las más relevantes. Para facilitar el análisis, se decidió incorporar aquellas normas generales o abarcadoras que se refieren explícitamente a la determinación de los aranceles o a las MNA en estas categorías. Las demás normas jurídicas que regulan aspectos que no se relacionan con estas últimas dos categorías, se clasifican bajo el término de marco legal, como las autorizaciones del Congreso al presidente de la república para determinar los precios de avalúo, medidas para mitigar el contrabando, mecanismos del cálculo de multas o de financiamiento, y reglamentos distintos al de la aduana. Las normas que no entran en ninguna de las subcategorías, se dejan sin clasificación.

La categoría de aranceles se descompone de las subcategorías adicionales de avalúo, tratados internacionales (comerciales bilaterales), exportaciones e importaciones, las que son autoexplicativas. Sólo se recalca que una medida puede afectar simultáneamente las importaciones y las exportaciones, por lo que es posible que se asocie con ambas subcategorías (esto explica por qué la suma del número de normas no coincide con la suma de los efectos).

La categoría de recursos humanos se refiere a aquellas normas que regulan la contratación, el empleo y las remuneraciones del personal del servicio de aduanas. Como esta categoría no es de interés directo, se dejó sin subcategorías.

En la categoría subsidios se registran dos instancias de ayuda económica a actividades económicas que no se relacionan directamente al comercio internacional.

La categoría Otros se reserva para aquellas normas que no se ajustan bien en las demás, sólo se trata de dos instancias en todo el periodo analizado (véase cuadro 2).

En la producción legislativa relevante en el periodo 1850-1914, más de 60 % corresponde a normas que regulan las barreras arancelarias (51.4 %) y no arancelarias (11.4 %).

El tercer desafío metodológico consiste en evaluar la intención de la medida, o en su defecto registrar su efecto explícitamente mencionado (aumento, disminución, derogación, implementación). No nos interesa cuantificar los efectos por las razones anteriormente expuestas, lo que además quedaría fuera de las posibilidades de esta investigación. En su lugar se optó por utilizar una

CUADRO 2. FRECUENCIA ABSOLUTA Y RELATIVA DE LAS LEYES PROMULGADAS POR CATEGORÍA PRINCIPAL (1810-1914)

	1810-1914	1810-1849	1850-1914	1810-1914	1810-1849	1850-1914
	<i>Absoluto</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Relativo</i> <i>(porcentaje)</i>	<i>Relativo</i> <i>(porcentaje)</i>	<i>Relativo</i> <i>(porcentaje)</i>
Aranceles	209	38	171	51.48	52.05	51.35
Medidas no arancelarias	51	13	38	12.56	17.81	11.41
Marco legal	75	14	61	18.47	19.18	18.32
Infraestructura	42	7	35	10.34	9.59	10.51
Recursos humanos	25	1	24	6.16	1.37	7.21
Otros	2	0	2	0.49	0	0.60
Subsidio	2	0	2	0.49	0	0.60
<i>Total</i>	406	73	333	–	–	–

Fuente: elaboración propia.

metodología similar a la del Global Trade Alert (Evenett y Fritz, 2020), que utiliza un semáforo (verde, naranja, rojo) para clasificar las medidas de política comercial, una taxonomía aceptada en el análisis de la política comercial contemporánea.

Una limitación de tal metodología es que no se puede evaluar la intensidad del cambio. Sin embargo, el propósito de este artículo no es desarrollar una métrica de ella, sino contabilizar cambios en la política comercial, sin emitir juicios acerca de su intensidad. Por lo demás, al considerar la falta de información acerca de los textos legislativos completos, su desarrollo significaría tener que eliminar cierta cantidad de medidas de política del análisis por falta de acceso a los textos completos. Esto afectaría la validez de tal instrumento y limitaría la capacidad de identificar los cambios en la política comercial.

Según la codificación del “semáforo”, las medidas identificadas con el color verde tienen el efecto casi seguro de reducir las barreras al comercio; las con el color rojo tienen el efecto casi seguro de aumentar las barreras al comercio. Finalmente, el color naranja significa que la medida tendrá probablemente, en parte, como efecto el aumento de dichas barreras. Esto se aplicó a todas aquellas normas en las categorías de aranceles y MNA que afecten a las importaciones y/o exportaciones.

La clasificación de sus efectos se desprende directamente del texto mismo de la norma jurídica analizada. La vasta mayoría corresponde a medidas bien acotadas (a diferencia de las ordenanzas, por ejemplo) que producen un efecto (inmediato) en una sola dirección. Sin embargo, en aquellos casos que la norma produce efectos contrapuestos, se clasifica con el color naranja. Como se trata de un porcentaje muy menor de incidencias, esta decisión metodológica no tiene mayor incidencia sobre las conclusiones finales.

Adicionalmente, para aquellas normas que producen un efecto sobre el flujo de mercancía, se registró el tipo de bien afectado (insumos, bienes intermedios, bienes finales, maquinaria) y el sector o industria específica (agregando la categoría de global en caso que la medida fuera generalizada).

Finalmente, como una extensión, se identificaron también aquellas normas dentro de la categoría infraestructura que afectaban la facilitación del comercio internacional y el efecto que esta producía (verde, naranja, rojo). Esto permite evaluar las medidas que se tomaron para mejorar

la conectividad de la economía chilena con el resto del mundo, la que al momento de la independencia era deficiente por las restricciones a la libertad para comerciar y por los altos costos de transporte (Bértola y Williamson, 2006).

Para efectos del análisis de la estructura *ex ante* de las barreras arancelarias y no arancelarias de la política comercial, nos enfocaremos en las categorías aranceles, MNA e infraestructura (subcategoría facilitación).

Por último, la metodología propuesta no permite distinguir si los cambios realizados a la política se deben a motivos ideológicos del legislador o a una presión por parte de un grupo de interés. Sin embargo, para efectos de esta investigación, no es necesario realizar una distinción entre intereses materiales o ideológicos. En última instancia, la adecuación de la política comercial a una variedad de posiciones ideológicas o a cambios ideológicos también refleja una dinámica pragmática. Esta investigación busca evaluar la supuesta rigidez (doctrinaria) de la política comercial chilena, no la motivación subyacente a las adecuaciones. Si esa adecuación o flexibilidad se debe finalmente a causas ideológicas o materiales (beneficios económicos, perspectivas de reelección) sería una extensión valiosa, pero no directamente relevante para esta investigación.

#### ANÁLISIS: LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS ARANCELARIAS Y NO ARANCELARIAS DE POLÍTICA COMERCIAL

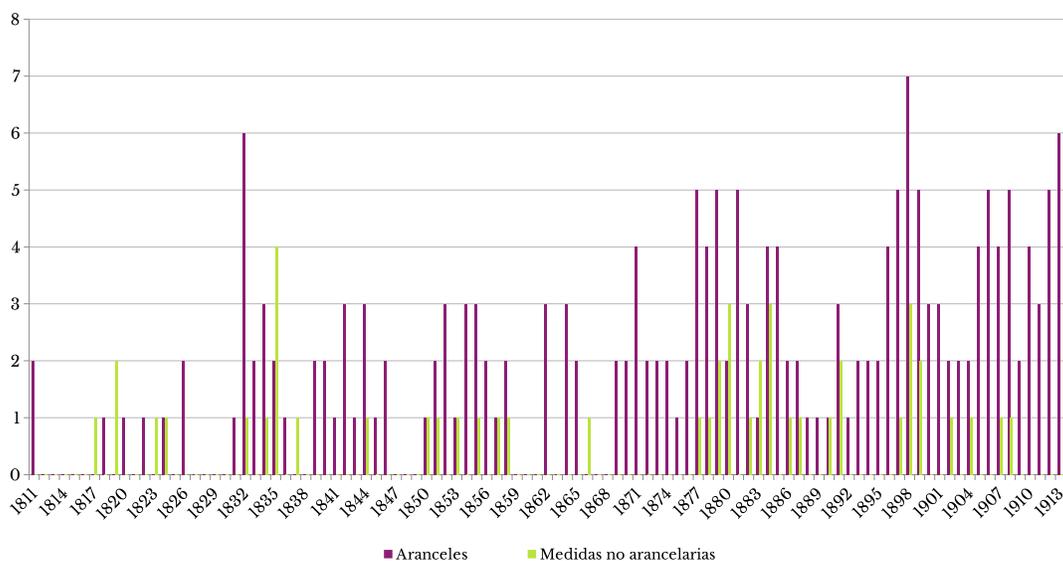
Durante el periodo de 1810 a 1914 se promulgaron en promedio dos medidas arancelarias por año y aproximadamente una medida no arancelaria por cada dos años. Esto sube a 2.6 medidas arancelarias por año (209 en total) y 1.2 medidas no arancelarias por cada dos años (51 en total) en el periodo 1850-1914. Las medidas que afectan la infraestructura son bastante menores (33 en total), por lo que no se incluyeron en la gráfica 3 (con un promedio de 0.3 y 0.4 medidas por año para el periodo 1810-1914 y 1850-1914, respectivamente).

El aumento en el promedio es esperable, considerando la mayor intensidad en las relaciones económicas internacionales a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Nótese también que, a partir de 1850, los años en los que no se promulgó ninguna medida de política comercial (arancelaria o no arancelaria) son muy puntuales. Si se considera que hasta 1898 no se puede dar una garantía de exhaustividad en la identificación de las leyes promulgadas, se puede afirmar que el comercio internacional ha sido una preocupación legislativa constante para el periodo 1850-1914.

En cuanto a su comportamiento diacrónico, las medidas muestran un comportamiento irregular, con tres cúspides marcadas: en 1832, en 1898 y 1914 (véase gráfica 3). Lo interesante es que la tendencia en las medidas arancelarias se replica bastante bien en las medidas no arancelarias. En cuanto a la explicación de estas marcadas alzas, la materia de legislación de cada una de las medidas es lo suficientemente diversa para encontrar un claro denominador común –y se requeriría, por ejemplo, un análisis econométrico para identificar factores determinantes–, el que, por cierto, está fuera del alcance de esta investigación.

En los cuadros 3 y 4 se descomponen cuantitativamente las medidas arancelarias y no arancelarias en subcategorías. Los datos sugieren que las importaciones son por mucho la subcategoría más importante. En sentido estricto, los tratados internacionales también son medidas que reducen las barreras al comercio internacional, tanto a las importaciones como a las exportaciones, por lo que podrían ser sumados a estas últimas dos categorías. Cabe recordar que una medida puede generar un efecto sobre las importaciones y las exportaciones a la vez (doble efecto).

GRÁFICA 3. DISTRIBUCIÓN DE LAS MEDIDAS ARANCELARIAS Y NO ARANCELARIAS POR AÑO (1811-1914)



Fuente: elaboración propia.

CUADRO 3. FRECUENCIA ABSOLUTA DE LAS SUBCATEGORÍAS DE LAS MEDIDAS ARANCELARIAS (1810-1914)

Subcategoría aranceles	1810-1914	1850-1914	1810-1830	1831-1860	1861-1897	1898-1914
Ordenanzas y reglamentos	14	7	3	5	6	0
Importación	135	120	3	22	51	59
Tratado internacional	36	27	2	0	15	7
Exportación	27	20	0	9	15	3
Avalúo	3	1	0	2	0	0
Total	215	175	8	38	87	69

Nota: una medida puede afectar tanto las importaciones como las exportaciones (incluye doble efecto).

Fuente: elaboración propia.

Para evaluar la dirección del efecto de las medidas arancelarias y no arancelarias, por un lado, y las medidas que afectan la logística del comercio (infraestructura); por otro, sobre el comercio internacional, véanse los cuadros 5, 6 y 7. Se aprecia que en los tres subperiodos las medidas arancelarias constituían la mayoría. Dentro de ellas, recordando la tipología del semáforo, la reducción de las barreras arancelarias dominaba con 80.5, 68.8 y 82.6% del total de medidas arancelarias. Algo similar ocurre con la infraestructura del comercio y con menor intensidad en las medidas no arancelarias. Es decir, independiente del carácter de las leyes y reglamentos más abarcadores, como las ordenanzas, las medidas de política comercial (en las tres dimensiones mencionadas) más concretas y acotadas han favorecido durante el periodo la reducción de barreras arancelarias de

CUADRO 4. FRECUENCIA ABSOLUTA DE LAS SUBCATEGORÍAS DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS (1810-1914)

<i>Subcategorías de las medidas no arancelarias</i>	<i>1810-1914</i>	<i>1810-1849</i>	<i>1850-1914</i>
Marco legal	1	0	1
Exportación	25	6	19
Importación	41	11	30
Total	66	17	49

Nota: una medida puede afectar tanto las importaciones como las exportaciones (incluye doble efecto).  
Fuente: elaboración propia.

CUADRO 5. DIRECCIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS ARANCELARIAS, LAS NO ARANCELARIAS Y LAS DE INFRAESTRUCTURA PARA EL PERIODO 1830-1860

<i>Periodo</i> <i>1830-1860</i>	<i>Medidas no arancelarias</i>			<i>Medidas no arancelarias</i>		
	<i>Aranceles</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Aranceles</i>	<i>Aranceles</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Infraestructura</i>
	<i>Absoluto</i>			<i>Relativo (porcentaje)</i>		
Verde	33	8	9	80.49	61.54	81.82
Naranja	0	0	1	0	0	9.09
Rojo	8	5	1	19.51	38.46	9.09
Total	41	13	11			

Nota: para el periodo en color verde representa un efecto casi seguro de reducir las barreras al comercio; en rojo, un efecto casi seguro de aumentar las barreras al comercio, y en naranja, un efecto que incluye parcialmente el aumento de dichas barreras.

Fuente: elaboración propia.

manera consistente. Esto no significa que la dinámica política de estas medidas más acotadas sea independiente de la de las ordenanzas. Para eso hay que evaluar el tipo de bienes que afectan las medidas y si estas son temporales o permanentes.

Sin considerar los tratados internacionales, el efecto individual tanto para importaciones como para exportaciones para el periodo 1850-1914 confirma el patrón ya detectado en la mayoría de las medidas, tanto arancelarias como no arancelarias; es decir, apunta a la reducción en las barreras al comercio (véanse cuadros 8 y 9). Ahora, si tomamos como base de comparación las medidas que facilitan el comercio (las verdes), entonces en el caso de las medidas arancelarias nos llama la atención que 90 % (90 de 100) de ellas corresponde a las importaciones y en el caso de las medidas no arancelarias 60 % (15 de 25) corresponde a las importaciones.

A continuación, se analiza el tipo de bienes que las medidas arancelarias y no arancelarias afectan. Como en el caso de la subcategoría importaciones y exportaciones, una sola medida puede afectar simultáneamente más de un tipo de bien. En caso de que una medida no especifique explícitamente los tipos de bienes afectos, se registra bajo la categoría de global. Bajo la perspectiva del fomento a la industria nacional, las exenciones de derechos a los insumos, intermedios y

CUADRO 6. DIRECCIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS ARANCELARIAS, LAS NO ARANCELARIAS Y LAS DE INFRAESTRUCTURA PARA EL PERIODO 1861-1897

<i>Periodo</i> 1861-1897	<i>Medidas no arancelarias</i>			<i>Medidas no arancelarias</i>		
	<i>Aranceles</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Aranceles</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Infraestructura</i>
<i>Absoluto</i>			<i>Relativo (porcentaje)</i>			
Verde	53	10	9	68.83	61	81.82
Naranja	2	2	0	2.60	0	0
Rojo	22	8	2	28.57	38	18.18
Total	77	20	11			

Nota: para el periodo en color verde representa un efecto casi seguro de reducir las barreras al comercio; en rojo, un efecto casi seguro de aumentar las barreras al comercio, y en naranja, un efecto que incluye parcialmente el aumento de dichas barreras.

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 7. DIRECCIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS ARANCELARIAS, LAS NO ARANCELARIAS Y LAS DE INFRAESTRUCTURA PARA EL PERIODO 1898-1914.

<i>Periodo</i> 1898-1914	<i>Medidas no arancelarias</i>			<i>Medidas no arancelarias</i>		
	<i>Aranceles</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Aranceles</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Infraestructura</i>
<i>Absoluto</i>			<i>Relativo (porcentaje)</i>			
Verde	57	5	8	62.81	41.67	100
Naranja	0	2	0	0	16.67	0
Rojo	12	5	0	17.39	17.39	0
Total	69	12	8			

Nota: para el periodo en color verde representa un efecto casi seguro de reducir las barreras al comercio; en rojo, un efecto casi seguro de aumentar las barreras al comercio, y en naranja, un efecto que incluye parcialmente el aumento de dichas barreras.

Fuente: elaboración propia.

maquinaria serían las más relevantes por el lado de las importaciones. En efecto, estas categorías, en el caso de las medidas arancelarias, representan 58.5% (62 de un total de 106) de las medidas verdes. Para una interpretación más librecambista importarían las categorías de bienes finales y las medidas globales; estas representan 41.5% de las medidas verdes arancelarias. Si bien prevalecen las medidas que protegen la industria nacional, las medidas que favorecen el libre comercio constituyen una parte considerable.

Por el lado de las restricciones a las importaciones, la imagen es distinta. Las restricciones que afectan a los bienes finales y globales constituyen 75.8% (25 sobre 33) del total de medidas restrictivas a las importaciones, considerando que las medidas restrictivas son en valores absolutos

CUADRO 8. FRECUENCIA ABSOLUTA Y RELATIVA DE LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS ARANCELARIAS PARA EL PERIODO 1850-1914

<i>Aranceles</i> 1850-1914	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>
	<i>Absoluto</i>		<i>Relativo</i> (porcentaje)	
Verde	90	10	75	50
Naranja	29	8	24.17	40
Rojo	1	2	0.83	10
<i>Total</i>	120	20	100	100

Nota: para el periodo en color verde representa un efecto casi seguro de reducir las barreras al comercio; en rojo, un efecto casi seguro de aumentar las barreras al comercio, y en naranja, un efecto que incluye parcialmente el aumento de dichas barreras.

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 9. FRECUENCIA ABSOLUTA Y RELATIVA DE LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS PARA EL PERIODO 1850-1914.

<i>Medidas no arancelarias</i> 1850-1914	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>
	<i>Absoluto</i>		<i>Relativo</i> (porcentaje)	
Verde	15	10	50	52.63
Naranja	13	7	43.33	36.84
Rojo	2	2	6.67	10.53
<i>Total</i>	30	19	100	100

Nota: para el periodo en color verde representa un efecto casi seguro de reducir las barreras al comercio; en rojo, un efecto casi seguro de aumentar las barreras al comercio, y en naranja, un efecto que incluye parcialmente el aumento de dichas barreras.

Fuente: elaboración propia.

muy inferiores que las que facilitan las importaciones. Las medidas naranjas, por el lado de las importaciones y las medidas que afectan las exportaciones, son en realidad muy pocas para poder identificar un patrón para el periodo.

En cuanto a las medidas no arancelarias, estas son relativamente pocas en el periodo contemplado para poder llegar a conclusiones responsables, aunque por el lado de las importaciones prevalecen los bienes finales y las medidas globales (a diferencia de las medidas arancelarias).

CUADRO 10. FRECUENCIA ABSOLUTA DE LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS ARANCELARIAS PARA EL PERIODO 1850-1914, DESGLOSADA POR TIPO DE BIENES

<i>Aranceles (1850-1914)</i>	<i>Importaciones</i>			<i>Exportaciones</i>		
	<i>Verde</i>	<i>Rojo</i>	<i>Naranja</i>	<i>Verde</i>	<i>Rojo</i>	<i>Naranja</i>
Insumo	38	3	0	5	6	1
Intermedio	13	4	0	2	0	0
Final	30	16	0	2	0	0
Maquinaria	11	1	0	0	0	0
Global	14	9	1	2	1	1
<i>Total</i>	106	33	1	11	7	2

Nota: para el periodo en color verde representa un efecto casi seguro de reducir las barreras al comercio; en rojo, un efecto casi seguro de aumentar las barreras al comercio, y en naranja, un efecto que incluye parcialmente el aumento de dichas barreras.

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 11. FRECUENCIA ABSOLUTA DE LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS PARA EL PERIODO 1850-1914, DESGLOSADA POR TIPO DE BIENES

<i>Medidas no arancelarias (1850-1914)</i>	<i>Importaciones</i>			<i>Exportaciones</i>		
	<i>Verde</i>	<i>Rojo</i>	<i>Naranja</i>	<i>Verde</i>	<i>Rojo</i>	<i>Naranja</i>
Insumo	2	1	0	3	0	1
Intermedio	2	0	0	0	1	0
Final	5	0	0	3	0	1
Maquinaria	0	0	0	0	0	0
Global	6	11	2	3	5	1
<i>Total</i>	15	12	2	8	6	3

Nota: para el periodo en color verde representa un efecto casi seguro de reducir las barreras al comercio; en rojo, un efecto casi seguro de aumentar las barreras al comercio, y en naranja, un efecto que incluye parcialmente el aumento de dichas barreras.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, resta por analizar si el aumento o la disminución de barreras al comercio tienen una dinámica distinta en cuanto a la vigencia en el tiempo de las medidas. Tanto para las medidas arancelarias como las no arancelarias, las medidas temporales son la minoría. Sólo para el caso de las medidas arancelarias, las exenciones temporales constituyen un porcentaje considerable (poco más de 40 %).

El desglose anterior de los datos nos sugiere entonces una dinámica más compleja de la política comercial chilena durante el periodo 1850-1914. En primer lugar, no se puede sostener convincentemente la periodización de Cortés et al. (1981), si se consideran las medidas más acotadas. Obviando la imprecisión de los términos librecambistas y proteccionistas, tanto la facilitación como

CUADRO 12. FRECUENCIA ABSOLUTA DEL CARÁCTER TEMPORAL DE LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS ARANCELARIAS Y LAS NO ARANCELARIAS PARA EL PERIODO 1850-1914

1850-1914		<i>Medidas temporales</i>	
		<i>Sí</i>	<i>No</i>
Aranceles	Verde	36	89
	Rojo	6	30
	Naranja	1	1
Medidas no arancelarias	Verde	0	18
	Rojo	1	14
	Naranja	0	4

Nota: para el periodo en color verde representa un efecto casi seguro de reducir las barreras al comercio; en rojo, un efecto casi seguro de aumentar las barreras al comercio, y en naranja, un efecto que incluye parcialmente el aumento de dichas barreras.

Fuente: elaboración propia.

la obstrucción al comercio internacional han incidido de manera continua en la política comercial durante la época. Reducir la dinámica a una sola categoría no le hace justicia a la convivencia (simultánea) de ambas fuerzas. De hecho, en el plano comparativo, la fuerza que ha dominado es la facilitación del comercio, más por el lado de las importaciones, tanto en las medidas arancelarias como en las no arancelarias. Por cierto, esa dominancia no es absoluta.

Tampoco se puede sostener la interpretación de Coatsworth y Williamson (2004), monotónicamente proteccionista, ni la de Díaz y Wagner (2004), monotónicamente librecambista, ya que la política comercial, a partir del análisis de su estructura *ex ante* y los cambios en este, es más dinámica y pragmática que estos rótulos simples sugieren.

En segundo lugar, la regulación (y los ajustes a ella) de las importaciones recibió más atención legislativa que las exportaciones, y las medidas arancelarias más atención que las no arancelarias.

En tercer lugar, la convivencia de ambas fuerzas también se observa en el tipo de bienes afectados por las medidas arancelarias y las no arancelarias, aunque principalmente las primeras. Si bien se podría imputar una intención más bien proteccionista en la liberalización de las importaciones a partir del tipo de bienes beneficiados por ella, la intención librecambista no deja de ser relevante.

#### CONCLUSIONES

El análisis de las medidas arancelarias y no arancelarias a partir de las leyes promulgadas muestra una política comercial más dinámica y pragmática que aquel basado en las Ordenanzas de Aduanas o en los aranceles efectivos promedios han sugerido. La presión sobre el sistema político para adecuarse a intereses particulares fue mayor de lo que hasta ahora se había asumido. Adicionalmente, la *dirección* de dicha presión fue consistentemente, a lo largo de todo el periodo contemplado, en la dirección de la eliminación de barreras comerciales, tanto arancelarias como no arancelarias.

El enfoque desde la estructura *ex ante* de la política comercial sugiere que el ejercicio de identificar subperiodos ignora la conjugación de presiones sobre el sistema político a fin de adecuarla a los intereses particulares. La función de las leyes específicas y acotadas como válvula de escape

o de mecanismo de ajuste a los intereses particulares (ideológicas o materiales), especialmente de aquellos que buscaban la *exención* del pago de derechos de internación, queda de lado cuando la preocupación analítica radica en la evaluación doctrinaria de la política comercial, ya sea a partir de las ordenanzas o de los aranceles efectivos promedios. Considerar el relativo éxito político de estos intereses en el plano de la adecuación micro de las medidas macro de la política comercial nos presenta una dinámica más compleja de conjugación de los intereses políticos y económicos de la época. Sugiere también que el pragmatismo político ocupó un papel mucho más preponderante en la política comercial que su evaluación doctrinaria sugiere.

La reconstrucción de tal pragmatismo es una tarea que esta investigación no puede abordar en toda su complejidad y aristas. Falta por investigar de qué manera y en qué medida las comisiones técnicas, que incidían en la fijación de los precios de avalúo y en la redacción de las ordenanzas, reflejaban o se adecuaban a los intereses políticos y económicos de la época.

También falta por desarrollar un ejercicio comparativo. A modo de ejemplo, el caso argentino evidencia una instancia formal de conjugación de los intereses políticos, aunque en la práctica sus sugerencias no fueron mayormente consideradas en la redacción final de los aranceles (Rayes, Castro e Ibarra, 2020). Esta investigación sugiere que existía un mecanismo de adecuación política, aunque de carácter más bien informal y centrado en el poder legislativo. Por cierto, a modo de hipótesis, la fortaleza de los partidos políticos en el sistema político chileno podría explicar por qué el locus de la adecuación se encontraba justamente ahí.

A pesar de las limitaciones de trabajar con fuentes que difícilmente podrían otorgar una garantía de exhaustividad, consideramos que los indicios entregados por su análisis constituyen un patrón lo suficientemente robusto como para justificar una revisión de la economía política de la política comercial chilena durante la primera globalización, que debería ser analíticamente más sensible al carácter pragmático y la conjugación de los intereses políticos, sin desmerecer la incidencia de los aspectos doctrinarios y de la estructura arancelaria ex post, pero sin sobrevalorarla tampoco.

#### LISTA DE REFERENCIAS

- Accominotti, O. y Flandreau, M. (2008). Bilateral treaties and the most-favored-nation clause: the myth of trade liberalization in the nineteenth century. *World Politics*, 60(2), 147-188. doi: [10.1353/wp.0.0010](https://doi.org/10.1353/wp.0.0010)
- Anguita, R. (1913). *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1 de junio de 1913*. Santiago de Chile: Imprenta, Litografía i Encuadernación Barcelona.
- Bairoch, P. (1989). European trade policy, 1815-1914. En P. Mathias y S. Pollard (eds.), *The Cambridge economic history of Europe from the decline of the Roman Empire: vol. 8. The industrial economies: the development of economic and social policies* (pp. 1-160). Cambridge: Cambridge University Press.
- Baldwin, R. (2016). *The great convergence: information technology and the new globalization*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Bértola, L., y Williamson, J. (2006). Globalization in Latin America Before 1940. En V. Bulmer-Thomas, J. Coatsworth y R. Cortés Conde (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*. Vol. 2: *The Long Twentieth Century* (pp. 11-56). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bulmer-Thomas, V. (1998). British trade with Latin America in the nineteenth and twentieth centuries. *Institute of Latin American Studies Occasional Papers*, 19, 1-26.

- Bulmer-Thomas, V. (2014). *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cariola, C. y Sunkel, O. (1982). *La historia económica de Chile 1830 y 1930: dos ensayos y una bibliografía*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Centeno, M. (1997). Blood and debt: war and taxation in nineteenth-century Latin America. *American Journal of Sociology*, 102(6), 1565-1605. DOI: [10.1086/231127](https://doi.org/10.1086/231127)
- Coatsworth, J. y Williamson, J. (2004). Always protectionist? Latin American tariffs from independence to great depression. *Journal of Latin American Studies*, 36(2), 205-232. DOI: [10.1017/S0022216X04007412](https://doi.org/10.1017/S0022216X04007412)
- Cortés, H., Butelmann, A. y Videla, P. (1981). *Proteccionismo en Chile: una visión retrospectiva*. *Cuadernos de Economía*, 18(54-55), 141-194.
- Courcelle-Seneuil, J. G. (1856). *Examen comparativo de la tarifa i lejislacion aduanera de Chile con las de Francia, Gran Bretaña i Estados-Unidos*. Santiago: Imprenta Nacional.
- Couyoumdjian, J. Pablo. (2015). Importando modernidad. La evolución del pensamiento económico en Chile en el siglo XIX. *Historia*, 1(48), 43-75.
- Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2016). *Chile 1810-2010. La República en cifras. Historical statistics*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Díaz, J. y Wagner, G. (2004). *Política comercial: instrumentos y antecedentes. Chile en los siglos XIX y XX* (Documento de trabajo núm. 23; pp. 1-158). Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Encina, F. A. (1912). *Nuestra inferioridad económica. Sus causas, sus consecuencias*. Santiago de Chile: Universitaria.
- Evenett, S. y Fritz, J. (2020). *The global trade alert database handbook*. Manuscrito, 14 de julio de 2020.
- Grossman, G. M. (2016). The purpose of trade agreements. En *Handbook of commercial policy* (vol. 1, pp. 379-434). Ámsterdam: Elsevier. DOI: [10.1016/bs.hescop.2016.04.016](https://doi.org/10.1016/bs.hescop.2016.04.016)
- Helleiner, G. (1972). *Comercio internacional y desarrollo económico*. Madrid: Alianza.
- Humud, C. (1974). Política económica chilena desde 1830 a 1930. *Estudios de Economía*, 1(1), 1-122.
- Kindleberger, C. (1975). The rise of free trade in Western Europe, 1820-1875. *The Journal of Economic History*, 35(1), 20-55. DOI: [10.1017/S0022050700094298](https://doi.org/10.1017/S0022050700094298)
- Lira, J. (1880). *La lejislacion chilena no codificada. Coleccion de leyes i decretos vijentes i de interes jeneral*. Santiago de Chile: El Correo.
- Llorca-Jaña, M. y Navarrete-Montalvo, J. (2017). The Chilean economy during the 1810-1830s and its entry into the world economy. *Bulletin of Latin American Research*, 36(3), 354-369. DOI: [10.1111/blar.12482](https://doi.org/10.1111/blar.12482)
- López, E. (2014). *El proceso de construcción estatal en Chile: Hacienda pública y burocracia (1817-1860)*. Santiago de Chile: DIBAM.
- Loveman, B. (2001). *Chile: the legacy of Hispanic capitalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Martner, D. (1923). *Estudio de la política comercial e historia económica nacional* (vol. 1). Santiago, Chile: Universitaria.
- Ortega, L. (2018). *Chile en ruta al capitalismo: cambio, euforia y depresión, 1850-1880*. Santiago: LOM Ediciones.
- Pahre, R. (2007). *Politics and trade cooperation in the nineteenth century the agreeable customs of 1815-1914*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Pinedo, J. (2005). El pensamiento de los ensayistas y científicos sociales en los largos años 60 en Chile (1958-1973): los herederos de Francisco A. Encina. *Atenea*, 492, 69-120.
- Pinto, J. y Salazar, G. (2002). *Historia contemporánea de Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- Prados de la Escosura, L. (2009). Lost decades? Economic performance in post-independence Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(2), 279-307. DOI: [10.1017/S0022216X09005574](https://doi.org/10.1017/S0022216X09005574)
- Rayes, A., Castro, R. e Ibarra, F. (2020). Números oscuros. La valoración de las importaciones argentinas, c. 1870-1913. *Revista Uruguaya de Historia Económica*, 10(17), 25-48. DOI: [10.47003/RUHE/10.17.02](https://doi.org/10.47003/RUHE/10.17.02)
- Rodríguez, M. (1892). *Legislación aduanera: Compilación de leyes i disposiciones vijentes i de interes jeneral, relativas al rejimen de las Aduanas de la República*. Santiago de Chile: Gutenberg.
- Rodríguez, Z. (1886). De nuestra inferioridad económica. Causas. *Revista Económica*.
- Rodríguez, Z. (1887). De nuestra inferioridad económica. Remedios. *Revista Económica*.
- Rogowski, R. (1989). *Commerce and coalitions: how trade affects domestic political alignments*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Salazar, G. (2009). *Mercaderes, empresarios y capitalistas: (Chile, siglo XIX)*. Santiago de Chile: Sudamericana.
- Sater, W. (1991). Nacionalismo económico y reforma tributaria a fines del siglo XIX en Chile. *Estudios de Economía*, 18(2), 216-244.
- Semmel, B. (2004). *The rise of free trade imperialism classical political economy, the empire of free trade and imperialism, 1750-1850*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tena-Junguito, A., Lampe, M. y Fernandes, F. (2012). How much trade liberalization was there in the world before and after Cobden-Chevalier? *The Journal of Economic History*, 72(3), 708-740.
- Veliz, C. (1963). La mesa de tres patas. *Desarrollo Económico*, 3(1-2), 231-247.
- Villalobos, S. y Sagredo, R. (2004). *Los estancos en Chile*. Santiago: Fiscalía Nacional Económica.