



H-industri@
***Revista de historia de la industria,
los servicios y las empresas en América Latina***

Año 5- Nro. 9, segundo semestre de 2011

El Estado Empresarial en América Latina: Pasado y Presente*

Carlos Marichal
(El Colegio de México)
1948car@prodigy.net.mx

En primer lugar, quisiera agradecer a la Facultad de Ciencias Económicas por la invitación a presentar esta conferencia a tan interesantes *Jornadas*, y agradecer a la Lic. Graciela Pampin por su eficaz gestión de las mismas y de los requerimientos logísticos. Sin gestión eficiente no hay empresa que sobreviva, ni gobierno que resulte operativo, ni congreso que sea memorable!

En segundo lugar, quiero dedicar estas palabras a la memoria de Jorge Schvarzer, gran investigador, innovador y entusiasta en establecer los puentes entre la economía y la historia, y en promover la historia de las empresas, desde el siglo XIX hasta hoy.

En tercer lugar, indicar que esta pequeña conferencia mía se debe en parte a sugerencias del Dr. Marcelo Rougier y sobre todo a mi interés en los múltiples trabajos que han venido publicando él, y muchos otros colegas argentinos sobre la temática de “Estado y Economía” y sobre empresas y bancos públicos en la historia reciente de Argentina. Es más, es claro que tanto en Sudamérica como en otras partes del mundo, desde hace pocos años y en particular desde el estallido de la crisis global de 2008, muchos gobiernos están cada vez más interesados en una nueva regulación -tanto de mercados financieros como del ámbito de la ecología y el desarrollo sustentable- y por ende en la función que pueden cumplir las empresas estatales o mixtas en el futuro. Se ha cerrado, por lo tanto, la era dorada de la desregulación, del neoliberalismo y de las privatizaciones, característica de los años noventa y se requiere pensar en el futuro.

* Este artículo corresponde a la Conferencia Magistral dictada en el marco de las Terceras Jornadas de la Industria y los Servicios en 2011.

Sin embargo, debo aclarar que no quiero centrar la atención tanto en el presente como en sugerir la conveniencia de estudiar más a fondo los antecedentes históricos -especialmente en la segunda mitad del siglo XIX- recordando las experiencias de los Estados en Latinoamérica con los primeros proyectos de desarrollo económico, las primeras empresas estatales en la región, y la experiencia en algunos países con las primeras privatizaciones de hace más de un siglo.

Las estrategias para la promoción del desarrollo económico tienen una larga historia en Latinoamérica, aunque sus ejes han cambiado en distintos períodos, al igual que sus objetivos y su encuadre ideológico. En realidad, yo creo que es conveniente comenzar por una brevísima reflexión lingüística, al abordar esta temática. Para empezar, es necesario recordar que el concepto y terminología del “desarrollo” económico es relativamente reciente: la “economía del desarrollo” nace en los años cuarenta en Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos, y en América Latina sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial.

Recordemos que antes de la década de 1940, y durante más de un siglo, la expresión más popular para referirse al mismo concepto era la del “progreso”. En las cabezas de los liberales ilustrados del siglo XIX, esta expresión se vinculaba con un concepto dieciochesco de la ilustración y de la perfectibilidad del hombre y de las sociedades. Por ello se usaba para referirse tanto al progreso político (la adopción de regímenes representativos), al progreso social, al cultural, al científico y al económico. Sin embargo, desde mediados del siglo XIX, este último aspecto fue ganando fuerza en la conceptualización de dicho término.

Yo lo asocio en parte con el éxito de la *Exhibición internacional* en Londres en 1851, (en realidad se llamó *Great Exhibition of the Works of Industry of all Nations*) cuando se hizo hincapié en el potencial del progreso técnico y su relación con el desarrollo económico. La celebración de los inventos mecánicos hacía pensar en la posibilidad de modificar y mejorar las condiciones de vida en forma rápida y sostenida, elemento esencial del “progreso”. Las máquinas de vapor eran símbolo de la nueva industria, tanto en su uso en minas y fábricas, como montados a bordo de carros para convertirse en ferrocarriles, y a bordo de barcos para convertirse en “vapores” marítimos!

En América Latina, pese a la inestabilidad de los primeros tres decenios que siguieron a la independencia, las ideas del progreso económico se adoptaron con notable rapidez desde la mitad del siglo en adelante, cosa que a veces olvidamos. Un excelente testimonio lo proporciona el libro de Paul Gootenberg, que mucho les recomiendo, que se titula *Imagining Development* que analiza la notable profusión de folletos, artículos y libros de escritores, proyectistas, economistas incipientes y políticos peruanos entre 1850 y 1873 en la tarea de “imaginar” fórmulas para impulsar el progreso económico.

Ello se reflejó también en las acciones de muchos gobiernos al adoptar explícitamente políticas de fomento económico. Por ejemplo, la creación del Ministerio de Fomento en México en 1853, impulsado por el ilustrado Lucas Alamán, es sintomática.

En Brasil, en los años sesenta, el Ministerio de Agricultura fue una de las primeras instancias dedicadas a impulsar la expansión agrícola, la colonización, y la inmigración europea a partir de subsidios para los viajes, y también proporcionando subsidios para la navegación costera y por el Amazonas.

En Argentina, sería el Ministerio del Interior en los años sesenta que impulsaría proyectos agrícolas y colonización, al mismo tiempo que creaba el Departamento de Puentes y Caminos (copiando el modelo francés) para mejorar el transporte interior.

Luego vendría la creación de departamentos específicos para impulsar telégrafos, ferrocarriles y puertos, en muchas naciones, más tarde convertidos en Ministerios de Obras Públicas y Comunicaciones. Todo ello tuvo lugar a partir de los decenios de 1850 y 1860, por lo que podemos bautizarlos como la era de la “invención del progreso” en la región latinoamericana.

En el corto tiempo que tengo, no puedo comentar la importancia del campo de estudio de las políticas económicas del Estado en su conjunto, pues constituye un inmenso espacio de investigación y reflexión, que puede abordarse desde la historia fiscal, la historia arancelaria, la historia de las inversiones públicas, la historia de la deuda externa pública, etc. Por ello, en esta plática me limitaré, más bien, a señalar la importancia del “primer gran ciclo” de creación de empresas de carácter estatal entre 1860 y 1890 y su relación con los primeros ciclos de endeudamiento externo en la región. En realidad, este enfoque puede ayudar a cualquiera a percatarse que se han producido dos grandes épocas de creación de empresas estatales en América Latina. La más conocida es la de 1930-1980, (época de oro de las empresas estatales), pero la primera, entre 1860 y 1890, constituye un antecedente de gran interés, el cual se cerró con una ola de “privatizaciones” en el decenio de 1890, similares en muchos sentidos a las privatizaciones más conocidas de los años noventa, una centuria después.

Las empresas estatales han existido hace tiempo: en el caso de Hispanoamérica, un antecedente de este tipo de organizaciones económicas se dio durante la colonia, especialmente en la época borbónica, durante la cual encontramos que la mayoría de dichas entidades eran “monopolios fiscales”: el estanco del tabaco, la mayor empresa del mundo atlántico; el monopolio del azogue; el estanco de la sal y de la pólvora, etc. Varias eran verdaderas empresas organizadas bajo un esquema imperial, las cuales han sido estudiadas en el caso de España por historiadores como Rafael Dobado y Francisco Comín, entre otros. En la primera mitad del siglo XIX, sin embargo, la mayoría de los monopolios fiscales fueron debilitándose y eventualmente disolviéndose, especialmente en la América española.

Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XIX en diversos países latinoamericanos se comenzaron a crear un número considerable de empresas estatales, especialmente en los sectores de ferrocarriles

y banca, así como entidades económicas públicas encargadas de la administración de telégrafos, correos, puertos y suministro de agua. Estas ya no eran del tipo del monopolio fiscal colonial sino que operaban como “empresas paraestatales o como organismos de servicios públicos”, que cobraban tarifas por sus servicios. Este era un nuevo concepto, que se observa en la operación de algunas de las primeras empresas públicas en Argentina, Brasil, Perú, Chile y otros países sudamericanos desde 1850 en adelante.

Podemos sugerir que las primeras grandes empresas públicas o mixtas fueron ferrocarriles y bancos en Argentina, Brasil y Perú, para mencionar solamente tres de los países mayores. En el caso de Argentina y Brasil, desde la década de 1860 se hizo notar la imbricación entre ambos, lo cual habla de un fenómeno muy interesante del incipiente capitalismo en ambos países. Los bancos públicos o mixtos ayudaron a financiar a los primeros ferrocarriles y éstos a su vez se convirtieron en algunos de los mayores clientes de los bancos domésticos.

No hace falta recordar en el caso de Argentina que fue a partir de la adaptación de la Casa de Moneda a estas funciones en 1854 cuando se la autoriza a recibir depósitos que comenzó a transformarse en un banco. De allí que se creara en el puerto de Buenos Aires una institución que eventualmente llegaría a ser el mayor banco de Sudamérica, el Banco de la Provincia de Buenos Aires (BPBA).

La originalidad de las operaciones del BPBA también se reflejaba en el manejo de sus utilidades, las cuales se capitalizaban sistemáticamente; recordemos que si bien tenía una imagen de banco privado, porque sus directivos eran comerciantes connotados, en la práctica era un banco de gobierno. Andrés Lamas argumentaba: “sin esta capitalización de utilidades, el Banco no hubiera logrado infundir toda la confianza que se captó en la República y que produjo las corrientes de ahorros y de capitales que ha afluído a sus cajas...”¹

Pero también debe recordarse que fue con la creación del Ferrocarril Oeste de la Provincia de Buenos Aires, en los mismos años, que se produjo un fuerte despegue de la economía regional. Y resulta especialmente interesante observar que este Ferrocarril -que pronto se estatizó- se convirtió en el mayor cliente empresarial del Banco, al tiempo que éste le proporcionaba gruesos créditos para su expansión.

Otra institución bancaria argentina muy original era el Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires, fundado en 1872. Comenzando como un simple departamento hipotecario del Banco Provincia, se resolvió constituirlo como banco hipotecario de capital gubernamental hacia principios de 1870. De nuevo, observamos en sus estatutos y normas operativas la confluencia de varios modelos. Como señalaba Francisco Balbín, en la primera *Memoria* de 1872, se habían tenido en cuenta las leyes y normas hipotecarias de varios países, como Alemania. Pero también debe enfatizarse que los Bancos Hipotecarios argentinos (Provincial y Nacional) tenían semejanzas con el francés *Credit Foncier*, por su tendencia a favorecer los créditos a los bienes raíces urbanos tanto como los rurales. En todos estos casos, la ideología Saint-

¹ Lamas (1986), p. 67.

simoniana (fuertemente estatista) ejerció un papel importante entre políticos y tempranos economistas en el Río de la Plata y Brasil, al menos entre 1850 y 1870.

De hecho, algo similar estaba ocurriendo al mismo tiempo en Brasil: desde comienzos de la década de 1850 se produjeron cambios importantes en el incipiente sistema bancario brasileño. En primer lugar, en 1851 se estableció el segundo *Banco do Brasil*, bajo la dirección del futuro Barón de Mauá, el financiero más imaginativo de Sudamérica. Sin embargo, después de tres años de crecimiento, el gobierno resolvió rescindir su concesión, obligándolo a fusionar su banco con su gran rival, el Banco Comercial do Río de Janeiro. De allí habría de nacer un coloso (el tercer *Banco do Brasil*) que fungiría como banco de gobierno y, al mismo tiempo, como banco comercial con varias sucursales aunque no tantas como deseaba Mauá.

En algunos aspectos el modelo organizativo del *Banco do Brasil* era el Banco de Francia, que el banquero Mauá no consideraba como idóneo. De hecho, él pronto se desvinculó del banco oficial estableciendo su propia casa bancaria privada. En correspondencia de 1854 con Andrés Lamas (político uruguayo) Mauá hacía hincapié en la conveniencia de que se estableciera un banco de gobierno en Montevideo, pero recomendaba que no se copiara al Banco de Francia.

Como puede observarse a partir de las estadísticas bancarias algo rudimentarias de la época, el nuevo *Banco do Brasil* dominaba el sistema bancario en Río de Janeiro y en los estados. De acuerdo con un bien informado escritor contemporáneo, Ferreira Soares, el *Banco do Brasil* se convirtió efectivamente en el “banquero de bancos”, descontando el papel comercial que negociaban los comisarios (comerciantes del café) a través de las veintiún casas bancarias fundadas entre 1850 y 1860.²

Al mismo tiempo, en Brasil se impulsaron los primeros ferrocarriles. En su excelente libro sobre el papel del Estado en la economía brasileña, el historiador Steven Topik ha argumentado que la construcción de estos ferrocarriles fue crucial para impulsar la actividad económica: en los años de 1860 y 1870 se construyeron varias líneas que conectaban a las ciudades de Recife, Salvador, Río de Janeiro y Santos con su *hinterland* exportador. Y luego en los años de 1880 se experimentó un auge aún mayor de construcción. Hacia 1888 Brasil contaba con casi 10.000 kilómetros de líneas, lo que le colocaba en lugar doceavo en el mundo. Sorprendentemente, una tercera parte del sistema era propiedad del Estado.

Las primeras olas de empresas estatales en Brasil y Argentina estuvieron ligadas a una temprana fase de endeudamiento externo. Fue precisamente a partir de la contratación de empréstitos externos que se lograron impulsar muchos ferrocarriles, obras portuarias y otras obras públicas en la época. Ello se explica en parte por la debilidad de los mercados de capitales locales ya que, salvo algunos pocos bancos domésticos, no había gran oferta de capitales para construir empresas tan costosas como los

² La información procede de Stein (1970), p. 238, que cita Ferreira Soares (1865 (b)).

ferrocarriles. El caso más impresionante -o alucinante de endeudamiento para financiar el progreso- fue el caso del Perú.

Cuadro: Préstamos externos a gobiernos latinoamericanos, 1850-1875

Nación	Número de préstamos	Valor nominal total ^a (miles de libras esterlinas)	Objetivos ^b		
			Militares (%)	Obras Públicas (%)	Refinanciamiento (%)
Argentina	7	13,488	20	68	11
Bolivia	1	1,700	-	100	-
Brasil	8	23,467	30	13	57
Chile	7	8,552	37	51	12
Colombia	2	2,200	-	9	91
Costa Rica	3	3,400	-	100	-
Ecuador	1	1,824	-	-	100
Guatemala	2	650	-	77	23
Haití	1	1,458	-	-	100
Honduras	4	5,590	-	98	2
México ^c	2	16,960	70	-	30
Paraguay	2	3,000	-	80	20
Perú ^d	7	51,840	10	45	45
Sto. Domingo	1	757	-	100	-
Uruguay	1	3,500	-	-	100
Venezuela	2	2,500	-	30	70

Fuente: Carlos Marichal, *Historia de la deuda externa de América Latina*, Madrid, Alianza, 1992, apéndice 1, pp. 281-283.

La fabulosa deuda peruana a mediados de siglo: auge, crisis y reestructuración

Perú, experimentó el “boom” exportador más espectacular de Latinoamérica en los decenios de 1850-1870 merced a la súbita expansión de la demanda europea por el guano. Fue entonces que el gobierno ensayó un experimento fiscal realmente original que consistía en establecer un monopolio fiscal sobre las exportaciones del fertilizante.

Las extraordinarias rentas del gobierno peruano le permitieron un nivel de endeudamiento superior a todos los demás países latinoamericanos. Para fines de la década de 1860 el fabuloso sueño que hizo presa de la imaginación de la clase dirigente peruana fue la construcción de una vasta red de ferrocarriles para conectar las dinámicas regiones costeras con las comunidades campesinas del altiplano andino. Los motivos que condujeron a los políticos contemporáneos a promover la construcción de estos ferrocarriles fueron diversos. Manuel Pardo, presidente de Perú entre 1872 y 1876, expresó su entusiasmo por el “caballo de hierro” de la siguiente manera:

“¿Quién niega que los ferrocarriles son hoy los misioneros de la civilización? ¿Quién niega que el Perú necesita urgentemente de semejantes misioneros? Sin ferrocarriles no puede hoy haber verdadero progreso material, y aunque parezca mucho decir, sin progreso material no puede hoy haber tampoco en las masas progreso moral, porque el progreso material proporciona hoy a los pueblos bienestar y el bienestar los saca del embrutecimiento y de la miseria.”

En 1868 el contratista Henry Meiggs inició los trabajos de construcción. Contrató a diez mil trabajadores chilenos y bolivianos que tendieron unos 170 kilómetros de líneas. La mayor parte de las provisiones y del equipo también fue importada: millares de traviesas de los aserraderos de Chile y de Oregón, harina del Valle Central chileno, puentes de hierro, rieles y locomotoras de Gran Bretaña.

Una segunda línea comenzada en 1870 para conectar a Lima con la ciudad andina de Oroya, cubrió una distancia de 222 kilómetros a través de terrenos increíblemente escabrosos. Para atravesar los profundos precipicios e hilera tras hilera de elevadas montañas, se construyeron un total de 61 puentes, 26 subidas en zigzag y 65 túneles, incluyendo el notable túnel Galerna que pasaba bajo la cima del Monte Meiggs (!), a más de 4.500 metros sobre el nivel del mar, lo cual convirtió al Peruano Central en el ferrocarril más alto del mundo.

Impacto de la crisis de 1873 y el nuevo auge de los años de 1880

La época del “boom” guanero y de los empréstitos extranjeros se cerró con la crisis financiera internacional de 1873, y a partir de 1875 el gobierno peruano se enfrentó al dilema irresoluble de pagar una montaña de deudas con recursos cada vez más escasos. En cambio, en otros países como Argentina o el Uruguay, la crisis no fue tan prolongada ni devastadora. Entre 1880 y 1890 diez provincias argentinas negociaron veinticinco créditos externos en Inglaterra, Francia, Bélgica y Alemania por una suma total de casi 35 millones de libras. En el mismo lapso, cinco gobiernos municipales, los de Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Santa Fe y Paraná, obtuvieron un total de diez empréstitos en el extranjero. Y simultáneamente varias empresas estatales argentinas encontraron mercados para sus bonos en Europa. La compañía estatal del Ferrocarril Oeste de la Provincia de Buenos Aires contrató varios préstamos en Inglaterra a principios de los años de 1880. Por su parte, el Banco Nacional (creado en 1872) pudo vender sus propios valores a través de un sindicato de banqueros británicos y alemanes. Al mismo tiempo, los bancos hipotecarios estatales -el Banco Hipotecario Nacional y el Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires- colocaron casi 30 millones de libras esterlinas en cédulas hipotecarias en los mercados primarios y secundarios de Europa.

El predominio argentino en el terreno de las finanzas internacionales durante la década de 1880 recuerda en muchos sentidos al papel del gobierno peruano en la fiebre financiera de 1860-1873. Sin

embargo, las autoridades financieras argentinas no tomaron en cuenta las lecciones de dicha experiencia.

Crisis de 1890

Con el estallido de la crisis de 1890 se cerró el primer gran ciclo de bancos y empresas estatales en el Río de la Plata, y se inició una era de privatizaciones. Primero se produjo una serie de pánicos bancarios en Buenos Aires y Montevideo que impactaron a su vez a los mercados internacionales, en particular en Londres, época que se bautizó como el “pánico Baring”.

El periódico bonaerense *El Diario* señalaba:

“Si la cosa ha impresionado grandemente en los círculos comerciales...la alarma es grandísima en las clases trabajadoras y entre los pequeños depositantes sujetos al choque de las impresiones callejeras, de los rumores y de los *canards* anónimos (...) En la calle de Florida reinaba gran agitación en la rueda de corredores, como se llama la reunión que hacen en la galería de lo de Burgos, conocidos miembros de la Bolsa y comerciantes...”

A partir de este momento, se hizo manifiesto que el sistema bancario estatal se desmoronaba. Los dirigentes políticos Pellegrini y López no tuvieron otra alternativa que la de cerrar el Banco Nacional y pronto siguieron el Banco de la Provincia de Buenos Aires y diez bancos estatales de otras provincias.

A su vez, los vínculos entre los ferrocarriles estatales y la deuda externa se hicieron manifiestos desde comienzos de la crisis de 1890. En ese año el gobierno decidió vender las empresas ferroviarias estatales que seguían en pie a los inversores británicos con el objeto de reducir la deuda externa. Las protestas en contra de estas medidas fueron numerosas pero pronto las mayores empresas ferroviarias británicas absorbieron a la mayor parte de las compañías estatales.

Esta ola de “privatizaciones” tuvo un fuerte eco en el Perú, donde en 1890 los banqueros ingleses presionaron para que el gobierno peruano entregara sus propiedades a cambio de liquidar la enorme deuda externa, en moratoria. A raíz de estas presiones, se estableció la famosa *Peruvian Corporation* que recibió todos los ferrocarriles estatales, dos millones de hectáreas de tierras fiscales y una serie de concesiones mineras. Esta corporación extranjera ejercería un enorme poder en el país durante decenios.

El contraste con Brasil

Mientras que Argentina y Perú entraron en una etapa de “privatizaciones” en los años de 1890, después de 1900 en Brasil ocurrió lo contrario. Pese a sufrir la crisis financiera conocida como el *Encilbamento* en 1891, los ferrocarriles brasileños experimentaron un auge; buena parte fueron impulsados con capital británico, pero después de nuevas crisis financieras a principios del siglo XX, el Estado brasileño

asumió posiciones cada vez más importantes en el sector. De hecho, hacia 1930 dos terceras partes del sistema nacional era propiedad gubernamental y la mitad era operado por entidades públicas. Esta política de flexibilidad que reflejaba la posibilidad de impulsar empresas mixtas se convertiría en una característica del desarrollo brasileño, especialmente después de 1960. Y hoy en día, es manifiesta la importancia de las empresas paraestatales de Brasil, por ejemplo en el petróleo como en la banca de desarrollo. No olvidemos, por ejemplo que el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil es uno de los mayores del mundo hoy en día y ha ayudado a enfrentar la gran crisis financiera mundial que se ha experimentado desde 2008.

En resumidas cuentas, cuando hablamos de la relación entre Estado y economía, y del papel histórico de las empresas estatales en la historia latinoamericana, creo que bien vale la pena hacer un poco de historia, como estoy seguro que se hará en estas Jornadas, en todas sus mesas, tan diversas e interesantes.