

Empresarios, Estado y el juego político en el Perú, 1850-1930



Rory Miller, historiador británico, autor del libro

LUIS FELIPE ZEGARRA*

* PhD en Economía (University of California, Los Angeles). Actualmente, es profesor de Economía y director del Centro de Estudios Sociales, Industriales y Económicos de Centrum Católica, la Escuela de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
lfzegarrab@pucp.edu.pe

El libro *Empresas británicas, economía y política en el Perú, 1850-1934* del profesor Rory Miller¹ es un conjunto de doce artículos previamente publicados (aunque no necesariamente de fácil acceso para los estudiantes y profesionales de la historia económica peruana), nos brinda información sobre la interacción entre empresarios británicos, empresarios nacionales y políticos en la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, procurando no solo describir en qué consistió tal interacción, sino además tratando de explicar la racionalidad del comportamiento tanto de empresarios como políticos.

RELACIONES DE DEPENDENCIA

Uno de los logros más importantes en el trabajo de Miller es la profundización en el análisis del juego político. En varios de sus artículos, Miller nos muestra que las relaciones entre empresarios y políticos fueron mucho más dinámicas y complejas de lo que muchos historiadores habían sugerido.

Un punto importante es que la acción colectiva de los empresarios nacionales y extranjeros ha sido sobrestimada por muchos historiadores. Por un lado, Miller sostiene que no existió una clase oligárquica estática y sin conflictos. La evidencia parece mostrar que los empresarios costeños no actuaron necesariamente como una clase cohesionada y unida para influenciar en las decisiones del Ejecutivo. El rol de las asociaciones de hacendados fue más limitado de lo que muchos piensan en la defensa de intereses colectivos de hacendados de índole nacional. Miller sostiene, por ejemplo que *la mayoría de los hacendados querían sobre todo guardar sus propios intereses locales (...)* Además, *la defensa de los intereses locales significaba que la familia entraría en conflicto con otros hacendados vecinos, resultando que en el ámbito nacional la política estaría llena de luchas personales dentro de la élite por causa de esas rivalidades* (p. 320).

Los empresarios extranjeros tampoco parecen haber formado una clase cohesionada en defensa de sus intereses colectivos. En el caso de la industria del petróleo, dos episodios muestran que no existía una alianza sólida entre la International Petroleum Company (IPC) y Lobitos Oilfields Ltd. En 1918, la IPC suspendió sus actividades como mecanismo de presión al gobierno peruano, sin dar advertencia previa a la Lobitos. Asimismo, las modificaciones posteriores en los derechos de exportación sugieren que la Lobitos tuvo que negociar por su cuenta. Miller sostiene además que el gobierno, primero al atacar la concesión de la IPC y luego sus ventas locales, pudo introducir una cuña entre ambas compañías. La Lobitos tuvo que negociar independientemente con el gobierno a través de préstamos, pagos en efectivo o compras de moneda extranjera. En otros casos, los grupos de empresarios extranjeros tampoco eran cohesionados. En el caso del comercio de la lana, Miller sostiene que hay poca evidencia de la colusión entre comerciantes extranjeros para comprar a precios bajos. Las alianzas eran más bien frágiles y raramente duraban mucho.

Los grupos de empresarios nacionales y extranjeros, entonces, no parecen haber sido tan cohesionados como pudimos haber pensado. Los intereses individuales (más que los intereses colectivos empresariales) parecen haber tenido un peso importante en

¹ Editado por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

el juego político. Esto implica que las interacciones entre empresarios y políticos fueron mucho más complejas de lo que alguna vez se pensó.

Por otro lado, la evidencia presentada por Miller sugiere que los empresarios nacionales y los políticos nacionales no fueron necesariamente colaboradores de las empresas extranjeras. En muchos casos, hubo conflicto entre los intereses de algunos empresarios nacionales y algunos empresarios extranjeros. En estos casos, las elites locales presionaban a sus representantes en el Congreso, para que estos a su vez presionaran al Ejecutivo por una modificación en una concesión o contrato con las empresas extranjeras en cuestión. Tampoco parece ser cierto que los empresarios extranjeros hayan “dominado” a los empresarios nacionales. En el comercio de la lana, Miller indica que *los terratenientes y políticos locales fueron frecuentemente críticos de los comerciantes, así como la Peruvian Corporation, y culparon a los intermediarios británicos de impedir el desarrollo de la región por pagar bajos precios por la lana e imponer altas comisiones por sus servicios* (p. 423). Esto, sin embargo, no refleja necesariamente una relación de dominio de parte de los nacionales. Para que ello sea cierto, los comerciantes tendrían que haberse coludido con el fin de pagar precios bajos. Miller sostiene que una manera en que el grupo de comerciantes británicos puede haber explotado a los productores locales es a través del establecimiento de un cartel de compradores para fijar los precios pagados a los productores. Sin embargo, existe poca evidencia de que lo hicieran de manera exitosa después de la Guerra del Pacífico. En general, pues, las estructuras de mercado no parecen haberle permitido a los empresarios extranjeros abusar de un supuesto poder de mercado.

El gobierno peruano no actuó tampoco necesariamente en función de intereses foráneos. Quizás el contrato con empresarios foráneos más impopular haya sido el contrato Grace. Miller, sin embargo, sostiene que el contrato Grace no fue un mal nego-

cio para el Perú. En el contexto particular en que se firmó este contrato, el Perú no tenía muchas alternativas para poder garantizar la recuperación económica luego de la derrota de la Guerra con Chile. El contrato Grace aseguró la recuperación del crédito al sector público, algo que parecía bastante difícil luego de haber perdido el salitre y experimentar una caída fuerte en las exportaciones de guano. De acuerdo con Miller, el gobierno veía el contrato no solo como un medio para restaurar su crédito, sino también como un método a través del cual obtener en el extranjero el capital que permitiría completar los ferrocarriles, estimulando así el desarrollo económico del país. Por otro lado, al representar el Congreso a las elites locales, y al ser el Ejecutivo un poder débil, en realidad, es difícil defender ahora la hipótesis que el Perú fue “sometido” a los intereses foráneos.

En resumen, la interacción entre empresarios y políticos fue bastante dinámica y compleja. Identificar los intereses individuales es importante para comprender el diseño de políticas, especialmente con respecto a las empresas nacionales y extranjeras. Los grupos empresariales no fueron tan cohesionados ni el Perú sometido a intereses foráneos como algunos habían postulado.

DESARROLLO ECONÓMICO

La obra de Miller nos permite además identificar algunos posibles factores que puedan haber limitado el desarrollo económico del país. Uno de ellos fue probablemente la geografía y la infraestructura de transporte. Los ferrocarriles han sido tradicionalmente vistos como una gran innovación tecnológica. Tal como sostiene Miller, en el Perú, la alternativa al ferrocarril era el sistema tradicional de mulas, un sistema lento y caro. En ese sentido, el ferrocarril, a pesar de ser un monopolio, llevó a una reducción en los costos de transporte en la sierra central, lo que permitió el incremento en la producción de cobre hacia principios del siglo XX.



Pese a los beneficios sociales del ferrocarril, hubo pocos ferrocarriles en el Perú. El Perú tenía apenas 0,7 kilómetros de ferrocarriles por cada mil personas, proporción bastante menor que en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, y Uruguay. Al tener una red ferroviaria bastante limitada, los costos de transporte eran todavía muy altos en gran parte del territorio nacional. Estos altos costos de transporte pueden haber tenido un impacto significativo en el desarrollo de vastas regiones del país.

Miller también ha estudiado la corrupción en el país. Aunque hubo un rompimiento político con el orden colonial, la corrupción siguió existiendo en el Perú después de 1821. A niveles bajos del gobierno, siguieron existiendo los mismos incentivos para corromper o ser corrompidos. A niveles altos del gobierno, la caída del poder central y la falta de control habrían fomentado la corrupción, especialmente con el aumento de la inversión extranjera y el boom comercial. Las épocas de auge habrían aumentado las oportunidades de corrupción. En lo que se refiere a inversión en portafolio, las autoridades autorizaban préstamos al Estado o la utilización de dichos préstamos a cambio de comisiones. En lo que se refiere a inversión extranjera, la corrupción se produjo pues las empresas extranjeras muchas veces requerían concesiones, operaban como monopolios y necesitaban nexos con el poder político para sus actividades diarias. La corrupción probablemente afectó el desarrollo económico del Perú, al ocasionar una asignación ineficiente de los recursos públicos.

La falta de credibilidad en las reglas de juego ha sido mencionada por varios economistas como una causa de bajos niveles de inversión privada y de bajas tasas de crecimiento económico. A partir de la evidencia presentada por Miller, uno puede extraer la conclusión de que el Perú fue un país que no brindó necesariamente un clima de estabilidad a los inversionistas extranjeros. La suspensión de pagos de la deuda, la corrupción y los intentos de expropiar algunas empresas extranjeras redujeron probablemente la confianza en el Perú y aumentaron el riesgo país. Así, Miller indica que en 1910, la empresa Chimbote Syndicate señalaba que “las acciones peruanas no estaban bien vistas por las casas financieras de Londres y por los bancos de inversión, a menos que tales emisiones se hagan en la forma de bonos, y que el interés de los mismos esté garantizado por el gobierno peruano y respaldado por impuestos buenos y sólidos” (p. 432). Unos años antes, en 1898, el presidente de la Peruvian Corporation describió al Perú como “la típica república suramericana que incumple sus pagos” (p. 435).

Por otro lado, la utilización de los recursos públicos no era adecuada. Miller sostiene que el Perú enfrentaba la quiebra en 1872. Se habían disipado los recursos públicos (provenientes en gran parte

“La obra nos permite identificar algunos posibles factores que puedan haber limitado el desarrollo económico del país”

de préstamos) en ferrocarriles y en gasto corriente. Para 1872, la deuda externa total era 35 millones de libras esterlinas, lo cual implicaba que los ingresos del guano solo servían para pagar el servicio de la deuda. La construcción de ferrocarriles había sido hecha de manera ineficiente. Dichas obras “fueron mal planificadas, costosas y especulativas. La línea de Moquegua fue mal ubicada: sus curvas eran demasiado agudas, su pendiente empinada y sus terraplenes no eran seguros. El ferrocarril de Chimbote fue iniciado antes de considerar el difícil cruce de los valles. La línea de La Oroya —una línea a la luna— quedó sin concluir, lejos de su propuesta terminal andina. La red, que a menudo no lograba competir con llamas y mulas, resultó no ser rentable. Mollendo, un fondadero que aún estaba prácticamente deshabitado, pasó a ser la estación terminal del Ferrocarril del Sur” (p. 35-36). Esto implica que los recursos públicos no fueron utilizados de manera eficiente, lo que llevó a un derroche de recursos y una baja productividad de los proyectos de inversión pública.

En general, queda la sensación de que el Perú no tuvo un plan estratégico de largo plazo, que considerara las metas a alcanzar y los medios disponibles. En particular, las políticas públicas respondieron a las necesidades de corto plazo, y solo en ocasiones se tuvo una visión de largo alcance. En estas circunstancias, las políticas no garantizaron el crecimiento económico sostenido.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El trabajo de Miller es sin duda una contribución significativa a la comprensión de nuestro pasado. Representa un trabajo serio que nos permite entender mejor la interacción entre economía y política. Primero, rompe con la tradición “dependentista” que había dominado parte de los trabajos de historia. Y segundo, nos brinda evidencia que nos permite entender mejor las razones de nuestro lento desarrollo económico en este periodo.