

# Revista de la CEPAL

*Director*  
RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*  
ADOLFO GURRIERI

*Secretario Adjunto*  
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1981

**S U M A R I O**

Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina. <i>Luiz Claudio Marinho</i>	9
Las empresas transnacionales en un nuevo proceso de planificación. <i>Arturo Núñez del Prado</i>	35
El Este, el Sur y las empresas transnacionales. <i>Alberto Jiménez de Lucio</i>	51
Las empresas transnacionales en el desarrollo minero de Bolivia, Chile y Perú. <i>Jan Kňakal</i>	63
La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña. <i>Maria da Conceição Tavares y Aloisio Teixeira</i>	85
Las empresas transnacionales en la economía chilena. <i>Eugenio Lahera</i>	107
El Estado y los bancos transnacionales: enseñanzas de la crisis boliviana de endeudamiento público externo. <i>Michael Mortimore</i>	125
Los bancos transnacionales, la deuda externa y el Perú. Resultados de un estudio reciente. <i>Robert Devlin</i>	151
Algunas publicaciones de la CEPAL.	187

## Las empresas transnacionales en el desarrollo minero de Bolivia, Chile y Perú

Jan Kñakal\*

Con el propósito de aprovechar mejor sus recursos naturales no renovables, los gobiernos de América Latina han emprendido, desde la posguerra, cambios sustanciales en la estructura productiva de la minería ampliando la participación del Estado en sus actividades y aplicando políticas activas además de negociaciones con las empresas transnacionales que tradicionalmente tuvieron el control del sector. Dada la inexistencia de empresas privadas nacionales con la necesaria capacidad financiera, tecnológica y administrativa, el Estado se ha visto obligado, en algunos países, a asumir funciones empresariales y establecer empresas públicas para explotar, elaborar y comercializar minerales. Pese a ello, en muchos casos ha persistido la dependencia con relación a las ETs, especialmente en los campos de la tecnología y la comercialización en los mercados mundiales.

Se analizan aquí tres tipos de experiencias de los países mineros de América Latina: la promoción y fiscalización de las ETs durante el período de auge de la minería en gran escala (gran minería), con énfasis particular en el caso de los acuerdos peruanos con la Southern Peru Copper Corporation y su posterior renegociación; el cambio de la propiedad minera en el caso de la 'chilenización' y nacionalización del cobre en este país; y, finalmente, la experiencia del sector público boliviano en la integración minero-metalúrgica. Si bien el autor admite que se trata de un número reducido de experiencias, este artículo sólo se propone destacar aquellos factores que fortalecieron en mayor medida la capacidad de negociación y acción de los tres países, y redundaron en mayores beneficios para sus economías. Sin embargo, no se excluye la consideración de las experiencias negativas ni de los errores cometidos en esos procesos; por el contrario, se pretende contribuir al intercambio regional de experiencias positivas y negativas en la elaboración y ejecución de políticas mineras, sobre todo entre los países en cuyos ingresos por exportación y fiscales son determinantes estas actividades económicas.

\*Asesor Regional de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales.

## I

### Promoción y fiscalización de las empresas transnacionales en el auge de la gran minería: acuerdos peruanos con la Southern Peru\*

Caracteriza el inicio del desarrollo de la gran minería en América Latina un notable desequilibrio entre los poderes de negociación de los gobiernos y las empresas transnacionales (ETs). Los primeros desean aprovechar al máximo el potencial de su 'capital primario' en materia de recursos naturales para aumentar el bienestar de su pueblo, pero no disponen del necesario ahorro interno, tecnología ni grupos empresariales autónomos para emprender proyectos de esta envergadura. Prevalece pues el criterio de la inversión extranjera en la gran minería como *adicional*, a diferencia de la *sustitutiva*, carácter que suele atribuirse a menudo en la actividad manufacturera. Las ETs hacen valer las condiciones que escasean en el país periférico, con el objeto de dominar los suministros de materiales estratégicos para el mundo industrializado y tratan de maximizar sus beneficios y minimizar —o mejor dicho 'cobrar caro'— el riesgo previsible que deriva tanto de la escasa posibilidad de predecir con exactitud el rendimiento minero del pro-

\*El artículo se basa en los estudios realizados en la Unidad dentro del Proyecto Interregional sobre el fortalecimiento del poder de negociación de los gobiernos anfitriones en sus tratos con las empresas transnacionales dedicadas a la exportación de productos básicos y, particularmente, en Juan Eduardo Herrera y Carlos Vignolo, *El desarrollo de la industria del cobre y las empresas transnacionales: la experiencia de Chile* (E/CEPAL/R.239); Fernando Sánchez Albavera, *Políticas y negociaciones con las empresas transnacionales en la industria del cobre en el Perú* (E/CEPAL/R.270); Jan Kñakal, *Vinculaciones de las empresas transnacionales con la industria del estaño en Bolivia* (E/CEPAL/R.249); y también en Benny Widono, "Empresas transnacionales y productos básicos de exportación", *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1978 y "Report on Transnational Corporations in Primary Export Commodities", Reunión Interregional, Bangkok, 8-15 octubre, 1979 (CTC/ESCAP/PEG/12). El autor agradece los valiosos comentarios de A. Gurrieri, A. Núñez del Prado, A. Orlandi, R. Sanz Guerrero y otros colegas de la CEPAL. De todos modos las opiniones aquí expresadas son de su exclusiva responsabilidad.

yecto como de la presunta incertidumbre sobre la persistencia de los compromisos políticos originales asumidos por el gobierno anfitrión. El pequeño grupo oligopólico de ETs mineras<sup>1</sup> tiene a su disposición en los países periféricos grandes reservas de minerales y puede escoger tanto yacimientos con mayor contenido metálico como establecerse en aquellos países cuyos gobiernos les ofrecen ventajas adicionales a través de tratos 'promocionales' y excepcionales. En estas condiciones, Patiño, Anaconda, Kennecott y ASARCO (junto con Cerro Pasco Corp., Phelps Dodge y Newmont Mining) instalan —durante períodos y en lugares diversos— la gran minería del estaño en Bolivia, y del cobre en Chile y Perú con el mismo impacto principal de abrir a estos países nuevas fuentes de divisas y de ingresos fiscales, condiciones que con posterioridad se toman en determinantes para su desarrollo. (A fines del decenio de los años setenta el aporte minero a los ingresos totales, de exportación y fiscales, era en Bolivia de 71% y 25%, Chile 53% y 15% y Perú 40% y 12%.<sup>2</sup> Por otro lado, el mismo fenómeno positivo genera la dependencia de mercados inestables y la distribución de los beneficios de la industria minera entre ambas partes —y particularmente en coyunturas de precios favorables— acusa balances desproporcionados en favor de las ETs.

Además, los excesivos ingresos de los cuales ellas se apropian no se capitalizan en la minería o metalurgia local, donde se originaron, sino que, de acuerdo con la estrategia global de las ETs, se concentran de modo creciente en los propios países industrializados; así, durante el período 1967-1975, la participación de estos últimos países en la inversión directa de las ETs mineras de los Estados Unidos aumentó de 58% a 67%.

Veamos ahora algunos rasgos sobresalientes del trato liberal, o promocional, frente a las ETs, cuyas inversiones provocaron el auge de

la gran minería en los tres países examinados y, especialmente, el caso de los acuerdos peruanos en el cobre.

Los códigos de minería sostenían, por un lado, que los minerales del suelo y subsuelo son de propiedad estatal; pero, por el otro, instituían un sistema de concesiones muy ventajoso para los inversionistas otorgándoles el derecho de usar, usufructuar y disponer libremente del producto resultante de la explotación de las áreas concedidas, por un tiempo prácticamente indefinido (50 o más años) y con garantías de estabilidad tributaria y cambiaria. Los inversionistas pagaban un exiguo canon territorial que les permitía mantener sin explotar, e indefinidamente, grandes áreas como parte de sus reservas mundiales para eventuales explotaciones, mientras que el Estado en la práctica carecía de atribuciones para cuestionar o anular una concesión.

Los regímenes tributarios durante el auge de la gran minería otorgaban a los inversionistas extranjeros una serie de ventajas que les facilitaban la rápida recuperación de inversiones y ganancias elevadas y estables. La tributación a las utilidades fue excesivamente baja (entre 6 - 25% del monto imponible), y la tasa efectiva era aun menor en razón de varios tipos de deducciones y regímenes de excepción. Una deducción típica se basaba en el factor de 'agotamiento' de los yacimientos explotados por la ET, aunque el recurso no renovable era propiedad del Estado. Por este régimen las empresas deducían, libre de todo gravamen, el 15%, y en casos excepcionales, hasta el 50% de las utilidades, si bien estaban obligadas a reinvertir los importes correspondientes a la deducción. Los inversionistas fueron facultados también para hacer reservas de amortización acelerada de la maquinaria y equipos hasta un 20% anual, y reajustar el capital por variaciones en el poder adquisitivo de la moneda nacional.

### 1. Negociaciones sobre Toquepala y Cuañone en el Perú

El contrato de Toquepala suscrito por el gobierno del Perú con la Southern Peru Copper Corporation en 1954 fue un caso típico de aplicación de un código de minería liberal y ventajoso para las empresas transnacionales. Por este

<sup>1</sup>Así, por ejemplo, siete empresas líderes dominan en 1960 tres quintas partes de la producción mundial del cobre. (Véase T. H. Moran, *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile*, Princeton University Press, Princeton, 1974.)

<sup>2</sup>Salvo se indique otra fuente, los datos y cálculos presentados en este artículo corresponden a informes oficiales de los países.

contrato se brindó a esta inversión el trato excepcional de 'yacimientos marginal', lo que permitía al inversionista pagar sólo 10 - 20% de los impuestos a las utilidades. El yacimiento de Toquepala fue considerado marginal sin tomar en cuenta el régimen de algunas explotaciones similares en otros países. Con su contenido de ley promedio de cobre de 1.7% durante el primer año de su actividad, y 1.3% aun seis años después, tenía leyes mayores que casi todas las minas a tajo abierto explotadas en los Estados Unidos.

La comisión investigadora del Parlamento peruano comprobó además, en 1966, otras irregularidades en el comportamiento de esta subsidiaria extranjera; entre otras: una doble contabilidad con diferencias sustanciales entre los balances presentados a la Superintendencia de Contribuciones del Perú y los suministrados a la Securities and Exchange Commission de los Estados Unidos. Así, por ejemplo, las primeras arrojaban una sobrevaluación de 66 millones de dólares en los gastos y de 44.5 millones de dólares en la evaluación de las reservas por factor agotamiento. El contrato fue renegociado derogando su *status* de 'yacimientos marginal', pero sin sancionar a la empresa por las irregularidades comprobadas por la Comisión del Parlamento. Esta lenidad se relacionó con el interés que tuvo el gobierno en llegar a un acuerdo con la ET sobre el nuevo yacimiento de Cuajone.

Durante esta nueva negociación (1968), el equilibrio de las fuerzas respectivas se inclinaba claramente en favor de la ET. El país por entonces atravesaba una seria crisis política y económica caracterizada por arduas negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y los bancos extranjeros sobre la refinanciación de la deuda externa. La expropiación de la International Petroleum Co. por parte del nuevo gobierno militar que asumió el poder ese año, debilitó aún más la posición de los negociadores peruanos ante las presiones políticas y económicas de los Estados Unidos (aplicación de la 'Enmienda Hickenlooper' contra las exportaciones peruanas). En esta situación el término exitoso del contrato de Cuajone aparecía como una condición importante para lograr la confianza y el respaldo de la banca internacional en general, y para el financiamiento de este

proyecto en particular. Esto quedó en evidencia en las amplias garantías y ventajas otorgadas a la Southern Peru y a los demás financistas del proyecto, basadas en el anterior régimen promocional de la inversión extranjera, aunque en varios aspectos ellas se mostrarían en contradicción con el espíritu y la letra del nuevo código minero que el mismo gobierno promulgaría en 1971.

El acuerdo de Cuajone caracteriza además la nueva estrategia de las ETs y que consiste en distribuir el riesgo de la inversión entre varios financistas interesados de una u otra manera en el proyecto. Si antes las ETs soportaban la mayor parte de la inversión con su propio capital y, por otro lado, acudían en busca de créditos a los mercados de capitales, ahora las fuentes de financiamiento se diversifican en una amplia red de bancos inversionistas y comerciales, proveedores de equipos y materiales, así como futuros consumidores del mineral, todos ellos originarios de varios países industrializados cuyos gobiernos además procuran una mayor seguridad para la inversión a través de la participación directa de agencias financieras, tanto propias como internacionales (donde poseen la mayor parte de capital y los votos decisivos).<sup>3</sup> En efecto, para la inversión de Cuajone, de más de 600 millones de dólares, los propietarios de la subsidiaria Southern Peru Copper Corp. aportaron sólo 31% del total y su socio minoritario, Billiton Metallurgie Co., otro 4%, siendo este aporte de las ETs mineras casi igualado por el crédito del Chase Manhattan Bank (31%), en consorcio con 28 bancos estadounidenses, europeos y japoneses. Los proveedores de equipos y materiales, con sus bancos, aportaron 21%, debiéndose destacar aquí, dentro de esta cuota, la participación del Export-Import Bank de los Estados Unidos (con un 9%). Finalmente, los futuros compradores del material de Cuajone facilitaron 9% y el Banco Mundial casi 2%. Es fácil advertir que esta compleja e interrelacionada red de intereses extranjeros representa una defensa de máxima seguridad para la inversión extranjera ante cualquier eventualidad.

<sup>3</sup>Véase, por ejemplo, N. Girvan, "Corporate Imperialism", en *Conflict and Expropriation*, Nueva York, Sharpe Inc., 1976; y T. Moran, *op. cit.*

dad por acción unilateral del gobierno del país anfitrión; pues si éste invalidase el aval otorgado a los financistas del proyecto, correría el riesgo de enfrentar embargos comerciales y financieros, como así presiones políticas (que, como veremos más adelante, ocurrió en el caso chileno).

La tributación de la subsidiaria extranjera correspondía también al régimen promocional de la inversión que minimizaba los costos de la empresa al gozar de una serie de ventajas unilaterales en comparación con el régimen vigente para inversionistas nacionales. La tasa única de impuestos para los primeros seis años de recuperación de las inversiones se fijó en un equivalente de 47.5% de las rentas gravables, porcentaje que aumentaba a 54.5% para los seis años siguientes. Sin embargo, la tributación efectiva fue mucho menor gracias a varios tipos de deducciones, como por el ya mencionado 'factor agotamiento'; las variaciones en el tipo de cambio; las pérdidas incurridas durante los cinco años precedentes a la firma del contrato; las ganancias derivadas de la revaluación de activos; la exoneración de gravámenes a las operaciones financieras, etc. Además, la ET gozaba de un tratamiento aduanero preferencial, el que consistía en franquicias y facilidades para la internación temporal, venta o reexportación de los equipos y maquinarias importados durante la etapa de construcción. También favorecía la vocación importadora de la ET una cláusula que excluía las compras de insumos locales 'no convenientes' a las exigencias técnicas de la empresa extranjera y con precios que excediesen en un 25% el valor cif de las ofertas de proveedores extranjeros.

Es a todas luces evidente que un contrato minero de la amplitud y complejidad de Cuajone comprometía a una gama amplia de sectores de la administración pública en la fiscalización de los diversos aspectos de la propia inversión, como así otros comerciales y aduaneros, tributarios, cambiarios, etc. Perú, a fines de los años sesenta, no disponía de una infraestructura suficiente ni personal calificado para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los diversos compromisos contractuales; tampoco suficiente coordinación entre los respectivos organismos estatales, de modo que predominaba un marcado sectorialismo que afectaba la definición

de una estrategia de conjunto en la supervisión del proyecto. La nueva política minera, formulada por el gobierno peruano al inicio de los setenta, trataba de superar estos escollos en la fiscalización del acuerdo de Cuajone y aun renegociar algunos de sus aspectos para obtener mayores beneficios para el país.

## 2. La política 'nacionalista' de los años setenta y la renegociación con la Southern Peru

Al inicio de los años setenta el gobierno peruano estableció como objetivo principal de su política minera el mayor aprovechamiento de las reservas conocidas, tratando de impulsar la puesta en marcha de yacimientos no explotados; desarrollar la actividad empresarial del Estado en la explotación, refinación y comercialización de minerales; promover nuevas formas de vínculos con el capital extranjero y garantizar la participación de los trabajadores mineros en las empresas privadas del sector.

Para poner en marcha los yacimientos no explotados se aplicó el principio de 'amparo por el trabajo', según el cual se obligó a los concesionarios presentar al gobierno nuevos proyectos de inversión para su aprobación. Esta medida determinó la caducidad de más de cuatro mil concesiones mineras, entre las cuales las más importantes pertenecían a ETs, como ANACONDA, ASARCO (American Smelting & Refining Corp.), Cerro de Pasco y Lampa Mining.

Para promover la expansión minera el gobierno estableció la empresa pública Minero Perú, encargada de realizar estudios de preinversión, negociar con los inversionistas extranjeros, preparar los proyectos asignados al Estado y fiscalizar la comercialización de minerales.<sup>4</sup> De la gran cantidad de yacimientos que el Estado tenía a su disposición, como consecuencia del antes mencionado principio del 'amparo por el trabajo', sólo se logró poner en marcha y financiar con créditos externos uno, Cerro Verde, administrado por la empresa pública

<sup>4</sup>Para la comercialización de minerales se creó posteriormente otra empresa pública, Minero Perú Comercial, cuya experiencia se analizará en la parte siguiente de este capítulo.

CENTROMIN. Por otra parte, Minero Perú inició en 1971 la construcción de la refinería de cobre en Ilo con una capacidad de 150 000 toneladas anuales, y un valor de inversión de más de 60 millones de dólares, financiados mediante compromisos de venta a largo plazo con el grupo japonés Mitsu-Urakawa.

Esta inversión llevó a la renegociación del contrato de Cuajone, que establecía la libre disponibilidad de sus productos por parte de los propietarios de la mina con una única limitación: prioridad del abastecimiento interno. Esta última condición fue aprovechada por el gobierno para renegociar el contrato y asegurar el abastecimiento de la refinería estatal en Ilo. Los futuros consumidores de Cuajone —quienes con relación a los créditos otorgados tenían a su disposición unas 100 000 toneladas anuales de cobre tipo *blister*<sup>5</sup> para ser refinadas en el Reino Unido, Japón y los Estados Unidos— tuvieron que suscribir contratos con la refinería de Ilo, a la vez que se aceptó que parte del cobre se entregara como *blister* a ciertos financistas del proyecto. En consecuencia, las exportaciones peruanas de cobre refinado aumentaron entre 1975 y 1978 de 37 a 162 miles de toneladas, o sea, 4.4 veces. El mayor grado de elaboración local de cobre aumentó el valor recuperado por la economía del país, ya que, durante el mismo período y en términos promedios e ilustrativos, los precios peruanos del cobre tipo *blister* fueron 3.4 veces y del cobre refinado 3.8 veces mayores que los precios de los concentrados del mineral.

Finalmente, el establecimiento de las comunidades mineras contemplaba la participación de los trabajadores en hasta el 50% del capital social de las empresas privadas, lo que tuvo como objetivo asegurar su participación en las decisiones de la empresa. Esta medida, que no siempre tuvo resultados favorables, encontró una fuerte oposición por parte de los inversionistas privados y, probablemente, influyó para que en los años setenta, después de la inversión de Cuajone, no haya habido otra

inversión extranjera de importancia en la minería peruana.

### 3. Las políticas de comercialización y los precios de transferencia

Los objetivos de la comercialización de minerales difieren de acuerdo con los intereses de los actores envueltos. Mientras que el gobierno y, eventualmente, sus empresas públicas tienden a maximizar el ingreso de divisas provenientes de las exportaciones y los ingresos tributarios para el presupuesto de la nación, las ETs, igual que en otros campos de sus actividades, consideran la comercialización en el país anfitrión sólo como un eslabón en la compleja red de sus operaciones mundiales. Esto último permite el aprovechamiento de los precios de transferencia entre las distintas unidades de la misma empresa para subvaluar artificialmente los ingresos de exportación declarados en el país anfitrión y transferir de esta manera la realización de utilidades hacia las fases posteriores de elaboración y comercialización de minerales, localizadas habitualmente en los países industrializados, evitando así la tributación y el control de cambios en el país anfitrión.<sup>6</sup> Esta política comercial de las ETs se ve facilitada por el alto grado de poder oligopólico que tienen tanto en el mercado local como en los mundiales.

La comercialización de los concentrados producidos por los mineros medianos y pequeños es generalmente dominada por los intermediarios internacionales que les fijan un precio determinado o, más bien, actúan como consignatarios que reciben una comisión por sus servicios. La capacidad de negociación de estos intermediarios consiste en su conocimiento y contactos en los mercados mundiales y en poseer capital adecuado para financiar la producción y, eventualmente, las inversiones de los productores pequeños y medianos, quienes se encuentran de esta manera controlados o 'atados' a las casas comerciales. El margen de ganancias de los intermediarios depende principalmente de la formación de 'lotes de exportación'.

<sup>5</sup>El cobre de tipo *blister* tiene un contenido neto de metal de 99.2%, mientras que el cobre refinado es casi metal puro (99.9%). Los concentrados tienen normalmente 25 - 45% de metal.

<sup>6</sup>Véase UNCTAD, *Transacciones internas de la empresa transnacional y repercusión en el comercio y el desarrollo*, Ginebra, serie de informes N.º 2, mayo de 1978.

tación' provenientes de compras de concentrados de calidad muy heterogénea y de la oportunidad de los embarques según la situación en los mercados mundiales. Por su parte, los bancos mineros promovidos por el Estado tratan de sustituir a los intermediarios en el sector de la pequeña minería comprando minerales o concentrados de baja ley, otorgando crédito y asistencia técnica y exportando sus productos a los mercados mundiales.

Para aumentar los márgenes de diferencia entre los precios vigentes en los mercados mundiales de destino y los precios de exportación declarados en el país anfitrión (o los precios de compra al productor doméstico, en el caso de los intermediarios internacionales), pueden aprovecharse y manejarse varios instrumentos de política comercial como, por ejemplo: descuentos pactados por costos de procesamiento del mineral ('maquilas') y la conveniencia de alquilar capacidad de refinación en el extranjero ('*toll*'); descuentos o premios derivados del contenido metálico de los concentrados y de sus impurezas; descuentos en mercados competitivos y premios en otros con menor competencia; oportunidad de los embarques para determinar la cotización más conveniente y decisiones de intercambiar posiciones geográficas de abastecimiento ('*swaps*'); políticas del destino de las exportaciones en general y fijación de precios y tipo de cotizaciones internacionales de referencia. Como es obvio, el carácter integrado de las operaciones productivas y comerciales de las ETs y su misma naturaleza oligopólica en los mercados mundiales les facilitan la utilización de estos instrumentos de política comercial para maximizar sus beneficios y localizarlos donde les conviene.

En el Perú, las condiciones de la comercialización de minerales han cambiado desde el año 1973 al establecer la empresa pública Minero Perú un departamento comercial y, posteriormente, en 1974 con la creación de la empresa pública autónoma de comercialización de minerales, Minero Perú Comercial (MINPECO). A través de esta empresa el Estado fiscalizaba a mediados de los años setenta más del 90% de las exportaciones mineras nacionales. Por el otro lado, sólo una décima parte de sus actividades se realizó a través de com-

praventas directas y el resto correspondió a operaciones de tipo consignación ('*back to back*'), donde las condiciones del contrato comercial se transferían a la empresa productora, cobrando MINPECO alrededor de 2% de comisión sobre los valores fob de exportación. En el caso de los contratos tripartitos, a través de los cuales se vendía el cobre *blister* procedente del yacimiento de Cuajone, esta comisión representaba en realidad para Southern Peru una carga impositiva pagada por la garantía del Estado en las ventas a los financistas del proyecto, porque MINPECO no disponía de instrumentos adecuados para fiscalizar estos contratos.

En ellos los importadores del cobre *blister* —financistas de la inversión de Cuajone— gozaban de ventajas considerables y unilaterales en la fijación de los precios del bien importado al poder definir, según su conveniencia, la fecha de cotización del metal dentro de los dos meses siguientes a la del arribo de los embarques, u optar por una 'bonificación por comercialización' que significaba un descuento del 1% sobre el valor de la cotización del cobre fijada en función de un año base elegido por el comprador. Además tuvieron la oportunidad de fijar a su arbitrio los descuentos por gastos de refinación del *blister* (maquilas) en sus países de origen. En el cuadro 1 puede observarse que durante el período 1976-1978, en términos promedios, las maquilas descontadas por los socios y financistas de Southern Peru fueron sustancialmente mayores que el promedio del mercado internacional. De este modo los precios de transferencia entre los participantes en la inversión extranjera les facilitaban la relocalización de utilidades hacia sus países de origen, disminuyendo los ingresos fiscales del país productor del metal.

Del mismo cuadro se desprende que los costos de la refinera estatal de Ilo también superaban el promedio internacional (en 31% durante el mismo lapso). Esto significaba, por un lado, un mayor valor retornado de las exportaciones de Southern Peru, obligada a refinar localmente una parte importante de su cobre *blister*, pero, por el otro lado, caracterizaba la menor competitividad de la empresa pública en detrimento de una mayor integración vertical de la industria local. Posibles repercusiones



Cuadro 1

**GASTOS POR REFINACION DEL BLISTER DE COBRE (MAQUILAS)  
SEGUN EL DESTINO DE LAS VENTAS, 1976-1978**

(En dólares por tonelada)

	1976	1977	1978	1976-1978 (promedio anual)	
				Dólares	Mercado Inter- nacional = 100
<i>Blister de Cuajone</i> <sup>a</sup>					
Reino Unido	143	155	202	163	96
Países Bajos	...	202	202	202	118
Japón <sup>b</sup>	229	255	305	263	153
<i>Blister de Toquepala</i> <sup>c</sup>	93	118	107	106	62
Refinería estatal de Ilo	206	234	230	223	131
Promedio mercado internacional	190	180	140	170	100

*Fuente:* Calculado a base de datos de MINPECO.

<sup>a</sup>Ventas a socios y financistas de Southern Peru Copper Corporation.

<sup>b</sup>Según el acuerdo original fijado en yenes de 1972 y reajustado de acuerdo con la devaluación del dólar estadounidense y los índices de inflación en Japón.

<sup>c</sup>Comercializado por MINPECO sobre todo con los países socialistas (80% y 92% del total en 1976 y 1978, respectivamente).

de una situación similar se analizan más adelante, en el caso boliviano.<sup>7</sup>

La eficacia del control estatal de la comercialización de minerales se vio afectada negativamente por una serie de trabas de tipo administrativo-burocrático. MINPECO, igual que otras direcciones sectoriales de comercialización, fue subordinada, durante la década pasada, al Ministerio de Comercio, donde se concentraban todas las actividades de planeamiento, promoción, coordinación y control de la comercialización interna y externa del país. Esta centralización generaba serias discrepancias con las empresas productoras sin una coordinación adecuada entre los respectivos ministerios. La rigidez burocrática en MINPECO se reflejaba en la falta de estímulos para incrementar las ganancias de comercialización, falta de autonomía presupuestaria y de políticas de remuneraciones, al extremo que se necesitaba recurrir a un decreto del gobierno de entonces para poder efectuar cada uno de los viajes que requería la comercialización en el exterior. La

infraestructura de comercialización internacional se limitaba a algunas oficinas agregadas a las embajadas (Londres, Nueva York, San Pablo y Pekín) sin autoridad para cerrar ventas o realizar cobranzas en el exterior. Otro problema serio fue el financiamiento de la producción e inversiones de los mineros medianos y pequeños, sector donde MINPECO careció de los recursos necesarios para sustituir la función que antes desempeñaron los intermediarios internacionales.

Ahora bien, pese a todas las limitaciones y problemas de ejecución de las políticas mineras del gobierno de la época —antes indicadas— cabe destacar que durante la década de los años setenta se logró aumentar la producción de cobre de 243 a 397 000 toneladas, o sea en 63% (en comparación con el aumento de 33% logrado en la década anterior) y, al mismo tiempo, obtener mayores beneficios para la economía del país. El valor retornado de las exportaciones del cobre aumentó con la nacionalización del yacimiento de Cerro Verde, explotado actualmente por la empresa pública CENTROMIN; el mayor grado de elaboración local del mineral; la mayor participación de

<sup>7</sup>Véase más adelante la parte III, 2.

remuneraciones e insumos locales en los gastos de la industria; los efectos positivos del control de la comercialización; la sustitución parcial de intermediarios comerciales y la diversificación de los mercados de destino, con ventas directas a los países de la región y a las empresas estatales de los países socialistas.<sup>8</sup> La cooperación

comercial de MINPECO con las empresas públicas y privadas de otros países de la región, como en el caso del ENAF en Bolivia,<sup>9</sup> ofrecía además la oportunidad de aprovechar las ventajas de la integración económica, particularmente dentro del Pacto Andino.

## II

### El cambio de la propiedad minera: 'chilenización' y nacionalización del cobre

El auge de la gran minería del cobre en Chile durante la primera mitad de este siglo se debió a las inversiones de un orden de 1 600 millones de dólares (de 1979), por parte de dos de las principales compañías productoras de cobre de los Estados Unidos: Anaconda (minas de Chuquibambilla y Potrerillos) y Kennecott (mina El Teniente). La producción de cobre aumentó desde 100 000 toneladas en 1918 a un máximo (antes de la 'chilenización') de 528 000 toneladas en 1964, o sea, 5.3 veces; a Chile correspondió en este último año el 11% en la producción mundial.<sup>10</sup> Como en el caso peruano, el auge de la gran minería trajo aparejados altos ingresos 'adicionales' de divisas (por ejemplo, en 1970 al cobre correspondía el 78% de los ingresos totales de la exportación de bienes) y fiscales (21% del total en el período 1965-1969); pero al mismo tiempo significaba una distribución desigual de beneficios en favor de las ETs que se aprovechaban de las políticas promocionales de los sucesivos gobiernos hacia las empresas extranjeras, y la dependencia unilateral de Chile del mercado norteamericano. Por ejemplo, durante el período de preguerra el fisco

participaba sólo con 17-29% en las utilidades brutas de las ETs, que además importaban casi la mitad de los insumos requeridos para sus actividades en Chile, manteniéndose de este modo el valor retornado global en niveles sumamente bajos, entre el 30 y el 40% de los ingresos totales de la exportación. Como en Bolivia y Perú, la dependencia unilateral del mercado estadounidense significaba grandes pérdidas de divisas en períodos de congelamiento de precios por parte del gobierno de ese país (por ejemplo, alrededor de 500 millones de dólares durante la guerra mundial).

Durante el período de posguerra la conciencia creciente acerca de la importancia potencial, y no totalmente aprovechada, del cobre para el bienestar del país produjo —con los consiguientes altibajos que dependían de la orientación de los gobiernos sucesivos— una mayor intervención del Estado en la industria y una mayor presión tributaria sobre las ETs. Entre los quinquenios 1935-1939 y 1960-1964 el valor retornado por las exportaciones cupriferas más que triplicó (de 152 a 488 millones de dólares como promedio anual y en dólares constantes de 1979); esto refleja principalmente un aumento considerable de la tributación y de gastos locales de la industria. Caracteriza estos cambios la presión que los gobiernos suelen ejercer sobre las ETs para extraerles mayores beneficios para el país, pero esto no siempre ha sido resultado de un análisis prolijo de la situación de base, y no respondió a una estrategia determinada, sino, más bien, a las urgencias

<sup>8</sup>Durante el período 1975-1978 las ventas directas del cobre blister por MINPECO aumentaron de 66% a 88% y las del cobre refinado de 47% a 69% sobre el total de sus exportaciones, lo que significa sobre todo mejores precios de venta.

<sup>9</sup>Vease más adelante la parte III, 2.

<sup>10</sup>De todos modos, mucho menos que en el período de intensa explotación, durante la Segunda Guerra Mundial y primeros años de posguerra, cuando la participación chilena varió entre 18 y 21%.

coyunturales para solventar determinados gastos del presupuesto nacional; por ejemplo, los aumentos de la tributación en 1934 por la declinación del salitre y los efectos de la crisis mundial y la necesidad de encarar reformas sociales; la promoción de la industrialización sustitutiva a través del establecimiento de la Corporación de Fomento de la Producción, en 1939, etcétera.

Por último, un aspecto importante de las políticas mineras antes de la 'chilenización' y nacionalización del cobre lo constituía la tendencia más o menos continua y ascendente en la curva de aprendizaje de los profesionales chilenos, quienes no sólo en los círculos académicos sino también en labores gubernamentales se capacitaban para fiscalizar la comercialización y los ingresos de la gran minería, lo que a su vez los preparaba para las tareas posteriores de participación directa en la administración de las empresas. De aquí la importancia de la creación del Departamento del Cobre en 1955, que, dependiente del Ministerio de Minería, tuvo una influencia sumamente positiva en el aumento de los conocimientos y habilidades negociadoras de los especialistas chilenos.

### 1. La 'chilenización'

El gobierno de la época trató de implantar en la segunda mitad de los años sesenta un nuevo modelo de vinculaciones con las ETs en el cobre (Kennecott y Anaconda), emprendiendo una política de empresas mixtas entre el Estado y las citadas ETs con acuerdos explícitos sobre compromisos mutuos. Esto revestía una marcada diferencia con los regímenes promocionales de tipo general aplicados en Chile por gobiernos anteriores y, más aún, con el principio de 'amparo por el trabajo' y la derogación de las concesiones extranjeras en el Perú.<sup>11</sup> Fueron elementos esenciales de esta política la propiedad mayoritaria del Estado, el fortalecimiento del control gubernamental de la comercialización del cobre, y un programa de expansión de la capacidad productiva que debería aumentar la producción en un 75% durante el lapso de seis años. Por otro lado, se pretendió estimular

<sup>11</sup>Véase el punto I, b.

las inversiones mediante una reducción de las tasas tributarias y la estabilidad del trato con las compañías extranjeras por un período de veinte años.

En el marco político de la época, la 'chilenización' significaba una alternativa frente a la nacionalización del cobre propugnada por la oposición al gobierno, tanto por los partidos de izquierda —estimulados, al inicio de los años sesenta, por la revolución cubana— como por los de la derecha tradicional que se oponían a la reforma agraria propugnada por el gobierno, de acuerdo con los postulados de la Alianza para el Progreso del Presidente John Kennedy. Apparentemente, la derecha apoyaba la nacionalización como una manera de proteger sus propios intereses, amenazados por las reformas sociales en boga. Esta constelación política interna colocó al gobierno de Estados Unidos del lado del chileno, y ambos presionaron sobre las ETs para que se adaptaran al nuevo tipo de vínculos con el Estado.

### 2. La reacción de las ETs y resultados de la negociación

La reacción de las ETs frente a la política de 'chilenización' del cobre fue, en términos generales, positiva, aunque con diferencias en las tácticas adoptadas por la Kennecott y la Anaconda, quienes percibían la expansión de la industria y las nuevas modalidades de su participación en la actividad como el único camino para sobrevivir durante aquella coyuntura política y sacar el máximo provecho de sus inversiones antes de, eventualmente, tener que abandonarlas ante el peligro inminente de la nacionalización.

Para disminuir el riesgo de sus nuevas inversiones las ETs, y particularmente Kennecott, trataron —como en el caso de Southern Peru— de conseguir las garantías tanto del gobierno del país anfitrión como del estadounidense. Además exigieron maximizar los estímulos tributarios y que se les asegurase una estabilidad a largo plazo. Sin embargo, como acaba de señalarse, pudieron advertirse interesantes diferencias entre las reacciones y tácticas de Kennecott y la Anaconda.

Kennecott, consciente de su imagen en la sociedad chilena, deteriorada por no haber rea-

lizado prácticamente reinversión alguna en el país desde los años veinte, tomó la iniciativa en sus manos y llegó a proponer, aun antes del establecimiento del nuevo gobierno, un plan de expansión que incluía el traspaso del 51% de la propiedad del yacimiento El Teniente al Estado chileno. Aprovechando la ventaja que le brindaba enfrentar la posición del gobierno con iniciativa propia, negoció y finalmente obtuvo una serie de beneficios unilaterales que aumentaron exageradamente el costo de la 'chilenización' para la economía del país. Primero, la venta del 51% de las acciones de El Teniente al gobierno de Chile se realizó previa revaluación de activos que llevaron el valor de libros de 66 millones de dólares, a un valor comercial, o 'real', de 160 millones de dólares. Segundo, la ET obtuvo una tasa de impuestos rebajada para la nueva sociedad mixta de 20% sobre las utilidades, más un 30% sobre los dividendos correspondientes a su participación minoritaria. Esta tributación promocional, junto con el alza posterior de precios del cobre, le permitió no sólo mantener, sino aumentar sustancialmente sus ganancias, si se las compara con las obtenidas durante el período anterior a la 'chilenización'.

El financiamiento de las nuevas inversiones, como ocurrirá más tarde en el caso del proyecto Cuajone en el Perú, exigió un aporte neto mínimo por parte de la ET, y repartió el riesgo de la inversión entre los demás participantes interesados, en particular los gobiernos del país anfitrión y de la sede de la ET. De los 230 millones de dólares comprometidos, un 48% fue financiado por el EXIMBANK estadounidense, un 12% por el gobierno chileno y sólo el 40% restante por Kennecott. A su vez, el pago del gobierno chileno por el 51% de la propiedad de Kennecott en el país, casi igualó a la propia inversión de la ET, de manera que su aporte neto quedó en apenas 11 millones de dólares, contando además con las garantías de los dos gobiernos interesados.

Finalmente, Kennecott mantuvo el control de la nueva sociedad mixta a través de un contrato de administración, siendo ésta una de las condiciones del crédito de EXIMBANK. El costo de esta negociación para la economía chilena puede ilustrarse con las palabras de un representante de Kennecott: "... Lo bueno del convenio es que los chilenos están contentos y

Kennecott obtiene una tajada mayor de una torta más grande sin un apreciable aporte de dinero desde Estados Unidos"<sup>12</sup>

Anaconda, por su parte, también ofreció un plan de expansión, pero hasta 1969 mantuvo su renuencia a participar en una sociedad mixta con el Estado chileno. Sus nuevas inversiones de 200 millones de dólares se financiaron en un 75% con fondos propios de la ET y el 25% restante a través de un crédito de EXIMBANK, avalado por Anaconda y no por el gobierno chileno, como en el caso de Kennecott. Por otro lado, Anaconda obtuvo también una reducción de la tasa tributaria, de 62 a 52% sobre las utilidades. En 1969, Anaconda cedió a la presión del gobierno para que traspasase el 51% de sus propiedades, y solicitó a su vez ser nacionalizada gradualmente y compensada debidamente. En consecuencia, se acordó un traspaso inmediato del 51% de la propiedad según valor contable, pagadero a seis años; el traspaso del restante 49% debía realizarse hasta 1982 a precios de mercado (valor 'real'). De este modo, y en términos financieros, el resultado de las negociaciones con Anaconda pareció arrojar un menor costo de su 'chilenización' para la economía del país que en el caso de Kennecott.

El principal beneficio de la 'chilenización' consistió sin duda alguna en la considerable expansión de la capacidad productiva; y aunque el aumento de la producción del cobre en un 75% no se obtuvo dentro del lapso pactado, de todos modos las inversiones realizadas posibilitaron casi duplicar la producción de cobre a fines de los años setenta en comparación con el inicio de la década anterior y detener así la caída de la participación chilena en la producción mundial (véase el Cuadro 2). Segundo, la creación de las sociedades mixtas marcó también un avance considerable en el control y fiscalización nacional de la producción y comercialización del cobre. Los chilenos se incorporaron a las jerarquías más altas de las nuevas sociedades y el Departamento del Cobre, creado en 1955, empezó a controlar de una manera más eficiente la comercialización, estableciendo como precio de referencia de todas

<sup>12</sup>Véase *Business Week*, Nueva York, 7 de diciembre de 1968.

Cuadro 2

## EVOLUCION Y DISTRIBUCION DE BENEFICIOS EN LA GRAN MINERIA DEL COBRE EN CHILE

*(Valores anuales promedio en precios constantes de 1979)*

Indicador	1945-1949	1960-1964	1965-1969	1971-1974	1975-1979
1. Producción (miles de ton)	399	501	520	616	843
% del total mundial	18.4	11.1	9.7	8.9	10.8
2. Precio de venta (cent/libra)	56.7	74.3	116.6	115.9	73.2
3. Utilidades brutas (millones de dólares)	262	330	731	582	492
4. Ingresos fiscales (millones de dólares)	164	225	511	553	492
% de utilidades	62.7	68.3	70.0	95.0	100.0
% del total de ingresos fiscales	20.1	15.6	21.0	18.9	15.2
5. Gastos locales (en % del total)	58.4	67.3	74.9	...	...
6. Valor retornado <sup>a</sup> (millones de dólares)	273	513	953	1 458	1 393
% de exportaciones totales	56	62	68	90 <sup>b</sup>	90 <sup>b</sup>

Fuente: Calculado a base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup>Corresponde al valor total de las exportaciones anuales menos los gastos en el exterior, la depreciación (hasta 1968) y las utilidades líquidas de las empresas extranjeras.<sup>b</sup>El 10% restante corresponde a la estimación de los gastos de importación de la empresa pública.

las ventas de cobre chileno el vigente en la Bolsa de Metales de Londres y participando activamente en todo el proceso de comercialización a través de la evaluación y aprobación de las políticas anuales de colocación y otras condiciones específicas de los contratos de ventas. La participación activa de los funcionarios y profesionales chilenos en la conducción de las empresas y negociaciones comerciales con los clientes aumentaba considerablemente su preparación y experiencia para las tareas posteriores que desempeñarían después de la nacionalización del cobre en 1971. Como se advierte, esta especie de gradualismo en la apropiación nacional del cobre chileno tiene una diferencia considerable con el inicio de la fiscalización comercial de MINPECO del Perú, antes ya analizada, y también con la nacionalización 'abrupta' del estaño boliviano en 1952.<sup>13</sup>

La economía chilena se ha beneficiado como consecuencia de estos acuerdos con el

aumento considerable del valor retornado de las exportaciones y, particularmente, por el aumento de las compras locales de la nueva sociedad mixta (véase nuevamente el cuadro 2). Asimismo, el aumento vertiginoso de los precios del cobre, provocado por la guerra en el sudeste asiático (los precios mundiales del cobre prácticamente se duplicaron entre los años 1965-1966) y el trato promocional en la tributación de las ETs trajeron consigo, en términos relativos, un aumento mayor de los beneficios para las ETs que para la economía del país. En efecto, el incremento de utilidades 'netas'<sup>14</sup> de las ETs acumulado durante el período 1965-1969 fue mayor que el valor total de las inversiones comprometidas en el plan de expansión, y además éstas fueron financiadas, particularmente en el caso de Kennecott, sólo en parte por las propias empresas extranjeras.

En vista de la nueva situación creada por el aumento sustancial de los precios mundiales

<sup>13</sup>Véase III, 1.<sup>14</sup>O sea, después de la tributación local.

del cobre, en 1969 el gobierno renegoció con las ETs y les impuso un 'sobreprecio' que gravó en forma progresiva las utilidades derivadas de precios del cobre superiores a 40 centavos por libra, o sea, el nivel correspondiente aproximado al período anterior al alza de los precios en 1965-1966.

### 3. La nacionalización

La nacionalización del cobre en 1971 representó la culminación de un largo proceso de toma de conciencia sobre la importancia de este recurso natural para la economía chilena y los costos de la continua dependencia de esta industria básica de las dos grandes ETs estadounidenses, así como del mercado oligopólico de este país. También constituyó un factor importante la experiencia acumulada por los gobiernos sucesivos (y por los profesionales y técnicos a su servicio) desde la Segunda Guerra Mundial; éstos —aunque con altibajos explicables por su orientación política e ideológica— incursionaron en la producción y comercialización del cobre en favor de mayores beneficios para la economía nacional. Finalmente, la ideología socialista del gobierno de la época se encontró, para la estatización del cobre, con un amplio consenso político, el de prácticamente todas las fuerzas sociales y sus organizaciones, tal vez el único de esta envergadura. En términos internacionales, la posición del gobierno chileno se apoyaba en el "ejercicio del derecho soberano e inalienable del Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales" establecido en la resolución 1803 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1962. En este marco político era lógico que la reforma a la Constitución de Chile, por medio de la cual se oficializaba la nacionalización de la Gran Minería del Cobre, fuese aprobada, por unanimidad del Parlamento Nacional, en julio de 1971.

• La singularidad de la nacionalización chilena, que requería una enmienda constitucional, fue su enfoque de la compensación de las empresas extranjeras nacionalizadas, el que, en la práctica, introducía la idea de confiscación de los bienes nacionalizados. En primer lugar, este enfoque establecía que el tope del valor de

los bienes nacionalizados debía determinarse según su valor contable y no según su valor 'real' o comercial, como ocurrió cuando se 'chilenizó' el cobre. En segundo lugar, facultaba al Presidente de la República a deducir del monto de las indemnizaciones una cantidad equivalente a las 'rentas excesivas' obtenidas por las ETs. Esto último se justificaba argumentando que los acuerdos anteriores no habían podido prever los beneficios resultantes de las alzas del precio del cobre, que estuvieron muy por encima de lo esperado. Finalmente, se estableció que los litigios que pudieran plantearse como consecuencia de la indemnización, debían ser resueltos dentro de la jurisdicción del país, de modo que ningún otro Estado ni tribunal extranjero podría intervenir en aspecto alguno derivado de la nacionalización del cobre.

Concretamente, el Contralor General de la República estableció, a base del valor contable, una indemnización de alrededor de 282 y 99 millones de dólares para Anaconda y Kennecott, respectivamente. Por su parte, el Presidente de la República, luego de comprobar que ambas ETs obtenían en sus actividades chilenas una rentabilidad casi seis veces mayor que el promedio mundial (12% anual a partir de 1955), dispuso que el monto de la compensación inicialmente establecido a las empresas nacionalizadas se redujera en casi 800 millones de dólares —correspondientes a utilidades excesivas—, lo que significaba no pagar indemnización alguna a las empresas extranjeras.

### 4. Reacción de las empresas transnacionales

Como era de esperar, dados la importancia del cobre chileno para la economía mundial en general y el poder de las dos ETs en particular, su reacción frente a las medidas del gobierno chileno fue negativa y vehemente. Ambas exigieron una indemnización rápida y equitativa por el valor real (y no contable) de los bienes nacionalizados, y rechazaron categóricamente las deducciones por 'rentas excesivas' argumentando que esta medida revestía un carácter retroactivo, contrario a los principios del derecho internacional y a la justicia en términos universalmente aceptados. Sin negar la validez de la Resolución 1803 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, afirmaron que la jurisprudencia

dencia internacional era incompatible con las condiciones establecidas por el gobierno chileno, y además se reservaron el derecho a recurrir a la protección de otros Estados —Estados Unidos y otros países industrializados compradores del cobre chileno—, y a someter el litigio a la jurisdicción de tribunales distintos de los chilenos.

El contraataque de las ETs se tradujo en varios embargos de los cargamentos de cobre chileno, lo que provocó incertidumbre transitoria entre los compradores y en el propio país, y además ellas obtuvieron el congelamiento de los depósitos de CODELCO en el Estado de Nueva York. Sin embargo, en la práctica la batalla jurídica entre Chile y las compañías norteamericanas tuvo escasos efectos directos sobre las exportaciones chilenas de cobre. En rigor, lo que se perseguía más bien era justificar la intervención del gobierno de los Estados Unidos en el litigio; éste asumió la defensa de las ETs afectadas, al expresar sin ambigüedades, en octubre de 1971, el Secretario de Estado la posición oficial estadounidense: "El Gobierno de los Estados Unidos está profundamente desilusionado y perturbado por este serio rompimiento con los patrones aceptados del derecho internacional. Bajo los principios establecidos del derecho internacional, la expropiación debe ir acompañada de una provisión razonable para el pago de una compensación justa ... la aplicación retroactiva sin precedente del concepto de rentas excesivas ... es particularmente alarmante ... los Estados Unidos espera que el Gobierno de Chile, de acuerdo con sus obligaciones bajo la ley internacional, considerará cuidadosamente este problema".<sup>15</sup> Además, el gobierno estadounidense ya había dado instrucciones al EXIMBANK para que retuviera el otorgamiento de un préstamo a Chile, solicitado para la adquisición de aviones para la Línea Aérea Nacional, "hasta que el gobierno de este país aclare su política económica en relación con las inversiones extranjeras"<sup>16</sup> Como se supo posteriormente por las investigaciones realizadas por el Senado norteamericano, estas acciones formaron parte de una campaña mucho

más amplia cuyo objetivo era poner dificultades a la economía de Chile, con el propósito de neutralizar el peligro que, para los intereses más permanentes de Estados Unidos, podría acarrear el precedente de una doctrina que sostenía la 'nacionalización sin indemnización', lo que a juicio de las autoridades de aquel país constituía una amenaza para toda inversión norteamericana en cualquier país de América o del mundo.

La ruptura de Chile con las ETs mineras de los Estados Unidos se superó en mayo de 1974 al suscribirse un acuerdo con el nuevo gobierno sobre la indemnización en favor de Anaconda y Kennecott por un valor total de 377 millones de dólares, pagaderos en plazos que oscilan entre 5 y 16 años.<sup>17</sup>

Como consecuencia de la nacionalización, la nueva empresa pública del cobre, CODELCO, se encontró con serias dificultades internas. Quedó demostrado, como sucedió también con las empresas públicas de Bolivia y Perú, que el sólo acto de la nacionalización de recursos naturales no puede modificar, en forma abrupta, la naturaleza de los problemas históricamente asociados a la minería que antes manejaban las ETs, como así tampoco la actitud de los trabajadores. Durante el primer período después de la nacionalización, se elevaron sustancialmente los costos unitarios de producción debido a graves problemas de ausentismo laboral y a conflictos de trabajo que a menudo culminaron con la paralización de las actividades productivas. Las organizaciones sindicales en la minería, que habían adquirido una extraordinaria capacidad de negociación a través de largos años de luchas reivindicativas con las ETs, lógicamente no querían perder las ventajas alcanzadas y otorgadas por las ETs a base del costo de la mano de obra local significativamente menor que en los centros industrializados. Así, por ejemplo, hubo reacción negativa cuando el gobierno chileno, luego de la nacionalización, eliminó el pago en dólares de las remuneraciones a los supervisores, quienes chocaron frontalmente con la nueva administración y encontraron el respaldo de los secto-

<sup>15</sup>Véase *El Mercurio*, Santiago de Chile, 13 de agosto de 1971.

<sup>16</sup>*Ibidem*.

<sup>17</sup>Véase el análisis de la política actual frente a la inversión extranjera en Chile en el artículo de E. Lahera que aparece en este mismo número de la *Revista de la Cepal*.

res políticos opuestos al proceso de cambio en general. La lucha política contingente dio lugar también a perversiones tales como el sectarismo político, el llamado 'cuoteo' de los cargos técnico-administrativos, y por consiguiente el desempeño menos eficiente de ciertos cargos directivos.

De todos modos, y desde una perspectiva a largo plazo, la nacionalización del cobre en Chile significó un aumento sustancial de los beneficios para la economía del país. Durante la década de los años setenta la producción de

cobre aumentó en un 70% —lo que en parte se debía a las inversiones realizadas durante el período de la 'chilenización'— y el valor retenido de las exportaciones se vio incrementado de un 68% en el lapso 1965-1969 a 90% después de la nacionalización (el 10% restante corresponde a insumos y servicios importados). En consecuencia, la economía chilena recibió un aporte mucho mayor que antes de la nacionalización, y esto a pesar de una fuerte disminución del precio real del cobre en la segunda mitad de los años setenta (véase otra vez el cuadro 2).

### III

## Integración minerometalúrgica en el sector público de Bolivia y la reacción de las empresas transnacionales

El examen del auge de la gran minería del estaño en Bolivia durante la primera mitad del siglo y su nacionalización al comienzo de los años cincuenta sugiere algunas diferencias importantes con lo acaecido en el caso chileno.

El primer rasgo específico del caso boliviano es que el origen de la gran minería no se debe a ETs sino a un empresario boliviano, Simón I. Patiño, quien, con su propio esfuerzo —al inicio de la espectacular carrera de su vida alrededor de 1910— entró en la explotación de un yacimiento estañífero en Oruro para 'bolivianizar' después la mayor parte de las minas pertenecientes a capitalistas chilenos y británicos y establecer, en 1924, una primera ET minera originaria de América Latina. Esta, posteriormente, se integró y diversificó para abarcar la minería, fundición, refinación, comercialización y transporte de estaño en casi todos los centros mundiales de producción y consumo del mineral, perdiendo, de este modo, su carácter boliviano original.<sup>18</sup>

#### 1. La nacionalización y el establecimiento del sector público

Otra característica importante del caso boliviano se vincula con el momento en que se

nacionalizó la gran minería del estaño, realizada por el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario en 1952, o sea, dos décadas antes de la nacionalización chilena y anticipándose a las acciones comunes del Tercer Mundo en favor de un Nuevo Orden Económico Internacional en los ámbitos internacionales y nacionales.<sup>19</sup> Por otro lado, el decisivo consenso político interno sobre la nacionalización logrado por la fuerza política mayoritaria de la época, se apoyó —como ocurriría veinte años después en Chile— en la importancia del principal recurso natural para el bienestar del país y la voluntad política común de liberarlo de la dominación de los 'barones del estaño' (además de Patiño, estaban Hochschild y Aramayo), así como del poder monopólico del mercado estadounidense.<sup>20</sup>

ángulo de los problemas y necesidades actuales de la minería boliviana.

<sup>19</sup>En el período 1960-1976 los 71 gobiernos de los países periféricos —entre ellos 19 de América Latina y el Caribe— realizaron unas 1 370 expropiaciones de empresas extranjeras, en especial en el área de los recursos naturales.

<sup>20</sup>La economía boliviana —como la chilena y la peruana— quedó gravemente afectada por el sucesivo congelamiento estadounidense de los precios de 'materiales estratégicos' durante las guerras mundiales y la de Corea, unido esto además a la repercusión negativa de las reservas estratégicas de estaño del gobierno de este país sobre sus precios de venta.

<sup>18</sup>Aunque existe una copiosa literatura, tanto apologética como crítica, sobre la vida y actividades de S. I. Patiño, todavía falta evaluar la experiencia de su empresa desde el



El momento histórico de la nacionalización boliviana del estaño —y también el de la ocurrida en Indonesia al comienzo de los años cincuenta— parece indicar la importancia decisiva de los factores internos en los actos políticos de esta naturaleza, así como el hecho de que ellos no requieren fatalmente un gobierno socialista para su realización. Esto último parece confirmarse no sólo por la universalidad del fenómeno de nacionalización de los recursos naturales en los países periféricos, sino también por su persistencia en coyunturas políticas posteriores, aun en algunas adversas al papel rector del Estado en el desarrollo nacional. Como es evidente, el caso boliviano se destaca por la conocida multiplicidad y variedad de cambios políticos acaecidos en los últimos treinta años, y el chileno por la profundidad y amplitud de los cambios registrados desde 1973.

Volviendo a la especificidad de la nacionalización boliviana, cabe anotar que ella, a diferencia del caso chileno, no fue precedida por mayor experiencia previa en la intervención del Estado ni en la fiscalización de las actividades de la gran minería privada y, a diferencia también del caso peruano, abarcó prácticamente toda la producción y comercialización de la gran minería. Esto, sumado al relativo atraso económico e industrial, debe tenerse en cuenta al evaluar los graves problemas administrativos y económicos que enfrentó en Bolivia el sector público del estaño.

Como en el caso chileno, Patiño y los otros dos grupos mineros nacionalizados intentaron y fracasaron en su intento por imponer un embargo legal a las exportaciones mineras de Bolivia. De todos modos, las ETs aprovecharon el hecho de que casi todos los concentrados de estaño dependían de la fundición británica de Williams Harvey & Co., controlada por el grupo Patiño —en Chile, al inicio de los años setenta prácticamente todo el cobre se exportaba en calidad de *blister* y refinado— e impusieron al gobierno de Bolivia un descuento obligatorio de 10% sobre el valor bruto del mineral fundido, y durante el período 1953-1961 ‘cobraron’ unos 20 millones de dólares a cuenta de una indemnización que nunca fue fijada en su totalidad.

En el plano interno, la nueva empresa pública COMIBOL experimentó, en el período

posterior a la nacionalización, una baja considerable de la producción (un tercio durante la década de los años cincuenta), de la productividad del trabajo y de la rentabilidad de sus actividades. En parte estos problemas obedecieron a la anterior sobreexplotación de los yacimientos; a la falta de exploración geológica y la consiguiente baja de la ley del mineral; a la coyuntura declinante del mercado mundial del estaño en los años cincuenta, etc.; pero también y, tal vez principalmente, al hecho que, de unos 200 ingenieros extranjeros que manejaban la minería boliviana, 170 abandonaron el país y los pocos técnicos bolivianos restantes debieron encargarse de la administración centralizada de las 17 plantas de características muy diversas que conformaban las tres empresas nacionalizadas.

La consolidación de la industria y la recuperación de los niveles anteriores de la producción y rentabilidad en los años sesenta, se vieron facilitadas por el llamado Plan Triangular introducido en 1961, y por el cual los gobiernos de los Estados Unidos y Alemania Federal, en cooperación con el BID, se unieron al de Bolivia para asistir a lo largo de la década a COMIBOL con créditos de unos 31 millones de dólares, para mejorar la eficacia de su administración y poner fin a los pagos de indemnización a las empresas nacionalizadas. De este modo, la mayor comprensión de los países industrializados ayudó durante este período a Bolivia a reintegrar, por lo menos parcialmente, el costo que derivaba del hecho de haberse ‘adelantado’ en la nacionalización del estaño.

Lo dicho anteriormente no significa que, a partir de los años sesenta, la dependencia externa de la minería boliviana haya sido reemplazada por vínculos equitativos con las compañías extranjeras. Como ya se indicó, los intereses transnacionales de Patiño lo llevaron a considerar a Bolivia como uno de los eslabones exportadores del mineral en la integración mundial de su empresa, porque era “más barato fundir y refinar estaño en las plantas de William Harvey & Co., en Bootle, cerca de Liverpool [que le pertenecían] que en cualquier otro lugar ... un factor determinante es la experiencia larga y sin paralelo de William Harvey en el tratamiento de los minerales complejos bolivianos en que ellos se han especializado duran-

te más de 25 años".<sup>21</sup> A Bolivia le faltaba esta 'ventaja comparativa' de 25 años de experiencia, y por eso tuvo que seguir dependiendo de las fundiciones extranjeras exponiéndose a todas las vicisitudes de la comercialización de minerales con la consiguiente disminución del valor retornado de sus exportaciones.<sup>22</sup> Aunque COMIBOL logró romper el monopolio anterior de la fundición W. Harvey de Patiño —cuya participación en las ventas totales de la empresa pública descendió a 43% a fines de los años sesenta— lo vio reemplazado sólo por el poder oligopólico de unas pocas fundiciones extranjeras integrado, además de W. Harvey, por la otra fundición británica Capper Pass (perteneciente a Río Tinto Zinc Corporation), y la estadounidense de Long Horn (Gulf Resources and Chemical Corp.), las cuales adquirían 15% y 27%, respectivamente, de las ventas totales del mineral de estaño de COMIBOL.

Por eso en los años setenta, la construcción y puesta en marcha de dos fundiciones de estaño en Vinto (con capacidad de 20 000 toneladas para minerales de alta ley y 10 000 toneladas para los de baja ley)<sup>23</sup> significó un cambio trascendental en la integración nacional de la industria del estaño. Como cabía esperar, esta medida provocó una reacción encontrada por parte de las ETs que se resistieron a abandonar el mercado boliviano en favor de la nueva empresa pública ENAF, y trataron de sacar provecho de los complejos problemas que acompañan la integración minerometalúrgica en un país subdesarrollado.

## 2. Integración nacional del sector minerometalúrgico<sup>24</sup>

Con el establecimiento de la fundición local de estaño en Bolivia se ha fortalecido sustancialmente el poder de negociación del país y se han creado las condiciones necesarias para aumen-

tar el valor retornado de las exportaciones de estaño. La empresa pública ENAF, con capacidad para producir en los años ochenta unas 30 000 toneladas de estaño metálico, puede absorber prácticamente todo el mineral extraído de los yacimientos estañíferos, incluyendo la producción de mineros medianos y pequeños que se elabora sobre todo en la fundición de baja ley. Esto significa, en primer término, aumentar el valor localmente agregado en un 10-12%, que representan los gastos de tratamiento del mineral (maquila) en el precio del metal; pero el beneficio potencial para la economía del país es mucho mayor, y esto por varias razones:

Por un lado, como el mercado mundial del estaño metálico no ofrece las mismas características oligopólicas del de minerales, ENAF puede orientar su comercialización hacia regiones, países y empresas con condiciones más ventajosas, y en particular vender en forma directa a los consumidores sin recurrir a intermediarios transnacionales. En efecto, ENAF logró diversificar sus ventas a lo largo de los años setenta, siendo en 1979 sus principales clientes los Estados Unidos (45% del total), la Unión Soviética y otros países socialistas (27%), los países de Europa Occidental (16%) y el mercado emergente, de gran importancia potencial, de América Latina (10%). Con referencia a esta diversificación geográfica, las ventas directas a las empresas consumidoras alcanzaron, ese mismo año 1979, unos dos tercios del total, aprovechando los intermediarios internacionales, sobre todo en los centros capitalistas de comercialización, como son la Bolsa de Metales de Londres y el Mercado de Nueva York.

Por otro lado, los costos y beneficios —tanto reales como ficticios— relacionados con la comercialización de minerales, como son los premios y descuentos, la 'manipulación' de los embarques, el financiamiento, etc.,<sup>25</sup> antes manejados por las fundiciones extranjeras y los intermediarios internacionales, ahora lo son por la empresa pública ENAF, lo que posibilita

<sup>21</sup>Véase el Informe Anual de Patiño Mines and Enterprises Consolidated, Inc., Londres, 1938.

<sup>22</sup>Véase la parte I, 3 de este mismo trabajo.

<sup>23</sup>En cooperación con dos firmas independientes, Gloeckner de la República Federal de Alemania y Bergsoe de Dinamarca.

<sup>24</sup>El autor se complace en destacar la amplia y fecunda cooperación que le brindaron, en el estudio de problemas actuales de la industria, COMIBOL, ENAF y la Asociación de Mineros Medianos de Bolivia; y, particularmen-

te, las muchas ideas e iniciativas del Gerente Comercial de ENAF, Alfonso Vrsalović que en esta parte del estudio aprovechamos (y por supuesto es del autor la responsabilidad exclusiva por el contenido del ensayo).

<sup>25</sup>Véase nuevamente la parte I, 3.

aumentar sus utilidades, asegurando a su vez un trato más justo al sector minero (tanto a COMIBOL como a los mineros medianos y pequeños).

Finalmente, la integración minerometalúrgica dentro del sector público del país constituye un fundamento sólido para la eventual industrialización de Bolivia, basada en su principal recurso natural.

A su vez, la integración minerometalúrgica nacional es negativa para los intereses de las ETs en un doble sentido; primero, porque ellas pierden el abastecimiento anterior y acostumbrado de los concentrados del mineral para el cual en muchos casos estaba adaptada la tecnología y organización de sus plantas fundidoras. Segundo, en el mercado mundial de metales se les presenta un nuevo competidor, la empresa pública de fundición, que comercializa ahora todo el metal producido en el país. Resulta pues lógico que las ETs traten de impedir, o por lo menos obstruir, el proceso de integración minerometalúrgica. Para conseguir este objetivo pueden intentar sacar provecho de los problemas y eventuales conflictos que siempre acompañan el surgimiento de nuevas estructuras productivas y los cambios sociales relacionados al proceso.

Dicho con otras palabras, el poder de negociación del país frente a los agentes extranjeros depende ahora en un alto grado de la armonía y cooperación entre los sectores minero y metalúrgico. Como antes se ha indicado, la empresa pública minera adquiere una serie de ventajas por el simple hecho de cambiar su cliente extranjero de antes, por la empresa pública nacional en la fundición de metales. Además, deja de representar al país y defender sus intereses frente a las empresas extranjeras al ceder esta posición al sector metalúrgico nacional que comercializa en el extranjero toda la producción nacional de metales (el consumo nacional continúa siendo marginal). Pero la fuente más importante de problemas y fricciones, por lo menos aparente, suele aparecer en el campo de la distribución de los beneficios. Como es lógico, la empresa pública minera y sus dirigentes están inclinados a medir la actuación y comportamiento de su nuevo cliente nacional exclusivo con el elevado patrón de sus

vínculos anteriores con la fundición extranjera, la que tenía una serie de ventajas sobre su competidor periférico en el campo tecnológico, administrativo y de poder en los mercados mundiales. De este modo, a corto plazo y desde el punto de vista estrictamente empresarial, el sector minero nacional puede interpretar el cambio hacia la mayor integración nacional de la minería como desfavorable para sus intereses aduciendo la mengua de sus beneficios en comparación con el período anterior. En efecto, el sector metalúrgico nacional en su fase inicial padece una serie de problemas derivados de la puesta en marcha de las nuevas inversiones, su organización, administración, finanzas, comercialización externa, etc. Estos problemas internos influyen negativamente en la coordinación y programación conjunta con el sector público minero —éste padece los mismos problemas, pero desde mucho antes—, en la capacidad de negociación frente a los agentes foráneos y, por ende, en el aporte del sector minero y metalúrgico a la economía del país.

La distribución de beneficios entre ambas empresas públicas se canaliza a través de los gastos de tratamiento, o maquilas, que representan el descuento del precio del metal en favor de la empresa fundidora por su labor de procesamiento y comercialización del metal. La quila vigente en las relaciones de compra-venta entre COMIBOL y ENAF se estaba fijando en los años setenta en función de las maquilas pagadas por COMIBOL a las fundiciones extranjeras. Por ejemplo, en 1978 la quila cobrada por ENAF, de 630 dólares por una tonelada métrica neta del mineral en seco (TMNS), era prácticamente equivalente al promedio ponderado de las pactadas por COMIBOL con las fundiciones extranjeras Capper Pass, Gulf Chemical y Metalgesellschaft, las que absorbieron ese mismo año 40% de las ventas totales de COMIBOL. De este modo, la dependencia de Bolivia de las ETs en la elaboración y comercialización del estaño se proyectaba hasta en las relaciones entre las empresas públicas de la industria minerometalúrgica del país. La repercusión de las ETs sobre el sector público adquirió particular importancia a fines de los años setenta cuando con la puesta en marcha de la nueva fundición de baja ley, el

gobierno se había planteado como meta elaborar en el país todo el mineral de estaño.

### 3. Reacción de las ETs frente a la pérdida del mercado boliviano

Ante el inminente peligro de perder el abastecimiento del concentrado de mineral de estaño boliviano y encontrarse con un nuevo competidor en los mercados mundiales del estaño metálico, las tres mayores fundiciones extranjeras que procesaron en 1979 el estaño boliviano (Copper Pass, Gulf Chemical y Metalgesellschaft) reaccionaron recurriendo a un *dumping* en los valores de maquila al rebajar sus respectivas maquinillas en 27%, 31% y 35% en comparación con la de 630 dólares por TMNS, vigente para las relaciones de compraventa entre ENAF y COMIBOL.<sup>26</sup> De este modo COMIBOL pudo haber logrado transitoriamente mayores ingresos de su producción minera si hubiese continuado y aun extendido sus vínculos con las fundiciones extranjeras en detrimento de los servicios más caros de la empresa pública ENAF.

La disminución brusca de los precios de las maquinillas por parte de las fundiciones extranjeras no tenía antecedente alguno en los vínculos anteriores de estas empresas con COMIBOL. En efecto, los precios de las maquinillas de Copper Pass y Gulf Chemical casi se duplicaron durante el período 1974-1978, aumentando cada año entre 12% y 29% y, esto, particularmente por el crecimiento del costo de la energía utilizada cuya participación en el gasto total de tratamiento del mineral aumentó, por ejemplo, 2.5 veces para la fundición de Copper Pass en el mismo período. Resulta evidente que esta situación difícilmente podría haber cambiado a fines de los años setenta; de todo ello puede concluirse que las ofertas ventajosas de las fundiciones extranjeras estaban destinadas a impedir la fundición total del mineral de estaño por parte de ENAF, aprovechando la alta depreciación de sus activos, por tratarse de plantas con un promedio de 40-50

años de servicios, y el reciclaje de bajo costo del estaño secundario.

Además, la Gulf Chemical ofreció crear una Sociedad Conjunta con COMIBOL y ENAF para el desarrollo de una actividad que combinase contratos del tipo 'toll',<sup>27</sup> comercialización y financiamiento, prometiendo establecer una relación directa con los consumidores en los Estados Unidos y aprovechar los beneficios derivados de la situación especial que gozaba la Gulf Chemical como una industria doméstica estadounidense protegida contra las ventas de la reserva estratégica de los Estados Unidos. Tanto COMIBOL como ENAF rechazaron esta oferta de la Gulf Chemical convencidos que si hubiese prosperado esta estrategia de la ET se hubiese llegado a la desaparición de la fundición estatal, imposibilitada de competir con la ET y, a la postre, que las fundiciones extranjeras emplearían nuevamente su política de alza de los precios de las maquinillas.<sup>28</sup>

Los hechos analizados tienen también un alcance que trasciende una interferencia externa en los asuntos internos de un país periférico. Reflejan también una pugna entre dos tipos de posiciones y actuaciones basadas en enfoques distintos del desarrollo latinoamericano. De acuerdo con el enfoque 'neoliberal' la empresa pública COMIBOL debería haberse regido por las reglas del mercado y haber aceptado las 'ventajosas' propuestas de las fundiciones extranjeras, para disminuir así el costo de sus operaciones. Las consecuencias a largo plazo de esta actuación se han conjeturado más arriba, y se confirman por la experiencia de muchos países latinoamericanos que vieron sus industrias nacionales desplazadas por las de las ETs y no sólo en el sector minero.

Por otra parte, el enfoque del 'desarrollo autosustentado' sugiere considerar los costos y beneficios a corto plazo y por empresa —sobre todo si se trata de una empresa pública— dentro de la perspectiva más amplia de la mejor utilización de los recursos nacionales y la disminución de la vulnerabilidad y dependencia

<sup>26</sup>Véase ENAF, declaración del Gerente General, mayor Eduardo Quiroga, en *Presencia*, La Paz, Bolivia, 6 de septiembre de 1980, p. 9.

<sup>27</sup>Arriendo de fundiciones para el tratamiento de minerales.

<sup>28</sup>Información suministrada por ENAF y COMIBOL.

frente a los factores externos.<sup>29</sup> Tomando en cuenta el hecho ya indicado de que los gastos de tratamiento (maquilas) corresponden aproximadamente a una décima parte de los ingresos provenientes de las ventas del estaño metálico mientras que la participación respectiva del Estado, a través de las regalías, es alrededor de un tercio, resulta obvio que el gobierno dispone de un margen de maniobra suficiente como para promover e incentivar la integración minerometalúrgica nacional.

Naturalmente, lo expresado arriba no contrarresta la necesidad de superar los graves problemas actuales del sector público en la minería y metalurgia bolivianas; y entre éstos, la falta de prospección y exploración minera, y la lenta o escasa asimilación de tecnologías nuevas de explotación minera y procesos metalúrgicos que amenazan la producción y productividad futura del sector; los altos costos de operación y administración que agravan la situación deficitaria (déficit de 211 millones de dólares previsto en el presupuesto de COMIBOL para 1980 y disminución de casi un 50% de las utilidades de ENAF entre 1978 y 1979); el endeudamiento tanto interno como externo; los atrasos en poner en plena marcha las nuevas inversiones (planta de volatilización de COMIBOL y planta de estaño de baja ley de ENAF) y en la entrega de concentrados para su fundición; las políticas fiscales y de incentivos inadecuadas, etc. Para superar estas deficiencias el gobierno de Bolivia y las empresas y organizaciones públicas del sector están empeñados en la elaboración de planes y medidas a corto plazo, así como en un Plan Nacional de Desarrollo Minerometalúrgico a partir del año 1981.<sup>30</sup>

Resulta obvio que para superar los actuales problemas y dar cabal cumplimiento a los planes de desarrollo del sector minerometalúrgico es preciso reforzar la coordinación y planificación tanto dentro como entre las organizaciones responsables por su realización. De hecho, este proceso ya se ha iniciado con la creación de

consejos y comisiones interinstitucionales y la reorganización de los directorios de las empresas e instituciones del sector.<sup>31</sup>

En cuanto al fortalecimiento de la integración vertical del sector minerometalúrgico y su capacidad de negociación frente a los agentes externos, problemas que ya se analizaron en este capítulo, surge la alternativa —ampliamente discutida entre los expertos del sector— de completar la existente integración técnico-económica entre COMIBOL y ENAF en el marco institucional fusionando ambas empresas públicas en una sola unidad de producción, elaboración y comercialización de minerales y metales. Como es natural, una idea de esta envergadura que afecta el sector vital de la economía de Bolivia, requiere un análisis profundo de sus beneficios y costos potenciales, pero la cuestión excede el marco y los objetivos de este estudio. De todos modos, y manteniendo el trabajo dentro de los límites propuestos, podría afirmarse que una medida de este tipo estaría en condiciones de contribuir al fortalecimiento del poder de negociación del país facilitando, entre otras cosas, una concentración adecuada y un mejor aprovechamiento de las experiencias y el personal de mayor calificación, la unificación y mayor flexibilidad del planeamiento y decisiones operativas y, por ende, la creación de un poder económico y financiero que, en términos mundiales del sector, superaría el de las mayores ETs.<sup>32</sup> Por otro lado, la integración institucional de las dos grandes empresas públicas del sector minerometalúrgico permitiría también una regionalización y descentralización de responsabilidades en los mayores centros minerometalúrgicos del país, facilitando de este modo una mayor flexibilidad y eficacia en sus operaciones.

El análisis de la integración nacional del sector minerometalúrgico de Bolivia permite concluir que aun después de nacionalizar la gran minería del estaño y establecer la capaci-

<sup>29</sup>Véase, por ejemplo, J. Medina Echavarría, "Las propuestas de un Nuevo Orden Económico Internacional en perspectiva", en *La obra de José Medina Echavarría*, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1980.

<sup>30</sup>Véanse varios números de los meses de septiembre y octubre de 1980, de *Presencia*, diario de La Paz, Bolivia.

<sup>31</sup>*Ibidem*.

<sup>32</sup>Las ventas agregadas de COMIBOL y ENAF en 1979 alcanzaron a 650 millones de dólares, mientras que las de la ET norteamericana Gulf Chemical fueron, el mismo año, de 496 millones de dólares. Esta ET figuraba entre las 500 mayores de la lista de *Fortune* y elaboraba en su fundición casi una quinta parte del estaño boliviano.

dad requerida para su plena elaboración en una empresa pública, subsiste —por lo menos durante este período transitorio— la interferencia de las ETs que tratan de mantener sus posiciones en la industria. Sin embargo, como ellas ya no participan en la propiedad de los recursos mineros ni en la metalurgia del país, su poder

relativo de negociación frente a la minería boliviana disminuirá en la medida en que el sector público logre perfeccionar la integración vertical y la organización de la industria, aumentar la eficacia y reducir los costos de sus operaciones.

## IV

### Algunas consideraciones finales

El examen de las tres experiencias latinoamericanas de vinculación con ETs mineras sugiere considerar, pese a las particularidades de cada uno de los casos, algunas tendencias comunes de tipo más general y relacionadas con el fortalecimiento del poder de negociación de los países mineros en la década de los años setenta.

El anterior oligopolio de un reducido grupo de poderosas ETs sobre los recursos mineros de los países periféricos con las modalidades respectivas de creación y apropiación de rentas mineras está dando lugar a un escenario distinto y mucho más complejo donde los gobiernos de los países productores ya no se limitan, como durante el primer período del auge de la minería transnacional, a redistribuir *a posteriori* las rentas transnacionales a través de mecanismos de fiscalización y tributarios del Estado, sino que ahora negocian con ellas los términos y modalidades del aumento *futuro* de las rentas a través de la participación directa del sector público en las actividades de la industria (renegociación del acuerdo peruano de Cuajone en favor de la refinera estatal, 'chilenización' del cobre, control de la comercialización).

El ingreso del Estado en las actividades empresariales de la industria minera y metalúrgica facilita conjugarlas con sus objetivos políticos más amplios: disminuir la dependencia externa y promover el desarrollo autosostenido; esto a su vez redundará, por lo menos potencialmente, en el aumento de los beneficios mineros. Por ejemplo, el mayor grado de elaboración de minerales en las fundiciones y refineras estatales significa no sólo el aumento del valor agregado local en los ingresos de exportación,

sino que contribuye a diversificar las vinculaciones económicas externas en favor de los mercados que ofrecen mayores ventajas relativas (firmas independientes de ingeniería metalúrgica, ventas directas del metal a empresas consumidoras, a mercados latinoamericanos y a los países socialistas). En este marco, para el rediseño (*redployment*) de actividades manufactureras desde los países industrializados a los periféricos productores de minerales parece ser la salida más apropiada y viable en el sector metalúrgico, y éste, eventualmente, puede convertirse en una 'ventaja comparativa' adicional para la posterior industrialización de los países mineros.<sup>33</sup>

La reacción de las ETs frente a las políticas 'nacionalistas' de los países mineros suele seguir dependiendo de su percepción del riesgo y costo/beneficio implicados en ciertos proyectos y políticas. Lógicamente, es negativa en el caso de la nacionalización y pérdida total de su inversión anterior y del mercado nacional (como ocurrió en Bolivia y Chile). Por otro lado, parece adquirir un carácter más flexible y 'pragmático' frente a las nuevas modalidades de vinculación con el sector público (como en el caso de la 'chilenización' o la renegociación peruana con Southern Peru), y trata a su vez de minimizar su propio riesgo e inversión de capital en el proyecto compartido y simultánea-

<sup>33</sup>Por supuesto, los problemas tecnológicos de producción y de acceso a los mercados altamente competitivos de productos metálicos y metalmeccánicos son más complejos que en la anterior etapa de la 'sustitución simple' de importaciones sobre la base de tecnología e insumos importados y sobrepasan el marco de este ensayo.

mente maximizar sus beneficios, asegurándose las garantías y participación financiera de otros intereses empresariales y gubernamentales envueltos en el proyecto, y originados tanto en los países consumidores del mineral como en el país minero. Este último se encuentra aquí en una posición negociadora nueva y difícil para determinar de antemano los márgenes negociables de sus beneficios frente a la variedad y el entrelazamiento mutuo de los agentes externos que conforman su contraparte en el proyecto (recuérdense, por ejemplo, las ganancias adicionales de los financistas del proyecto peruano de Cuajone conseguidas a través de 'maquillas de transferencia' por la refinación del cobre *blister* recibido en calidad de pago del crédito).<sup>34</sup> Por consiguiente, el intercambio de informaciones y experiencias sobre los contratos de este tipo entre los países mineros de la periferia, y una eventual posición común de los países mineros en la aplicación de contratos más favorables de referencia, podrían fortalecer considerablemente su capacidad de negociación.

Por último, la experiencia relativamente reciente de las empresas públicas en la extracción, elaboración y comercialización de minerales y metales parece confirmar la verdad meridiana de que no basta con 'repartir la torta' en favor de mayores beneficios para la economía del país, sino que ésta debe ser aumentada; y

<sup>34</sup>Véase la parte I, 3.

en este caso, a través de un mejor aprovechamiento de las reservas mineras del país, nuevas inversiones para ampliar la capacidad productiva y, particularmente, por el aumento de la productividad, eficacia y rentabilidad de las empresas públicas.<sup>35</sup> Las experiencias de Bolivia y el Perú indican que el cumplimiento cabal de estas exigencias generales por parte del sector público, reviste singular importancia para la integración vertical de la minería con la elaboración y comercialización de metales, y suele condicionar su capacidad de negociación frente a las empresas extranjeras que seguirán interesadas en los recursos mineros de América Latina, participando, en especial, en nuevos proyectos de inversiones con mayor envergadura que requieran su aporte tecnológico y financiero. Dada la complejidad de las nuevas estructuras de la industria minerometalúrgica, y determinadas por la actuación de grandes empresas públicas y transnacionales, parece ser sumamente útil evaluarlas y regular su comportamiento en el marco de los procesos de planificación de los países mineros.<sup>36</sup>

<sup>35</sup>En este ensayo no se ha considerado el esfuerzo común de los países periféricos por aumentar y estabilizar los precios mundiales de materias primas, a través del "Programa Integrado" de la UNCTAD, las asociaciones de países productores y acuerdos internacionales que constituyen un factor externo de la mayor importancia para el aumento general de los ingresos mineros y más en particular el Acuerdo Internacional sobre el estaño.

<sup>36</sup>Véase al respecto el artículo de Arturo Núñez del Prado en este mismo número de la Revista.