RESTRINGIDA
E/CEPAL/R.270
25 de mayo de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina

POLITICAS Y NEGOCIACIONES CON LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA INDUSTRIA DEL COBRE EN EL PERU

Fernando Sánchez Albavera */

---

*/ El autor fue Consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales. Las opiniones expresadas en este documento de trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

81-5-937

INDICE

		Página
Introducción		1
I.	Sumario y Conclusiones	4
	A. Desarrollo de la minería peruana	4
	B. Marco jurídico-político de la negociación minera	5
	C. Negociaciones con la Southern sobre el Contrato de Cuajone	8
	D. Cambios en la política de comercialización	12
II.	Desarrollo de la minería peruana	14
	A. Evolución de la producción minera	15
	1. Desarrollo de la minería de cobre	17
	2. Otros minerales	22
	B. Significación de las exportaciones mineras	24
	C. Participación del Perú en la producción y el comercio mundial de cobre	28
	D. Estructura de propiedad y presencia del capital extranjero	31
III.	Marco jurídico-político de la negociación minera	37
	A. Marco jurídico-político del período 1950-1970	38
	B. El marco jurídico-político de los años setenta	46
	1. Nuevo marco jurídico en 1969-1970	48
	2. Ley General de Minería de 1971	52
	C. Evaluación de efectos	56
	1. Valor retenido de la producción minero-metalúrgica.	56
	2. Distribución del PIB minero-metalúrgico	60
	3. Distribución de utilidades del sector minero-metalúrgico	61
	4. Transferencia de las rentas del capital al exterior	61
	5. Saldo neto de divisas	63
	6. Variaciones en la inversión bruta interna	63
IV.	Negociaciones con Southern Peru Copper Corporation sobre los Contratos de Toquepala y Cuajone	65
	A. El Contrato de Toquepala	65
	B. El Contrato de Cuajone	68
	1. Marco de las negociaciones	68
	2. Garantías que el Contrato asegura a los inversionistas	70
	3. Mecanismos de regulación y control gubernamentales.	76

Página

V. Cambios en la política de comercialización: capacidad de negociación y beneficios 80

A. Las modalidades de comercialización antes de los años setenta 80

1. Comercialización en la gran minería 81
2. Comercialización en la mediana y pequeña minería . 83
3. Precios de transferencia 83

B. La intervención del estado en la comercialización de minerales desde 1972 87

C. Comercialización del cobre por grados de transformación 93

1. Concentrados de cobre 93
2. Contratos sobre la distribución y procesamiento del blíster de Cuajone 95
3. Comercialización del blíster 98
4. Comercialización de cobre refinado 105

/Introducción

Introducción

Con el afán de aprovechar mejor sus recursos naturales no renovables, los gobiernos de América Latina han emprendido cambios sustanciales en la estructura productiva de la minería mediante la ampliación de la participación del estado en sus actividades, de políticas activas y de negociaciones con las empresas transnacionales que tradicionalmente tuvieron un monopolio del sector.

En ausencia de un sector privado nacional con la necesaria capacidad financiera, tecnológica y administrativa, el estado se ha visto obligado, en algunos países, a asumir las funciones empresariales y establecer empresas públicas en la explotación, elaboración y comercialización de minerales. Sin embargo, estos cambios trascendentales en la minería latinoamericana no fueron capaces de obviar la dependencia de los capitales foráneos y, especialmente en los campos de la tecnología y de la comercialización en los mercados mundiales, las empresas transnacionales siguieron manteniendo su supremacía.

No obstante, esta situación alteró la capacidad negociadora de ambas partes y trajo, como consecuencia, nuevas formas de vinculación y contratación con las empresas extranjeras, lo que permitió a algunos países de la región acumular una considerable experiencia en el diseño y ejecución de políticas y en las negociaciones frente a problemas específicos.

La CEPAL, a través de su Unidad Conjunta con el Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, se ha estado ocupando de esta temática en los últimos años y, junto con las comisiones regionales para América y Asia y el Pacífico y el CET de Naciones Unidas, ha desarrollado un proyecto interregional sobre la capacidad de negociación y distribución de beneficios entre los países en desarrollo y las empresas transnacionales en las industrias de los productos básicos de exportación.

En este proyecto se estudian siete productos en los distintos países de la región (bauxita en Jamaica, cobre en Chile y Perú, estaño en Bolivia, algodón en México, banano en América Central, café en Colombia y caña de azúcar en Brasil) tratando de aplicar una metodología común para llegar a estudios integrados y sectoriales que deberían sintetizar la experiencia

/compleja y

compleja y multifacética de los países productores de bienes básicos de exportación de las tres regiones en desarrollo.1/ Este proyecto culminará en un seminario interregional de representantes gubernamentales de alto nivel que se realizará en Nueva York en 1982.

Por otro lado, en sus tres últimos períodos de sesiones ordinarias (1975, 1977 y 1979) la CEPAL aprobó sendas resoluciones sobre cooperación entre los países en desarrollo y entre las regiones en desarrollo de diferentes áreas geográficas.2/ A este respecto, el Gobierno de los Países Bajos ha otorgado a la CEPAL una contribución especial que permite poner en marcha algunas actividades de promoción y apoyo a la cooperación técnica y económica entre los países de América Latina entre sí y de éstos con países en desarrollo de otras regiones geográficas. Entre estas actividades, la CEPAL ha identificado varios proyectos, de los cuales uno se refiere a la organización y realización del seminario sobre alternativas de negociación con inversionistas extranjeros y empresas trasnacionales en las industrias del cobre y del estaño.

Este informe representa un adelanto del estudio de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre el caso del cobre. Su objetivo es examinar y evaluar las políticas y negociaciones gubernamentales con las empresas transnacionales en la industria explotadora del cobre en el Perú y la resultante distribución de beneficios entre ambas partes. En el estudio se ha tratado de usar el enfoque común del proyecto interregional antes mencionado.

El estudio comprende en el primer capítulo un análisis de la importancia de la actividad minera dentro de la economía peruana, destacando la significación de la explotación y comercialización del cobre.

1/ Para mayor detalle véanse PNUD, Proyecto de los Gobiernos de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, Jamaica, México, Panamá y Perú sobre el "Fortalecimiento del poder de negociación de los Gobiernos Huéspedes en sus tratos con las empresas transnacionales dedicadas a la exportación de productos básicos" (RLA/80/016/A/01/02), "Transnational Corporations in Export Oriented Primary Commodities: A General Conceptual Framework for Case Studies" (CTC/ESCAP/PEC/1) y "Report of the Interregional Expert Group Meeting on Transnational Corporations in Primary Export Commodities", Bangkok, 8-15 de octubre de 1979 (CTC/ESCAP/PEC/12).

2/ Véanse las resoluciones de la CEPAL 363(XVII) adoptada en Guatemala y 387(XVIII) adoptada en La Paz.

/En el

En el segundo capítulo se incluye un análisis del marco jurídico-político que orientó la negociación y contratación minera, a partir de la década de los cincuenta, puntualizando sus principales variaciones y destacando los objetivos de política que estuvieron presentes. Es dentro de este contexto que se analiza en el tercer capítulo el Contrato de Cuajone, precisando los aspectos claves de negociación entre el Gobierno Peruano y la Southern Peru Copper Corporation.

Culmina el trabajo con un análisis detallado de la comercialización del cobre, comparando la situación existente antes de la intervención empresarial del estado con la situación actual.

A lo largo de estos cuatro capítulos se presentan elementos cuantitativos y cualitativos orientados a medir el grado de cumplimiento de los objetivos de la política minera.

El autor del estudio, señor Fernando Sánchez Albavera fue consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/CET. El estudio se ha comentado y revisado en la Unidad Conjunta CEPAL/CET en cooperación con la División de Recursos Naturales de la CEPAL. Sin embargo las opiniones expresadas en este documento de trabajo son de exclusiva responsabilidad del consultor y pueden no coincidir con las de la Organización.

/I. SUMARIO

I. SUMARIO Y CONCLUSIONES

A. DESARROLLO DE LA MINERIA PERUANA (Capítulo II)

1. La minería peruana experimentó un desarrollo considerable a partir de la década del cincuenta. Su contribución a la formación del PIB, que en 1950 era del 7%, es en 1978 de 9%. Hay dos períodos que merecen destacarse en el comportamiento de la producción minera en las últimas tres décadas. Estos son el período 1957-1960 en el que se dio inicio a la gran explotación cuprífera a "cielo abierto" con la puesta en operación del yacimiento de Toquepala; y el período 1976-1978 en el que entraron en producción los yacimientos de cobre de Cerro Verde y Cuajone. En estos períodos el PIB minero creció a tasas promedio anuales del 14% y de casi 17% respectivamente.

2. La minería constituye la actividad económica más importante, desde el punto de vista de la generación de divisas. Las exportaciones mineras representaban en 1950 sólo un 20% de las exportaciones nacionales, mientras que en 1979 su importancia duplicó alcanzando un 40%. Los principales productos mineros de exportación son el cobre (45% de las exportaciones mineras), la plata (29%), y el zinc (11%), el plomo (95) y el hierro (6%).

3. La producción de cobre alcanzó en 1977 336 000 TMF de las cuales el 87% corresponde a la producción de las empreas de la Gran Minería; 13% a la Mediana Minería y sólo un 0.4% a la minería en pequeña escala. El grado de transformación de la producción de cobre se incrementó considerablemente en la última década. En 1970, sólo el 16% de la producción de cobre se refinaba internamente mientras que el 64% y el 20% se procesaban en la forma de blíster y concentrados. En 1977 un 57% de la producción se refina en el país (CENTROMIN y Refinería de Ilo), correspondiendo al blíster un 43% y a los concentrados el 4%, del total de la producción nacional.

4. Hasta 1973 la producción de cobre era controlada íntegramente por subsidiarias de empresas transnacionales (Cerro de Pasco Corp. y Southern Peru Copper Corporation (Southern en adelante)). En 1977 la Southern controlaba el 78% de la producción de cobre, correspondiéndole a las empresas públicas el 9% de la producción nacional.

/5. Las

5. Las empresas públicas controlan solamente el 20% de las exportaciones del cobre. CENTROMIN es el único exportador de alambrón de cobre, y conjuntamente con Minero-Perú, controlan el 37% de las exportaciones de refinados. Southern controla totalmente las exportaciones de blíster y el 63% de la de refinados de cobre. El total de las exportaciones de concentrados y minerales es controlado por empresas privadas, de las cuales el 45% corresponde a subsidiarias de empresas transnacionales, dentro de las que destaca la Northern Mining, cuyo accionista mayoritario es American Smelting and Refining Corporation (ASARCO), que también posee el 51% del capital social de Southern.

B. MARCO JURIDICO-POLITICO DE LA NEGOCIACION MINERA (Capítulo III)

6. La década de los setenta marca un proceso de ruptura con el marco jurídico-político que orientó la explotación minera en el Perú. Por ello puede afirmarse que hay dos fases en la negociación y contratación minera: una que se inicia en 1950, con la promulgación del Código de Minería y otra que se inicia con la nueva legislación minera de los tres primeros años de la década de los setenta, que está vigente en la actualidad. La primera etapa se caracteriza por una marcada concepción liberal en la conducción de la actividad minera y en general de la economía; y la segunda etapa, por una acentuada política nacionalista que otorgó especial importancia a la intervención del estado y al desarrollo de su actividad empresarial.

7. Hasta 1970, la legislación minera favorecía básicamente los intereses de los concesionarios, en la medida que las concesiones abarcaban grandes áreas de explotación potencial, se otorgaban prácticamente por tiempo indefinido y no estaban regidas por el principio del "amparo por el trabajo". Es este principio, precisamente, el que normará la nueva legislación de los años setenta. Como fruto de la aplicación de este principio se declaró la caducidad de más de 4 000 concesiones mineras, las cuales pasaron a poder del estado. Empresas transnacionales de la magnitud de Anaconda, American Smelting, Cerro Corporation y Charter Consolidated, entre las más importantes, tuvieron que entregar al estado concesiones que tuvieron en su poder, en algunos casos hasta por cincuenta años.

/8. La

8. La participación del estado en los beneficios de la explotación minera se fijó en ambas etapas sobre la base de los resultados del ejercicio económico, y bajo el principio de "estabilidad tributaria", a partir de la firma del contrato de explotación y por un período equivalente al de la recuperación de las inversiones. Sin embargo, el Código de Minería de 1950 reconocía además una serie de deducciones que permitían a los concesionarios reducir la carga tributaria. Dentro de éstas merece destacarse la llamada deducción por el "factor agotamiento" de las minas, que permitía a los concesionarios una deducción hasta por el 15% de las utilidades imponibles, lo cual contribuía a reducir en forma importante los beneficios económicos que captaba el estado. Esta deducción se consideró lesiva a los intereses del estado y fue eliminada en la legislación minera de los años setenta. Sin embargo, los incentivos tributarios a la reinversión de utilidades compensaron la eliminación de esta deducción.

9. La legislación minera de los años setenta se orientó a propiciar un mayor grado de transformación de los productos mineros, con especial énfasis en el cobre; y a estimular la puesta en operación de los grandes yacimientos cupríferos que habían sido mantenidos en "reserva", por muchos años, por las empresas transnacionales. Dentro de ambos objetivos se otorgó especial prioridad a la participación directa del estado, en exclusividad o en asociación con capitales privados.

10. No obstante, si bien se reconoció que el Código de Minería de 1950 otorgaba exageradas ventajas a los concesionarios, meses antes de promulgarse el Decreto Ley Normativo de la Industria Minera, en abril de 1970, se suscribió el Contrato de Cuajone con la Southern al amparo de los dispositivos del antiguo Código de Minería. De esta forma, la explotación de Cuajone que maduró en la segunda mitad de la década de los setenta, se convirtió en la única gran inversión privada que se acogió a los beneficios del Código de Minería, dentro de la nueva política minera que impulsaba mecanismos de regulación y control gubernamentales y la actividad empresarial del estado.

/11. Los

11. Los resultados de la legislación minera de los setenta pueden considerarse positivos a la ley de los siguientes indicadores:

a) Incremento del valor retenido de la producción minero-metalúrgica en el país, que pasó de 64% a 74% durante el período 1967-1976.

b) Incremento de los ingresos del trabajo como consecuencia de la política de remuneraciones y de participación de los trabajadores en la propiedad y gestión de las empresas. En efecto, entre 1967 y 1976 los ingresos pasaron de 27% a 53% del PIB minero-metalúrgico.

c) Mayor participación del estado en la captación de las utilidades globales de las empresas y promoción de un mayor ahorro empresarial mediante incentivos a la reinversión de utilidades. En este sentido, la tasa del impuesto a la renta sobre las utilidades globales de las empresas pasó de 22% en 1967 a más del 40% en el primer quinquenio de los setenta, tendiendo a reducirse posteriormente por efecto del deterioro de los precios internacionales. Las reservas para reinversión de utilidades que alcanzaban a sólo 15% de las utilidades globales se mantuvieron en un 20% durante la primera mitad de la década de los setenta.

d) Reducción significativa de la transferencia de las rentas del capital al exterior, resultante de la nacionalización de dos de las tres subsidiarias de empresas transnacionales que operaban en la Gran Minería. Durante el período 1967-1976, la transferencia de las rentas del capital sobre la inversión interna bruta pasó de 10% a sólo 2%.

e) Incremento de la inversión interna bruta como resultado del fortalecimiento de la actividad empresarial del estado y organización de un aparato gubernamental capaz de generar, negociar y gestionar proyectos de inversión, así como para acceder en una condición más autónoma al mercado internacional. No obstante, no se produjeron inversiones privadas de gran envergadura. En este sentido, el control estatal de la comercialización de minerales y la creación de la "comunidad laboral", así como la política de nacionalizaciones resintieron la captación de capital extranjero.

/f) El

f) El saldo neto de divisas del sector minero-metalúrgico se incrementó en 94% durante el período 1967-1976, como resultado de las políticas de sustitución de importaciones; protección a la industria nacional; control estatal de la comercialización; mayores estímulos a la reinversión de utilidades y nacionalización de empresas extranjeras, entre los principales factores.

12. La legislación minera de los años setenta reservó para el estado la comercialización de los minerales y le otorgó en exclusividad la refinación de todos los productos mineros, dando especial prioridad al cobre. Este cambio en la política gubernamental sorprendió a los inversionistas de Cuajone y creó una cierta incertidumbre que demoró su financiamiento. Esta situación motivó a los inversionistas y financistas del proyecto a demandar la suscripción de contratos de comercialización de largo plazo, como condición para proceder a financiar las últimas etapas del proyecto.

C. NEGOCIACIONES CON LA SOUTHERN SOBRE EL CONTRATO DE CUAJONE (Capítulo IV)

13. La aparente contradicción que existió entre la firma del Contrato de Cuajone y la nueva legislación minera podría explicarse por la difícil situación política que atravesaba el Gobierno peruano, después de la expropiación de la International Petroleum en octubre de 1968, y por las exigencias que planteaban sus principales acreedores internacionales.

La mejor intención del nuevo Gobierno peruano de llegar a un acuerdo con la Southern Peru, que había iniciado las negociaciones para explotar Cuajone en junio de 1968, y la suscripción del Contrato en diciembre de 1969, facilitó la reestructuración de la deuda externa y tranquilizó a los inversionistas extranjeros, que abrigaban una alta dosis de desconfianza después de la expropiación de la International Petroleum.

14. El Contrato de Cuajone corresponde en líneas generales a lo que jurídicamente se denomina un "contrato de concesión". Es decir, la entrega en usufructo de un bien que pertenece al estado, a cambio de una participación en los beneficios de su explotación.

/15. El

15. El Contrato garantiza a la Southern la libre disponibilidad de las divisas generadas por la exportación. Para asegurar el cumplimiento de este derecho se consignan en el Contrato la inafectabilidad por parte del estado de los ingresos destinados a la recuperación de las inversiones y consecuentemente del pago de las amortizaciones e intereses de los créditos contraídos por la empresa. En este sentido, sólo ingresan al país - durante el período de recuperación de las inversiones - los excedentes resultantes de los ingresos brutos menos la aplicación de los fondos referidos a las amortizaciones, interes y otros pagos acordados por la empresa.

16. A la financiación de Cuajone concurrieron los socios de la empresa; una red de bancos coordinados desde Nueva York por el Chase Manhattan y un conjunto de consumidores japoneses y europeos que otorgaron créditos a cambio de ventas futuras. El mecanismo, explicado en el párrafo anterior, da seguridad a los inversionistas y prestamistas internacionales frente a cualquier acto unilateral del Gobierno peruano. Al estar comprometida una amplia red de bancos comerciales y al exigirse que el Banco Central de Reserva del Perú autorice irrevocablemente este tipo de manejo de los ingresos, se reducen considerablemente los riesgos de una eventual expropiación o la afectación de las divisas generadas por el cobre de Cuajone.

17. El esquema financiero del Contrato de Cuajone se enmarca dentro de las estrategias corporativas más recientes, en el sentido de diversificar los riesgos políticos y financieros haciendo participar no sólo a la subsidiaria en la financiación del yacimiento, sino también a los principales bancos internacionales y a los futuros consumidores.

18. El Contrato de Cuajone garantiza a la Southern la libre comercialización de los productos siempre que se garantice el abastecimiento interno. Esta condición es la que permitió al Gobierno peruano garantizar el pleno funcionamiento de la Refinería Estatal de Ilo. La construcción de esta refinería alteró los planes iniciales de los inversionistas, ya que su proyecto estuvo previsto para transformar el cobre sólo en blíster. Después de negociaciones, que demoraron la concertación de créditos, se aceptó que aproximadamente un 60% de la producción de Cuajone fuese comercializada como blíster y vendida a los financistas japoneses e ingleses

/del proyecto.

del proyecto. El 40% restante fue objeto de contratos de toll entre algunos financistas y socios de la empresa y la Refinería de Ilo, para la exportación de cátodos.

19. Los contratos de comercialización del blíster y cátodos de Cuajone comprenden descuentos en favor de los financistas del proyecto que entran en contradicción con lo que se estipula en el contrato de explotación, en el sentido de que los productos no pueden venderse por debajo de las condiciones imperantes en el mercado.

Los contratos de comercialización comprenden también las llamadas "fijaciones de precios" por las que en la práctica los compradores determinan el precio de venta. La mecánica está orientada a favorecer a los financistas y socios del proyecto desde que éstos pueden acogerse, en caso que no deseen aplicar las "fijaciones de precios", a una "bonificación por comercialización" que les permite un descuento equivalente al 1% del valor de la cotización del cobre, sobre un año base elegido por el comprador.

20. La mecánica de fijación de precios dificulta el control del valor real de las exportaciones ya que deben efectuarse para cada uno de los embarques. MINPECO, a pesar que debe actuar como garante de los intereses del estado y que en virtud del monopolio estatal de la comercialización de minerales participa con una comisión de 1.36% sobre el valor fob de las ventas, no ha montado un control sobre las exportaciones de Cuajone.

21. La comparación de precios del blíster de Toquepala, comercializado por el estado con el de Cuajone vendido por la Southern, arrojan diferencias muy importantes de precio. En 1977 y 1978 el blíster de Cuajone se vendió a 129 y 38 dólares, respectivamente, por tonelada menos que el blíster de Toquepala. Las diferencias de precio se explican porque los contratos de venta del material de Toquepala no incluyen fijaciones de precio, por cuenta de los compradores, y por las grandes diferencias en los cargos de refinación pactados en los contratos de largo plazo de Cuajone. Así, puede observarse que en 1977 y 1978 el estado obtuvo maquilas de 87 dólares y 124 dólares por tonelada inferiores a las negociadas para el blíster de Cuajone, lo cual revela la inconveniencia de suscribir contratos de largo plazo con maquilas variables.

/22. Las

22. Las diferencias de precio se observan también en las exportaciones de refinados. En 1977, los cátodos de Cuajone se vendieron a 54.9 centavos/libra mientras que los de Toquepala tuvieron un precio promedio de 57.6 centavos/libra. No obstante, en 1978 - debido a la huelga de Toquepala que obligó al estado a cumplir sus compromisos de venta con períodos de cotización más bajos por el retraso en el programa de embarques - se aprecia una diferencia de precios a favor de Cuajone, equivalente a 2 centavos/libra en promedio.

23. Estas comparaciones, obviamente, deben tomarse solamente con sentido referencial y pretenden ilustrar las diferentes condiciones de venta negociadas dentro de los contratos de comercialización de los materiales de Cuajone y Toquepala. Sin embargo, sirven para demostrar lo inconveniente que puede resultar la suscripción de contratos de comercialización a largo plazo, ligados a la financiación de proyectos de inversión.

24. El Contrato de Cuajone garantiza estabilidad tributaria durante el período de recuperación de las inversiones. Dentro de este contexto, se fija una tasa básica del 47.5% sobre las rentas gravables. Para los seis años posteriores al período de recuperación de las inversiones, fijado en 10 años, se aplica una medida impositiva equivalente al 54.5%. Sin embargo, se precisa que en estos seis años, la Southern puede continuar efectuando las deducciones por el "factor agotamiento", estando facultada a aplicarlas en otras inversiones.

25. Se estipulan también franquicias aduaneras y facilidades para la internación temporal de maquinaria y equipo. El Contrato de Cuajone establece lo que podría denominarse una "condición de competitividad" para la adquisición de bienes nacionales. Esta es que las compras nacionales proceden si es que el precio de los productos locales no exceda del 25% del valor cif de los proveedores internacionales, siempre y cuando los productos nacionales sean funcionales a los requerimientos técnicos.

26. Los proyectos de la magnitud de Cuajone comprometen a diferentes instancias de la administración pública, que no siempre cuentan con suficiente personal calificado e infraestructura para las funciones de supervisión que les son asignadas en los instrumentos contractuales. Asimismo, requieren de mecanismos ágiles de coordinación entre las diferentes instancias administrativas, que eviten una visión exclusivamente sectorial de la inversión.

/El Contrato

El Contrato de Cuajone comprende diferentes mecanismos de control y regulación de las inversiones que son de naturaleza propiamente técnica, aduanera, cambiaria, financiera y fiscal. Se estipulan también regulaciones de carácter contable que están referidas a las fuentes y uso de fondos y al registro de las inversiones, planteándose metas mínimas de cumplimiento del calendario de inversiones. Asimismo, existen mecanismos de fiscalización de ingresos para los efectos tributarios.

Sin embargo, no todos los mecanismos de regulación y control funcionan en línea con los objetivos perseguidos por los negociadores. De allí la importancia de propiciar estudios comparativos sobre la gestión y control gubernamental de grandes proyectos de inversión, a fin de apreciar hasta qué punto los diferentes organismos gubernamentales están preparados para operar proyectos de la dimensión de Cuajone.

D. CAMBIOS EN LA POLITICA DE COMERCIALIZACION (Capítulo V)

27. Hasta 1971, no existía en el Estado peruano capacidad administrativa para controlar y regular los contratos de comercialización del cobre, y menos aun para asumir directamente esta función empresarial. En la "gran minería" las subsidiarias de empresas transnacionales colocaban sus exportaciones, a través de firmas afiliadas (Southern Sales y Cerro Sales). La mediana y pequeña minerías operaban a través de firmas comerciales internacionales (Hotchschild, Grace, Philip Brothers, Tennant, etc.), y en muy reducida escala con el Banco Minero.

28. El control privado, y particularmente transnacional, de la comercialización determinaba que la oportunidad de los embarques, las cotizaciones de referencia, los cargos de refinación, la conveniencia de contratos de toll, o la realización de "swaps", correspondiera a decisiones tomadas por las casas matrices.

Esto facilitaba la aplicación de políticas de "precios de transferencia", que operaban esencialmente en la negociación de los costos de procesamiento de los concentrados y el blíster, que hasta 1970 representaban el 84% de las exportaciones nacionales de cobre. Asimismo, la manipulación de los

/programas de

programas de embarque; las ventas "atadas" con descuentos; la aplicación de "fijaciones de precio"; la no declaración de "swaps y "premios", constituían mecanismos obvios de subvaluación de las exportaciones. Entre 1968-1972 la diferencia promedio entre los precios nacionales de exportación y los precios internacionales fue de 195 dólares por TM, lo cual arroja una pérdida potencial promedio anual de 40 millones de dóalres.

29. El estado asumió la comercialización del cobre en 1971, y posteriormente, en forma gradual hasta 1975, las exportaciones de los minerales y metales más significativos.

Los objetivos comerciales fueron fijados de manera muy genérica y en algunos casos contradictoria, al existir por ejemplo contraposición entre diversificar mercados y maximizar el ingreso de divisas, o entre éstos y la sustitución de intermediarios, en algunos casos. De todas formas, la intervención estatal dificulta la subvaluación de exportaciones y permite un mejor control fiscal de los ingresos de las empresas mineras.

30. La empresa pública de comercialización (Minero-Perú Comercial) está concebida como una entidad de servicio al productor y en la práctica viene a ser una especie de consignatario, ya que más del 90% de sus operaciones se hacen bajo la modalidad "back to back"; es decir, un contrato bajo el cual se transfieren a los productores las condiciones de venta, pactadas con un cliente extranjero, más una comisión que en promedio alcanza el 1.8% del valor fob de las exportaciones.

31. En líneas generales, la comercialización estatal del cobre ha permitido sustituir intermediarios, especialmente en el caso del blíster y los refinados; y abrir el mercado de los países socialistas sobre la base de convenios de Gobierno a Gobierno.

La posición de negociación internacional del Perú mejoró sustantivamente durante la década de los setenta y puede afirmarse que existe un "know how" nacional en materia de comercialización y contratación minera. No obstante, se observa la ausencia de criterios gubernamentales para medir la eficiencia de la actividad empresarial del estado.

II. DESARROLLO DE LA MINERIA PERUANA

La estructura productiva del país experimentó cambios muy significativos a partir de la década de los cincuenta. El avance del proceso de sustitución de importaciones redujo el peso relativo de las actividades primarias, especialmente en el caso de la agricultura. Esta actividad, que en 1950 representaba el 24% del PIB disminuyó su contribución a sólo el 13% en 1978. La industria manufacturera en cambio, pasó del 17% al 25% en el mismo lapso.

La minería tuvo un importante desarrollo a partir de los años cincuenta, como resultado de la puesta en operación de grandes yacimientos de cobre y hierro. No obstante, su contribución al PIB es relativamente reducida. En 1950 representaba un 7% y a fines de los setenta alcanzó a sólo un 9%. (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1

ESTRUCTURA PROCENTUAL DEL PIB a/

Sectores	1950	1960	1970	1978
Agricultura	23.8	18.5	15.1	13.0
Pesca	0.4	1.4	2.7	1.1
Minería	6.8	10.3	8.2	9.4
Manufacturas	16.9	20.0	23.8	25.0
Construcción	5.1	5.0	4.2	4.5
Otros	47.0	44.8	46.0	47.0

Fuente: Instituto Nacional de Planificación.

a/ Sobre millones de soles de 1970.

/A. EVOLUCION

A. EVOLUCION DE LA PRODUCCION MINERA

En las tres últimas décadas pueden identificarse dos períodos en los que la producción minera aumentó en forma considerable como resultado de la entrada en producción de grandes proyectos de inversión, sustentados en la inversión directa extranjera.

En términos del PIB minero entre 1957 y 1960 la producción creció a una tasa promedio anual de 14% y entre 1976 y 1978 el ritmo de crecimiento fue de casi 17% en promedio al año. (Véase el cuadro 2.)

Durante el primer período (1957-1960) la tasa de crecimiento fue casi el doble que la que se registró en la primera mitad de la década de los cincuenta, lapso en el que entró en operación el yacimiento de hierro de Marcona. En el mismo lapso entró en producción el yacimiento cuprífero de Toquepala, a cargo de un consorcio comandado por la American Smelting and Refining Corporation (ASARCO). Esta fue la primera inversión en la gran minería de cobre a "cielo abierto".

En los años sesenta el crecimiento de la minería fue modesto. La tasa promedio de crecimiento en esta década fue de sólo 3.5% al año. Este es un período en el que se aprecia más bien un mayor desarrollo en la mediana minería de plomo y zinc.

Cuadro 2

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB a/

Períodos	Minería	Manufacturas	PIB
1950-1960	15.0	9.3	6.4
1950-1956	8.3	6.8	5.3
1957-60	14.0	6.4	5.1
1960-1966	3.4	9.0	6.7
1967-1969	2.5	4.4	2.0
1960-1970	3.5	10.3	7.1
1970-1974	1.5	7.7	6.0
1974-1976	-1.4	4.5	3.2
1976-1978	16.6	-1.3	-0.1

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras del Instituto Nacional de Planificación (INP).

a/ Sobre millones de soles de 1970.

/Entre 1970

Entre 1970 y 1974 la producción minera creció a un ritmo aun más lento registrándose una tasa de sólo 1.5% en promedio al año. Entre 1974 y 1976 el ritmo decayó a menos 1.4%, para repuntar en forma notable en el período 1976-1978. En este lapso entraron en producción los yacimientos de Cuajone y Cerro Verde. El primero fue desarrollado por el mismo consorcio que antes había ejecutado Toquepala, mientras que el segundo fue el primer gran proyecto de inversión a cargo del estado, a través de la empresa Minero-Perú, creada para desarrollar los proyectos de inversión pública en 1971.

En estos dos años la producción minera creció a una tasa anual de 16.6%, dentro de un período recesivo para la economía peruana. En este sentido, el incremento del producto minero permitió atenuar la fuerte caída que experimentó el resto de la economía.

La información presentada permite concluir en que el gran desarrollo de la minería peruana ocurre con posterioridad a la promulgación del Código de 1950. Esta legislación, imbuida de una concepción liberal otorgó grandes incentivos a la inversión extranjera. El Código de Minería de 1950 tuvo vigencia hasta 1970, en que fue reemplazado por una legislación más controlista y que otorgó mayor importancia a la actividad empresarial del estado dentro de la explotación, refinación y comercialización de minerales.

Sin embargo, hay que señalar que el desarrollo de la gran minería del cobre ocurre básicamente por la aplicación de los incentivos contemplados dentro del Código de Minería. La última gran inversión privada realizada en el Perú al amparo de los dispositivos de este Código fue la de Cuajone.

1. Desarrollo de la minería de cobre

La producción de cobre hasta antes de la promulgación del Código de Minería de 1950 no superaba las 30 000 TMF anuales. A partir de la década de los sesenta se produce un crecimiento acelerado en la producción de cobre, como resultado de la entrada en operación del yacimiento de Toquepala. A comienzos de esta década la producción cuprífera alcanzaba a 182 000 TMF anuales. Al iniciarse la década de los setenta, la producción promedio anual superaba las 240 000 TMF (véase el cuadro 8 en la pág. 22).

Hasta mediados de los setenta la producción de cobre dependía, básicamente, de las minas de socavón de la sierra central y del yacimiento a cielo abierto de Toquepala. La puesta en marcha de Cuajone, también a cielo abierto, significó un crecimiento notable de la producción. Este yacimiento que entró en operación en 1976 fortaleció la producción nacional, alcanzándose un promedio anual del orden de las 360 000 TMF anuales, a partir de la segunda mitad de los setenta.

La explotación de cobre durante las tres décadas pasadas estuvo controlada por dos grandes empresas: Cerro Pasco Corporation y Southern Peru Copper Corporation. La primera (Cerro Verde), fue una subsidiaria de Cerro Corporation hasta 1973 en que fue expropiada por el estado peruano, transformándose en la Empresa Minera del Centro (CENTROMIN), mientras que la segunda (Toquepala y Cuajone) continúa siendo subsidiaria de un consorcio encabezado por la American Smelting and Refining Corporation.

Estas dos empresas controlan en 1977 el 87% de la producción de cobre, y producen aproximadamente un poco más de 290 000 TM anuales (véase el cuadro 3). La producción de la mediana minería alcanza en promedio a unas 40 000 TM anuales, siendo fundamentalmente proveedora de concentrados de cobre, que abastecen a la refinería de CENTROMIN, en la sierra central del país.1/

1/ Dentro de la mediana minería existen empresas con participación extranjera determinante como Northern, Chapi y Katanga, que son las mayores exportadoras dentro de este conjunto de empresas.

/Cuadro 3

Cuadro 3

COMPOSICION DE LA PRODUCCION DE COBRE DE ACUERDO AL TAMAÑO DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS

(Miles de TM de cobre fino)

Cobre TMF	1968	1970	1975	1977
Total	211.1	220.2	175.7	336.4
Gran Minería	79%	74%	71%	87%
Mediana Minería	18%	23%	27%	12.6%
Pequeña Minería	3%	3%	2%	0.4%

Fuente: Instituto Nacional de Planificación.

La producción de refinados tuvo un lento crecimiento hasta mediados de los setenta. El crecimiento de la producción que ocurrió en los sesenta significó una transformación sólo en blíster. La instalación de la Fundición de Ilo, de propiedad de la Southern Peru, determinó que éste sea el grado predominante de transformación, desde comienzos de los sesenta hasta mediados de la década siguiente. En 1960, la producción de blíster representaba el 74% de la producción de cobre (véase el cuadro 4). A partir de la segunda mitad de los setenta, la producción de blíster disminuyó su peso relativo dentro del total de la producción de cobre, a consecuencia de la entrada en operación de la Refinería de Ilo de propiedad del Estado. En 1977 un 53% de la producción nacional corresponde a refinados de cobre, mientras que el 43% es de blíster.

En consecuencia la participación de concentrados y minerales en las ventas totales se redujo a sólo un 4% en 1977, no solamente por el mayor auge de la Gran Minería, sino también por el deterioro que experimentó la producción de la mediana y pequeña minería. A este deterioro contribuyeron los bajos precios del período 1976-1977 y sobre todo los inadecuados sistemas de financiamiento interno.

/Cuadro 4

Cuadro 4

ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION DE COBRE

(Miles de TMF)

Cobre	1950	1960	1970	1977
Total	30 050	181 700	220 200	336 400
Refinados	69%	16%	16%	53%
Blíster	8%	74%	64%	43%
Concentrados y minerales	23%	10%	20%	4%

Fuente: Instituto Nacional de Planificación.

Si bien es cierto que se ha producido una mejora sustantiva en el grado de transformación de la producción nacional, el consumo interno de refinados sigue siendo muy reducido, absorbiendo un 9.5% de las disponibilidades nacionales en 1977 (véase el cuadro 5). La mayor parte se utiliza para la fabricación de alambrón que se exporta en su mayor proporción a los mercados de ALALC y Centroamérica.

Cuadro 5

CONSUMO INTERNO DE REFINADOS DE COBRE

(Toneladas métricas)

	1960	1965	1968	1970	1976	1977
1) Producción	29 072	40 994	33 087	35 293	131 675	178 292
2) Consumo a/		2 012	3 304	3 164	9 400	17 000
3) 2/1		5%	10%	9%	7%	9.5%

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

a/ Probablemente incluye también a productos semielaborados - como por ejemplo el alambrón - destinados a la exportación.

/Durante la

Durante la década de los setenta se produjo la expropiación de la Cerro de Pasco Corporation (Cerro Verde) que permitió incrementar el control nacional de la producción de cobre. Sin embargo, todavía se observa la presencia determinante de una sola empresa extranjera. Southern Peru Corporation cuyo accionista principal es la American Smelting Corporation y que controla en 1978 el 78% de la producción nacional de cobre (Toquepala y Cuajone). El estado participa sólo con el 9%, a través de CENTROMIN y Minero-Perú, correspondiendo el saldo a empresas de la mediana y pequeña minería. (Véase el cuadro 6.)

Cuadro 6

PARTICIPACION DE EMPRESAS EXTRANJERAS EN
DE LA PRODUCCION DE COBRE

(Porcentajes)

	1950	1960	1970	1977
Southern Peru Corporation	-	71	58	78
Cerro de Pasco Corporation	78	18	22	-
Empresas públicas a/	-	-	-	9
Otras (empresas nacionales privadas)	22	11	20	13

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

a/ Cerro Verde y CENTROMIN.

La participación del estado, sin embargo, podría reducirse relativamente en los próximos años, si prosperara la política de comprimir la actividad empresarial del estado que propicia el nuevo Gobierno peruano Esta política puede afectar decisivamente el control nacional de la industria del cobre, ya que los yacimientos que actualmente están en poder del estado serían entregados a inversionistas extranjeros. Esto afectaría sensiblemente el manejo del comercio exterior ya que el cobre continuará siendo el principal producto de exportación del Perú durante la década de los ochenta.

/El sector

El sector público, a través de CENTROMIN y Minero-Perú, genera solamente el 20% del valor de las exportaciones totales de cobre correspondiendo a CENTROMIN el monopolio de la exportación de alambrón de cobre y a Minero-Perú (Cerro Verde) y CENTROMIN el 37% de las exportaciones de refinados (véase el cuadro 7). Las exportaciones de blíster son controladas íntegramente por la Southern, mientras que la exportación de concentrados y minerales se encuentra controlada totalmente por otras empresas extranjeras, como la Northern Mining Corporation, subsidiaria también de la American Smelting and Refining Corporation.

Cuadro 7

DISTRIBUCION DE LAS EXPORTACIONES DE COBRE POR AREAS DE PROPIEDAD

(Porcentaje sobre el valor de las exportaciones totales)

Sectores	1978	1979
Privado	100	80
Alambrón	100	-
Refinados	100	63
Blíster	100	100
Concentrados y minerales	100	100
Público	-	20
Alambrón	-	100
Refinados	-	37
Blíster	-	-
Concentrados y minerales	-	-

Fuente: Minero-Perú Comercial (MINPECO).

En síntesis, si bien el estado logró incrementar su participación dentro de la minería de cobre y ampliar el grado de transformación de los productos mineros, la participación del sector privado, y particularmente de la Southern Peru, es determinante.

/2. Otros

2. Otros minerales

Las medidas promocionales contempladas en el Código de Minería de 1950 permitieron un avance importante en la minería de plomo y zinc, donde la participación de los capitales nacionales en medianas y pequeñas empresas cobró gran relevancia.

La producción de plomo y zinc creció en forma sostenida entre 1950 y 1970. La producción de plomo que en 1950 alcanzaba a sólo 62 000 TMF se incrementó en un poco más de 100 000 TMF en dicho lapso; mientras que la de zinc creció en más de cuatro veces, pasando de 88 000 TMF a 360 000 TMF a inicios de la década de los setenta. En esta década la producción de plomo creció a un menor ritmo que la de zinc. Entre 1970 y 1978 la producción de plomo se incrementó en sólo 19 000 TMF, mientras que la de zinc lo hizo casi en 100 000 TMF (véase el cuadro 8).

Cuadro 8

EVOLUCION DE LA PRODUCCION MINERA

(TMF)

Productos	1947	1950	1960	1970	1978
Cobre	22 000	30 000	182 000	243 000	366 000
Plomo	55 000	62 000	132 000	164 000	183 000
Zinc	58 000	88 000	178 000	360 000	458 000
Plata	340	420	940	1 240	1 243
Hierro	-	-	3 600 000	6 249 000	3 458 000

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

Sin embargo, el aumento de la producción de ambos minerales no corrió en forma paralela al incremento de la capacidad nacional de refinación, por lo que la mayor producción de mina se tradujo en un incremento sustantivo de la exportación de concentrados y en una reducción del peso de los refinados dentro del total de las exportaciones.

/Esta situación

Esta situación motivó al Gobierno peruano a propiciar la ampliación y modernización de las instalaciones de refinación de plomo y zinc en la sierra central, a cargo de la empresa pública CETROMIN-PERU. Asimismo, se dispuso la construcción de una nueva refinería de zinc en Cajamarquilla, que entrará en operación en los próximos años produciendo un poco más de 100 000 TM de zinc refinado.

La explotación de hierro se inició en 1952 con la suscripción de un contrato entre la Utah Constructions Corporation y el Gobierno peruano. En 1953, Utah cedió sus derechos a la Marcona Mining Company, constituida especialmente para realizar la explotación de hierro en el yacimiento de Marcona. En esta empresa la Utah se aseguró el 80% del capital, correspondiendo el resto a la Cyprus Mines Corporation. Es interesante anotar que este contrato fue el primero, de gran importancia, que se suscribió al amparo del Código de Minería.

El yacimiento de Marcona entró en operación en la segunda mitad de los años cincuenta, y a comienzos de los setenta estaba produciendo 3 600 000 TMF de hierro. A inicios de los setenta, la producción superaba los seis millones de TMF y alcanzó los ocho millones en el año 1975 en que se produjo la expropiación de la Marcona Mining Company. A raíz de esta decisión y particularmente a partir del mes de agosto de 1975, el Gobierno peruano inició un duro proceso de negociaciones y fue objeto de un serio boicot en los principales mercados del hierro. Las tensas relaciones que se iniciaron con la expropiación de Marcona coincidieron con una crisis del mercado mundial del acero, que determinó una reducción significativa en el uso de la capacidad instalada en siderurgia. Ello afectó seriamente al Perú reduciéndose signficativamente la producción y exportación de hierro. Es así que a fines de 1978, la producción de hierro se había reducido a un monto inferior al que existía en el año 1960, llegando solamente a 3 458 000 toneladas (véase otra vez el cuadro 8). La producción no se ha podido recuperar mayormente y el hierro ha reducido significativamente su importancia dentro de las exportaciones mineras.

B. SIGNIFICACION DE LAS EXPORTACIONES MINERAS

El impacto de las inversiones en la gran minería alteró notablemente la composición de las exportaciones peruanas. Hasta 1950, las exportaciones mineras alcanzaban solamente al 20% del total de exportaciones. La maduración de los grandes proyectos de inversión en el cobre y en el hierro determinaron que en 1960 las exportaciones mineras representaran el 36% de las exportaciones nacionales (véase el cuadro 9).

Cuadro 9

PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES MINERAS EN EL VALOR TOTAL DE LAS EXPORTACIONES

(Millones de dólares)

Años	Exportaciones nacionales	Exportaciones mineras a/	Participación minera (%)
1950	198	40	20
1960	444	160	36
1970	1 034	462	44
1978	1 941	747	38
1979	3 467	1 397	40

Fuente: Banco Central de Reserva.

a/ Incluye solamente cobre, plomo, plata, zinc y hierro.

A partir de los sesenta el comportamiento de las exportaciones mineras empieza a ser determinante para la marcha general de la economía. No sólo por el gran poder económico que concentraban las tres empresas transnacionales que controlaban más del 80% de las exportaciones mineras, sino por la vulnerabilidad de la estructura productiva frente a las fluctuaciones de la economía internacional. Ello simplemente porque el esquema de la sustitución de importaciones amparó el desarrollo de una industria consumidora de divisas, debido a su dependencia externa en el abastecimiento de insumos y bienes de capital. A ello debía añadirse la tradicional insuficiencia productiva del agro que obligó a aumentar considerablemente la

/importación de

importación de alimentos. La actividad minera pues, pasó a ser la principal fuente de generación de divisas, alcanzando un 44% de las exportaciones nacionales en 1970, dentro de una economía en que la disponibilidad de divisas constituye un factor neurálgico para su funcionamiento general.

Las nuevas inversiones mineras que se efectuaron en los años cincuenta y particularmente el desarrollo de la gran minería de cobre, alteraron el balance relativo que existía por esos años en la composición de las exportaciones mineras. En 1950 el cobre, la plata, el zinc y el plomo representaban, con algunos altibajos derivados de las variaciones de los precios internacionales, niveles de participación que oscilaban entre 20% y 30% en cada uno de ellos (véase el cuadro 10).

Cuadro 10

PARTICIPACION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS MINEROS EN EL VALOR TOTAL DE LAS EXPORTACIONES SECTORIALES

(En porcentaje del total)

Productos	1950	1960	1970	1979
Cobre	25	49	60	45
Plata	20	13	6	29
Plomo	30	12	8	9
Zinc	25	9	10	11
Hierro	-	17	16	6

Fuente: Banco Central de Reserva.

La maduración del proyecto de Toquepala determinó hacia comienzos de la década de los sesenta la quiebra de este balance. En 1960 el cobre representaba el 49% de las exportaciones mineras. El plomo y el zinc redujeron su participación por el impulso que cobró la minería de cobre y por el inicio de las exportaciones de hierro. Se mantiene la tendencia predominante del cobre, siendo importante destacar la reducción del papel de las exportaciones de hierro, como resultado de la expropiación de Marcona

/Mining Company

Mining Company y de la crisis del mercado mundial del acero. Sin embargo, en 1979 se observa la mayor importancia relativa de la plata como resultado de la tendencia alcista que experimentó el mercado mundial.

Es importante, de otro lado, establecer algunas precisiones respecto del comportamiento del quántum de las exportaciones mineras. El curso de este indicador en la década más reciente revela una cierta estabilidad en los volúmenes de exportación del zinc, que contrasta con las continuas variaciones que experimentó el plomo. El auge que se observó en la oferta exportable de este mineral, tiene estrecha relación con la sorprendente elevación de los precios que ocurrió en los tres últimos años de la década de los setenta. Este factor tiene gran importancia si se advierte que, tanto en la minería de plomo como en la de zinc, la mediana minería tiene una significativa participación. La elevación del quántum de exportaciones en el plomo se vio reforzada además, por el incremento de los precios de la plata, ya que no debe olvidarse que los concentrados de plomo de Perú tienen un importante contenido de este metal (véase el cuadro 11).

Cuadro 11

EVOLUCION DEL QUANTUM DE LAS EXPORTACIONES MINERAS

(Base 1970=100)

Productos	1970	1974	1975	1976	1977	1978
Cobre	100	86	70	84	155	161
Zinc	100	128	122	128	130	131
Plata	100	107	92	106	105	106
Hierro	100	87	60	76	62	43
Plomo	100	103	80	161	161	108

Fuente: CIEPA, Informe de la Economía Peruana, 1978.

Por otro lado, no deben descartarse los efectos que tuvo para la mediana y pequeña minería la sustitución por el estado de los antiguos canales de comercialización. Los "traders" internacionales otorgaban adelantos, a cuenta de futuras exportaciones, para capital de trabajo, lo cual permitía - sobre todo a las pequeñas empresas - resolver sus problemas

/de liquidez.

de liquidez. Asimismo, muchas veces financiaban medianos y pequeños proyectos de inversión manteniendo "cautivos" los futuros saldos de exportación. La intervención comercial del estado no creó mecanismos ágiles de financiamiento, limitándose a financiar a los productores una vez entregado el producto en sus depósitos. En buena cuenta, el financiamiento de la producción se dejó bajo la casi exclusiva responsabilidad de una banca de fomento con limitados recursos, eliminándose el circuito financiero anterior, sin constituir nada a cambio.

Un aspecto que merece cierto detenimiento es el que se refiere al comportamiento del volumen de las exportaciones de hierro. El quántum de exportaciones se redujo a la mitad en el transcurso de la década de los setenta. Ello ocurrió, como ya se ha dicho, como resultado de la crisis internacional que redujo significativamente el uso de la capacidad instalada en las principales acerías, y como consecuencia de la precaria infraestructura de comercialización que montó el estado, a raíz de la expropiación de la Marcona Mining Company. No obstante, no debe olvidarse también que dentro del mercado de hierro la ubicación geográfica de los proveedores tiene una importancia decisiva, por cuanto el flete es un factor determinante en la contratación comercial. En el Perú, la disponibilidad de fletes estaba dominada por la Marcona Mining Company y fue muy difícil sustituirla. Este fue tal vez, uno de los factores que presionaron con mayor fuerza al Gobierno peruano para buscar un acuerdo con esta empresa.

Dada su ubicación geográfica el Perú podía acceder al mercado japonés y a la costa oeste de los Estados Unidos en condiciones inclusive de muy relativa competitividad considerando la mala calidad del hierro peruano. Las posibilidades en los mercados de Europa son limitadas por la mejor posición del Brasil y Venezuela, dentro de los proveedores latinoamericanos. Sin embargo, como se puso en evidencia en los momentos de mayor tensión, el Perú es sólo un proveedor marginal. Para los usuarios del Japón no tenía mucho sentido apoyar las gestiones comerciales del Perú, si ello ponía en peligro sus relaciones con abastecedores más importantes, debido a las continuas presiones de la Marcona Mining Company.

/Las dificultades

Las dificultades se salvaron en gran medida al arribar a un acuerdo con Marcona Mining Company, pero a partir de 1976 el mercado mundial del acero se deprimió vertiginosamente. La situación internacional continúa siendo difícil para los exportadores de hierro, lo cual explica que Perú no haya podido recuperar los montos de exportación previos a la crisis internacional.

Los indicadores presentados en esta sección revelan que el comportamiento de las exportaciones mineras resulta decisivo para la marcha general de la economía. En este sentido, el poder de compra de las exportaciones nacionales está influido de manera determinante por las fluctuaciones que experimenta el mercado mundial de minerales. De allí que deba concluirse que las exportaciones mineras tienen un carácter estratégico respecto de las formas de articulación con la economía internacional, gestadas en las últimas tres décadas.

C. PARTICIPACION DEL PERU EN LA PRODUCCION Y EL COMERCIO MUNDIAL DE COBRE

El Perú puede ser considerado como un productor importante de cobre, considerando la producción que alcanza en la actualidad y su potencial para los próximos años. La participación peruana en la producción mundial aumentó sustantivamente a raíz de la puesta en operación de los yacimientos de Cuajone y Cerro Verde (de 2.6% en 1975 a 4.4% en 1978) (véase el cuadro 12). Asimismo, la construcción de la Refinería de Ilo y la mayor capacidad de producción de blíster, le permitieron aumentar el grado de transformación del cobre y mejorar su posición relativa dentro de la producción mundial. En efecto, su participación en la producción mundial de blíster se incrementó de 2% en 1975 a 3.9% en 1978. En la producción mundial de refinados, en 1975 el Perú sólo representaba el 0.85% de la producción mundial aumentando su posición a 2.1% en 1978. Aun más pronunciado fue el mejoramiento de su participación relativa dentro de los países del CIPEC (en el período de 1975-1978 de 6.8% a 12% en la producción minera, de 7% a 13.2% en la de blíster y de 4% a 10.2% en refinados) (véase el cuadro 13).

/Cuadro 12

Cuadro 12

PARTICIPACION DEL PERU EN LA PRODUCCION MUNDIAL DE COBRE a/

(Miles de TMF y porcentajes)

	1975	1978	1979 b/	1980 b/	1981 b/
I. Producción de minas					
a) Producción mundial	7 358	9 073	9 397	9 870	10 153
b) Producción peruana	189	400	390	400	431
c) b/a	2.56	4.40	4.15	4.05	4.24
II. Producción de blíster c/					
a) Producción mundial	7 977	9 797	10 142	10 417	10 859
b) Producción peruana	161	383	373	383	388
c) b/a	2.01	3.90	3.67	3.67	3.57
III. Producción de refinados					
a) Producción mundial	8 400	11 025	11 135	11 438	11 980
b) Producción peruana	72	233	233	243	343
c) b/a	0.85	2.11	2.09	2.12	2.88

Fuente: Elaborado con cifras de CIPEC.

a/ Se refiere a la capacidad productiva.

b/ Estimados y proyecciones.

c/ Parte de la producción de blíster se utiliza para producir cobre refinado.

/Cuadro 13

Cuadro 13

PARTICIPACION DEL PERU DENTRO DE LA PRODUCCION DE LOS PAISES DEL CONSEJO INTERGUBERNAMENTAL DE PAISES EXPORTADORES DE COBRE (CIPEC)

(Miles de TMF y porcentajes)

	1975	1978	1979 a/	1980 a/	1981 a/
Producción de mina					
a) Producción CIPEC	2 766	3 337	3 470	3 520	3 571
b) Producción peruana	189	400	390	400	431
c) b/a	6.83	11.98	11.23	11.36	12.06
Producción de blíster b/					
a) Producción CIPEC	2 309	2 893	3 018	3 083	3 155
b) Producción peruana	161	383	373	383	388
c) b/a	6.97	13.23	12.35	12.42	12.29
Producción de refinados					
a) Producción CIPEC	1 792	2 268	2 288	2 368	2 545
b) Producción peruana	72	233	233	243	343
c) b/a	4.01	10.27	10.18	10.26	13.47

Fuente: Elaborado con cifras de CIPEC.

a/ Estimados y proyecciones.

b/ Véase la nota c/ en el cuadro 12.

/Sin embargo,

Sin embargo, el peso relativo del Perú dentro de las transacciones mundiales de concentrados y refinados de cobre puede considerarse poco significativo (5% en 1977) (véase el cuadro 14). No obstante, como proveedor de blíster representa alrededor del 14% de las importaciones del mundo occidental. Con la excepción de los mercados de Bélgica (6%), Italia (8%) y Estados Unidos (12%) podría afirmarse que es todavía un proveedor marginal del mercado de refinados. En blíster aporta, en cambio, el 42% de las importaciones de Francia, el 57% de las compras de España y el 75% de las importaciones que realiza el Japón. Es importante destacar, sin embargo, que la contribución al consumo de refinados del mundo occidental es inferior a la de otros países miembros del CIPEC. Finalmente, hay que agregar que como proveedor de concentrados es sólo relativamente importante dentro del mercado de Estados Unidos.

D. ESTRUCTURA DE PROPIEDAD Y PRESENCIA DEL CAPITAL EXTRANJERO

A partir de los años setenta se produjo un cambio sustantivo en la estructura de propiedad de la economía peruana, y particularmente dentro del sector minero. Este cambio tiene su origen en el proceso de reforma agraria, que expropió y cooperativizó los grandes latifundios de propiedad extranjera; en la expropiación de grandes empresas pesqueras, industriales, mineras, bancarias, financieras y comerciales; y en el mayor desarrollo de la actividad empresarial del estado.

Hacia 1968, la participación del capital extranjero en la formación del PIB nacional era del 31%, mientras que el estado y el capital nacional contribuían con el 13% y el 56%, respectivamente (véase el cuadro 15). La información disponible, hacia 1975, arroja un descenso en la participación del capital extranjero que contribuye sólo con el 21%, mientras que la participación estatal se eleva al 23% del PIB nacional. La participación del capital privado nacional se mantiene en 56%, pero con un incremento muy importante en la contribución de las formas asociativas de propiedad.

/Cuadro 14

Cuadro 14

PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES PERUANAS DENTRO DE LAS IMPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES CONSUMIDORES DE COBRE, 1977

(Miles de toneladas de cobre fino y porcentajes)

Consumidores	Refinados			Blister			Concentrados		
	Importaciones	Exportaciones peruanas	Porcentaje	Importaciones	Exportaciones peruanas	Porcentaje	Importaciones	Exportaciones peruanas	Porcentaje
Alemania, República Federal	410	4	1	131	5	4	197	4	2
Argentina	36	3	8	-	-	-	-	-	-
Bélgica	302	18	6	230	1	-	6	-	-
Brasil	170	22	13	-	-	-	-	-	-
China, República Popular	70	2	3	102	27	26	30	-	-
España	24	-	-	21	12	57	44	-	-
Estados Unidos	355	43	12	60	7	12	80	10	12
Francia	338	6	2	24	10	42	-	-	-
Inglaterra	368	16	4	66	13	20	-	-	-
Italia	288	22	8	15	1	7	-	-	-
Japón	201	6	3	40	30	75	730	23	3
Suecia	66	2	3	-	-	-	17	1	6
Importación mundial a/	3 218	167	5	972	140	14	1 295	62	5

Fuente: Calculado sobre la base de cifras de CIPEC y MINPECO.

a/ Incluye a China, República Popular, pero excluye a los otros países con economía centralmente planificada.

/Cuadro 15

Cuadro 15

PARTICIPACION DE EMPRESAS POR REGIMENES DE PROPIEDAD EN LA FORMACION DEL PIB NACIONAL

(Porcentajes)

Régimen de propiedad	1968	1975
Empresas extranjeras	31	21
Empresas públicas	13	23
Empresas privadas	55	46
Empresas asociativas	1	10

Fuente: INP, Concentración de la Producción y Estructura de Propiedad. Informe N° 040-76-INP-OIP. Julio, 1976.

En el sector minero la participación del estado se incrementa en forma notable. En 1968, el estado contribuía sólo con el 1% del PIB minero, a través de pequeñas unidades productivas ligadas a la banca de fomento. En 1975, como resultado de la expropiación de Marcona Mining Company y Cerro de Pasco Corporation y del incremento de la actividad empresarial del estado, su contribución a la formación del PIB minero se eleva al 50% (véase el cuadro 16). La política de nacionalizaciones en la minería trajo como resultado un significativo descenso en la participación de las empresas extranjeras. En efecto, la contribución de estas empresas al PIB minero pasó de 87% en 1968, a sólo 33% en 1975. Es importante añadir que en dicho lapso el capital privado nacional aumentó su participación del 12% al 17% del PIB minero.

El capital mayormente afectado por la política de nacionalizaciones fue el de los Estados Unidos, en la medida que las subsidiarias de empresas norteamericanas controlaban más del 90% del PIB minero producido por empresas extranjeras. El capital de origen francés y japonés no fue mayormente afectado por cuanto estaba radicado sólo en la mediana minería.

/Cuadro 16

Cuadro 16

PARTICIPACION DE EMPRESAS POR REGIMENES DE PROPIEDAD EN LA FORMACION DEL PIB MINERO

Regímenes de propiedad	1968	1975
Empresas extranjeras	87	33
Empresas públicas	1	50
Empresas privadas nacionales	12	17

Fuente: INP, Concentración de la Producción y Estructura de Propiedad. Informe N° 040-76-INP-OIP. Julio, 1976.

Sin embargo, cabe observar que las cifras presentadas no incluyen la contribución del yacimiento cuprífero de Cuajone, que entró en operación en 1976, por lo que la participación del capital extranjero dentro del PIB minero podría estimarse en la actualidad en un poco más del 45%.

La legislación minera de 1971 contempló una mecánica de participación de los trabajadores en la propiedad y gestión de las empresas, que no fue acogida favorablemente por los inversionistas privados. Este fue uno de los aspectos de más difícil negociación con inversionistas extranjeros interesados en llevar adelante proyectos de inversión en la gran minería de cobre.

En todas las empresas se constituyeron comunidades mineras, que beneficiaban a los trabajadores con el 10% de la renta generada antes del pago de impuestos. De este porcentaje un 4% se aplicaba directamente como distribución de utilidades y un 6% se reservaba para efectos de la participación patrimonial. Este porcentaje se destinaba a ampliaciones de capital, resultantes de reinversiones, o si éstas no procedían, a la compra de acciones de los inversionistas privados.

/Esta mecánica

Esta mecánica si bien no alteró mayormente la composición del capital de las empresas, debido a las reinversiones realizadas por los socios privados, fue un factor que contribuyó a desalentar el ingreso de nuevas inversiones extranjeras. A ello debía agregarse la intervención empresarial del estado en la comercialización, aspecto que los inversionistas extranjeros consideran como un factor estratégico en sus decisiones de inversión.

El desarrollo de una política nacionalista repercutió decisivamente sobre la inversión extranjera norteamericana, cuyos intereses mineros en el Perú correspondieron en 1976 al 57% del total sectorial invertido en América Latina (véase el cuadro 17). Con la excepción del proyecto Cuajone, a cuya financiación contribuyeron también capitales ingleses, holandeses y japoneses, no se registra en el período examinado ninguna nueva inversión de empresas de origen americano. Podría afirmarse más bien que las principales transnacionales de este país mostraron una actitud hostil frente a la creciente presencia del estado en el desarrollo del sector minero, cediendo paso a inversionistas japoneses que fueron los que mostraron mayor interés en asociarse con el estado para llevar a cabo los proyectos de inversión que éste tenía programados. Sin embargo, no fue posible materializar ningún acuerdo adicional en toda la década del setenta.

Por otro lado, es importante anotar que hasta antes de los años setenta no se presentaron mayores conflictos con el capital extranjero, en la medida que el estado asumió sólo el rol de promotor de la actividad privada, dando garantías especiales a la inversión extranjera. A partir de los setenta en cambio, se observa un mayor intervencionismo estatal, tanto administrativo como empresarial; mayores exigencias a los titulares de concesiones mineras y una política dirigida a rescatar para el control nacional los principales proyectos de inversión que estaban en cartera.

/Cuadro 17

Cuadro 17

DISTRIBUCION DEL VOLOR ACUMULADO DE CAPITAL DE INVERSIONISTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS EN AMERICA LATINA Y EN LA MINERIA DE LA REGION (1976)

(En millones de dólares)

Países	Inversión total	%	Inversión minera	%
Argentina	1 138	8	50	7
Brasil	3 760	26	94	13
Chile	287	2	25	3
Colombia	617	4	18	2
México	2 854	20	83	11
Panamá	1 604	11	-	-
Perú	900	6	412	57
Venezuela	1 804	12	21	3
Otros	1 632	11	27	4
Total	14 597	100	729	100

Fuente: Tomado de INP, Caracterización de la Realidad Nacional, en base a datos del U.S. Department of Commerce, Washington, 1976. Lima, enero de 1978.

III. MARCO JURIDICO-POLITICO DE LA NEGOCIACION MINERA

En las últimas tres décadas pueden distinguirse dos períodos respecto del marco jurídico-político de la negociación minera: uno que va desde la promulgación de un nuevo Código de Minería de 1950 y otro que se inicia con el Gobierno Militar en 1970.

Durante el primer período, el manejo de la economía estuvo imbuido de un espíritu liberal que concebía al estado sólo como un ente promotor y no conductor del desarrollo. Dentro de esta concepción la política económica buscaba crear un clima de confianza a la inversión privada, y particularmente a la inversión extranjera. Se asumía que el país no estaba en situación de poder llevar adelante por sí mismo el desarrollo de grandes proyectos de inversión. El reducido ahorro interno y la magnitud de recursos financieros que demandaba la explotación minera, así como la ausencia de una base tecnológica nacional, inhibían desde la perspectiva gubernamental el intervencionismo estatal. Además, por esos años no existía en el Perú un grupo empresarial minero con margen de autonomía relativa.

El débil grupo minero nacional estaba estrechamente ligado a intereses extranjeros, tanto desde el punto de vista financiero como comercial. Los mineros nacionales no podían acceder directamente a los mercados internacionales. Este grupo empresarial tendrá, a partir de los cincuenta, un largo proceso de transición que durará hasta los primeros años de la década de los setenta.

El período que se inicia en los setenta encierra una concepción del rol del estado radicalmente diferente. Habían pasado cerca de 20 años desde el inicio de las operaciones mineras en gran escala y existía la percepción de que el país no estaba recibiendo todos los beneficios potenciales que la explotación de sus recursos naturales podría permitirle. La política gubernamental se orientó a incrementar la captación de excedentes por cuenta del estado y a garantizar un mayor margen de autonomía respecto de las decisiones de explotación de los recursos naturales.

A. MARCO JURIDICO-POLITICO DEL PERIODO 1950-1970

Entre 1945 y 1948 la conducción de la economía peruana había conocido un fugaz intervencionismo estatal, dirigido a estimular el proceso de sustitución de importaciones. Después de largos años, la gestión económica empezaba a valorar la necesidad de abandonar las viejas tesis del liberalismo económico.

Se aplica una política de control de cambios orientada a lograr un mejor uso de las disponibilidades de divisas, en un momento difícil para la balanza de pagos. En línea con este propósito se va acentuando un marcado carácter proteccionista en oposición al libre comercio que había primado durante varias décadas.

Este fugaz intervencionismo estatal se interrumpe con el cambio de gobierno de octubre de 1948, que da origen a un Gobierno Militar, que con una convocatoria a elecciones generales en 1950 se prolonga hasta julio de 1956. El llamado "ochenio" significa para el Perú la restauración de las políticas liberales que habían primado hasta antes de 1945. Esta restauración era compatible con la base social que soportaba al nuevo régimen. Es decir, los grupos agro-mineros exportadores y los grandes comerciantes agrupados en la Cámara de Comercio de Lima.

El nuevo régimen estableció un conjunto de estímulos a la intervención extranjera. El país ofrecía una variada gama de recursos naturales, especialmente mineros, que no habían sido puestos en operación. Las perspectivas favorables que se abrieron después de la Guerra de Corea y el sostenido ritmo de crecimiento que experimentó la economía mundial, a partir de la década de los cincuenta, incrementó la demanda de materias primas, lo cual hizo atractiva la inversión directa en recursos naturales, dentro de los países en desarrollo.

El nuevo régimen estructuró la política general del estado en línea con las tendencias centrales que experimentaba el capitalismo internacional. La dotación de recursos mineros que disponía el país permitiría transformar la composición de las exportaciones, que por esos años dependían básicamente de los productos agrícolas (azúcar, algodón) y crear nuevas formas de inserción en la economía internacional.

/El Código

El Código de Minería se promulga en 1950 y en 1952 la Ley de Petróleo, inspirados ambos en un esquema estrictamente liberal. Se trataba de facilitar el ingreso de capitales extranjeros haciendo atractiva la explotación de los recursos naturales mediante garantías de estabilidad tributaria y cambiaria, dentro de un clima político que daría seguridades de largo plazo a los inversionistas. Estos instrumentos legales guardaron plena coherencia con las estrategias de las empresas transnacionales que iniciaban en los cincuenta un fuerte período de expansión internacional.

Por esos años, en la mayoría de los países en desarrollo, los acuerdos ligados a la explotación de recursos naturales otorgaban derechos que favorecían ampliamente a los concesionarios. Las concesiones abarcaban grandes áreas de explotación. La oportunidad de la explotación dependía casi exclusivamente de las decisiones de las casas matrices. La capacidad de los estados nacionales para establecer condiciones más favorables de explotación era pues limitada, y el Perú no era una excepción a esta regla. Muchas veces los plazos de las concesiones llegaban a 50, 60 o más años.

Por lo general, los pagos de los concesionarios se fijaban sobre las unidades físicas producidas o sobre el valor de producción de las minas. Esta última forma era, no obstante, la fórmula más común en los acuerdos de explotación de minerales metálicos. Los cobros asumían varias modalidades: royalties sobre el valor de la producción, a manera de un cobro fijo no dependiente de los precios internacionales; royalties progresivos en función del monto de ganancias de las empresas, etc.

El Código de Minería de 1950 es coherente con los intereses de las ET. Reafirma la figura jurídica de la concesión minera, y no otorga debida importancia al principio del "amparo de la concesión por el trabajo". Plantea sin embargo, que las sustancias minerales del suelo y el subsuelo son de propiedad del estado, pero reconoce los derechos adquiridos. Esta política significó un aval a los intereses de la Cerro de Pasco Corporation.

La concesión minera otorga un derecho real. Jurídicamente hablando, los concesionarios se sustituyen en los derechos del estado, pudiendo usar, disfrutar y disponer libremente de los bienes resultantes de la explotación y de las áreas concedidas. Las concesiones eran consideradas de utilidad pública y por este carácter los concesionarios podían solicitar expropiaciones en

/favor de

favor de sus empresas. Estas atribuciones generaron una serie de litigios con las comunidades campesinas aledañas a las zonas mineras.

Las concesiones se otorgaban por tiempo indefinido. Las únicas razones de caducidad eran el no pago del canon territorial durante dos años consecutivos, o el abandono de las concesiones. Pagando un exiguo canon territorial las empresas mineras, nacionales o extranjeras, podían mantener indefinidamente grandes áreas como reserva para futuras explotaciones, mientras el estado no tenía atribución para negar o suprimir una concesión. Claro está que el estado podía promulgar un dispositivo especial para estos efectos. Pero la política no era precisamente que el estado mantuviera en su poder los yacimientos potencialmente explotables.

En la década de los cincuenta, el uso de los mecanismos tributarios empezó a cobrar mayor importancia. Su aceptación radicaba en que estos mecanismos están ligados a los resultados económicos de la explotación. Sin embargo, en los países en desarrollo la utilización de los instrumentos tributarios resulta más compleja que la modalidad de los cobros fijos. Los mecanismos tributarios requieren de una buena capacidad de fiscalización. No sólo para el control y la recaudación sino para verificar, por ejemplo, los precios efectivos de venta de los productos mineros. Este control es más complicado aún, cuando los países concurren al mercado mundial ofertando concentrados de minerales, como lo hacía la mayor parte de los países en desarrollo en la década de los cincuenta.

Por otro lado, para las empresas transnacionales, el instrumental tributario ofrece mayores ventajas que los royalties o cobros fijos. Los mecanismos tributarios están ligados a los resultados económicos y por tanto son más adaptables, por ejemplo, a las políticas de precios de transferencia.

El Código de Minería garantizó a los concesionarios, además, la estabilidad tributaria que tenía vigencia por un plazo de 25 años fijado con posterioridad a la firma de los contratos de concesión. En este lapso sólo eran imputables los tributos reconocidos a la firma del contrato de concesión. Se planteaba expresamente estabilidad impositiva a las exportaciones, lo cual limitaba la capacidad del estado para captar, por ejemplo, las ganancias extraordinarias derivadas de situaciones excepcionales de mercado.

/Los cargos

Los cargos contemplados en el Código de Minería eran de doble naturaleza. Algunos eran fijos, como el canon territorial que se pagaba una vez al año; el cargo por derecho de exploración; y el sobre-canon, que era una especie de multa imputable a los concesionarios que no habían efectuado un mínimo de gastos de inversión por cada hectárea de exploración. Otros cobros eran variables y estaban ligados a los resultados del ejercicio económico, y eran de naturaleza tributaria. El mecanismo central era el impuesto a las utilidades que podía variar de acuerdo a la legislación vigente. Sin embargo, como se ha dicho arriba, el concesionario sólo tributaba en la magnitud prevista en los contratos de explotación.

El Código de Minería contempló adicionalmente un sistema de adelantos, a cuenta del impuesto a las utilidades, equivalente al 4% del valor de la producción minera. El sistema se ajustaba al cierre del ejercicio económico, efectuándose una compensación de saldos. La finalidad del sistema era aliviar los problemas de liquidez que pudiera experimentar la gestión fiscal. Este fue siempre un eje de controversias entre el estado y los grupos mineros en la medida que en etapas de crisis fiscal la imposición de adelantos fue más allá de lo previsto en la legislación. De allí que los grupos mineros hicieron críticas severas a las políticas de expansión fiscal. De todas formas, el Código otorgaba atribuciones al estado para suspender los adelantos, cuando las condiciones del mercado así lo exigieran.

Si bien es cierto que la política general era relacionar la participación fiscal con los resultados económicos y financieros de la explotación, el Código planteaba también ciertos regímenes de excepción. El más importante, y el que a la postre sería el más conflictivo, era el régimen tributario de los yacimientos "marginales". El Código no precisaba las propiedades técnicas que calificaban la marginalidad de un yacimiento, aunque resultaba obvio que la ley de mineral debía ser el criterio fundamental. En este caso, el estado celebraba contratos especiales facultando al inversionista a pagar solamente entre 10% y 20% de los impuestos por concepto de utilidades. Para disfrutar de este incentivo era necesario aplicar el íntegro de las primeras utilidades a la amortización de la inversión, cesando el régimen de excepción al término de la amortización del capital. El régimen de excepción fue motivo de serias controversias en los años sesenta. El eje del conflicto fue el yacimiento

/cuprífero de

cuprífero de Toquepala, que fue considerado marginal, lo cual benefició tributariamente a la Southern Peru.

Hasta mediados de la década de los sesenta no se hicieron cambios sustantivos en la legislación minera. La prioridad era ampliar la oferta exportable, para lo cual se iniciaron negociaciones con las empresas transnacionales que mantenían concesiones inexplotadas (American Smelting, Anaconda, Cerro de Pasco, entre otras). Sin embargo, existía un clima de incertidumbre, derivado del lento avance de las negociaciones con la International Petroleum Company. A ello se agregaba la inquietud que surgía como consecuencia de las controversias suscitadas por el ya mencionado régimen de excepción a los yacimientos marginales y del creciente consenso nacional sobre la inconvenienci del Contrato de Toquepala.

Después de varios años se anuló el régimen excepcional, y se replantearon los estímulos a la inversión privada, facultándose al estado para suscribir contratos especiales de explotación en condiciones que, como las siguientes, resultaban muy atractivas para los inversionistas foráneos. Se fijó como tributación máxima a las utilidades una tasa equivalente al 25% del monto imponible, la cual era estable durante el período de recuperación de las inversiones. No obstante, se precisó que dicha tasa, más la de algunos impuestos complementarios, no podía ser menor que la tasa global de impuestos vigente en el país o países de origen de los inversionistas.

Los inversionistas fueron facultados para hacer reservas de amortización de las maquinarias y equipos hasta por un 20% al año. Se otorgó atribución para hacer reajustes por variaciones en el poder adquisitivo de la moneda nacional, cuando ésta se desvalorizara en más de 5%, con relación al ejercicio anterior. Se reafirmó asimismo, la garantía de disponibilidad de divisas y la libre disposición de los productos resultantes de la explotación, siempre y cuando se cubrieran las necesidades del mercado interno. Se reconfirmó también la estabilidad tributaria, precisándose que los inversionistas pagarían sólo los impuestos vigentes a la firma de los contratos. Como puede observarse estos incentivos eran francamente atractivos para los inversionistas extranjeros, los que rápidamente mostraron interés en iniciar negociaciones con el Gobierno peruano.

/Por otra

Por otra parte, la política minera de los últimos años de la década de los sesenta se había orientado a facilitar la expansión de las empresas transnacionales que estaban operando en la minería peruana. A final de cuentas, la promulgación del nuevo régimen promocional y sobre todo la resolución del problema suscitado con el Contrato de Toquepala tenían, entre otros objetivos, el de facilitar las negociaciones con la Southern para poner en explotación el yacimiento de Cuajone.

El nuevo régimen promocional autorizó a las empresas constituidas a deducir de los resultados de sus nuevas explotaciones, las pérdidas registradas en los tres años precedentes al inicio de las operaciones.

Estos incentivos, unidos a la permanencia de las deducciones por el "factor agotamiento", constituían importantes fuentes adicionales para la recuperación de las nuevas inversiones. La deducción por el "factor agotamiento" era una vieja práctica de las empresas transnacionales, que fue legalizada en el Código de Minería de 1950. La deducción no tenía realmente justificación, en la medida que el recurso no renovable pertenecía al estado. Las empresas mineras fueron autorizadas a deducir, libre de todo gravamen, hasta un 15% de las utilidades. Esta deducción podía incrementarse inclusive hasta el 50%, mediante disposición expresa del gobierno. Se trataba básicamente de un incentivo dirigido a fomentar la reinversión de las empresas mineras que privaba al estado de importantes recursos.

El Código de Minería y las modificaciones que se hicieron en sus instrumentos promocionales favorecieron la penetración de las empresas transnacionales, en la medida en que sus inversiones fueron objeto de un tratamiento excepcional. Si las empresas transnacionales hubieran sido asimiladas al régimen general del Código de Minería, habrían tenido que pagar una tasa tributaria promedio del 40% sobre el monto de las utilidades imponibles, a lo que debía agregarse el impuesto a las sobreutilidades que fue eliminado por el Código. En la práctica la tasa de tributación se redujo a porcentajes cercanos al 5.5, a pesar que durante el período de vigencia del Código de Minería se hicieron modificaciones que potencialmente la elevaban al 10%, y que en algunos contratos de concesión se fijaba un 20%. Pero las deducciones permitidas por la legislación minera, y particularmente el "factor agotamiento" afectaron sensiblemente la captación de recursos fiscales.1/

1/ Véase, J.C. Bossio, "Cambios en la Política Minero-Metalúrgica", publicado en Cambios Estructurales en el Perú, Fundación Ebert, 1976.

/Los incentivos

Los incentivos mencionados eran válidos durante el período de recuperación de las inversiones, que fue fijado en 10 años con la posibilidad de ser prorrogado por tres años más. Sin embargo, en la práctica el inversionista se incorporaba al régimen general del Código de Minería después de 18 años. Ello porque había un plazo de 3 años para poner en mercha la explotación de las minas, que podía prorrogarse hasta por dos años más, y diez años como período de recuperación de las inversiones, prorrogable hasta por tres años.

El nuevo régimen promocional fue consultado y discutido con los potenciales inversionistas, quedando expedito el camino para la negociación de los futuros contratos especiales de explotación. La Southern y Cerro de Pasco, socios en la explotación del proyecto Cuajone, mostraron satisfacción con las nuevas disposiciones y empezaron a negociar la explotación de este yacimiento en la segunda mitad de 1968.

El Código de Minería favoreció decisivamente la penetración del capital extranjero en la minería. La inversión norteamericana en la minería creció considerablemente durante el período 1950-1968, pasando de 55 millones a 421.0 millones de dólares (véase el cuadro 18). El ritmo de crecimiento en dicho lapso fue superior al que experimentaron los intereses norteamericanos en otros sectores productivos. Así por ejemplo, la inversión en la industria manufacturera creció a un ritmo promedio anual del 2.8%, mientras que en minería el crecimiento fue del 3.6%. Por otro lado, en el mismo lapso, la inversión norteamericana en petróleo se redujo en un poco más del 50% con respecto al capital acumulado en 1950.

El mayor crecimiento de la inversión minera alteró sustancialmente la composición sectorial de las inversiones norteamericanas en el Perú. La minería, que en 1950 representaba sólo el 38% del capital total invertido por los Estados Unidos en el país, alcanzó 6% en 1968 (véase el cuadro 19).

/Cuadro 18

Cuadro 18

PERU: INVERSION DIRECTA ACUMULADA DE LOS ESTADOS UNIDOS

(Millones de dólares)

Años	Minería	Petróleo	Manufacturas	Otros	Total
1950	55.1	a/	15.5	74.4	145
1960	251.0	79	35.0	81.0	446
1965	263.0	60	79.0	113.0	515
1966	262.0	29	93.0	134.0	518
1967	340.0	38	98.0	129.0	605
1968	421.0	39	96.0	136.0	692

Fuente: Survey of Current Business, tomado de Carlos Malpica, "Mito de la Ayuda Exterior".

a/ Incluido en minería.

Cuadro 19

PARTICIPACION DE LA MINERIA EN LA INVERSION DIRECTA ACUMULADA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL PERU

(Millones de dólares y porcentajes)

Años	Inversión total	Inversión minera
1950	145	38% a/
1960	446	56%
1965	515	51%
1966	518	50%
1967	605	56%
1968	692	61%

Fuente: Elaborado sobre la base del cuadro 18.

a/ Incluye petróleo.

/A pesar

A pesar de los atractivos incentivos que contemplaba el Código de Minería no se produjeron nuevas inversiones extranjeras, de importancia nacional, durante la década de los sesenta. La Southern Peru, que había efectuado en Toquepala una inversión superior a los 250 millones de dólares, mantuvo en reserva los yacimientos aledaños de Quellaveco y Cuajone. Este último empezaría a ser negociado hacia mediados de 1968, y sería materia de un contrato de explotación en diciembre de 1969.

Hasta fines de los sesenta no hubo mayor interés en el yacimiento de Cerro Verde, que junto con el de Santa Rosa fue mantenido en reserva por Anaconda. El yacimiento de Cobriza, cuyo concesionario era la Cerro de Pasco Corporation, estaba en pleno proceso de estudio. El de Michiquillay estaba también en las reservas de la American Smelting Corp. y no tenía todavía estudios de factibilidad. Grandes yacimientos de cobre estaban pues a la espera de las decisiones de inversión de las principales empresas mineras transnacionales.

B. EL MARCO JURIDICO-POLITICO DE LOS AÑOS SETENTA

El cambio de Gobierno de 1968 dio paso a un proceso político de marcado acento nacionalista, que puso en marcha importantes reformas económicas y sociales. Fue así que, a sólo seis días de asumir el poder, el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada expropió las instlaciones de la International Petroleum Company (IPC), después de un largo y conflictivo litigio.

La expropiación de la IPC no atenuó mayormente la incertidumbre, desconfianza y vacilaciones de los inversionistas extranjeros, a pesar que la solución del viejo conflicto que sostenía el Gobierno peruano con la IPC, constituía una demanda de estos sectores. Pero la forma como el nuevo Gobierno abordó el conflicto, al prácticamente confiscar los bienes de la IPC, creó una tirante relación con el Gobierno de los Estados Unidos. Este llegó a plantear la aplicación de la enmienda Hickenlooper, contra las exportaciones de azúcar al mercado americano.

Dentro de este contexto, las negociaciones con los inversionistas extranjeros se vieron interferidas por presiones de carácter político. Sin embargo, el Gobierno reinició negociaciones con la Southern para la explotación del

/yacimiento cuprífero

yacimiento cuprífero de Cuajone, que fue posteriormente objeto de un contrato suscrito bajo las normas del Código de Minería de 1950. Esto a pesar que en numerosos pronunciamientos oficiales se había insistido en que este Código otorgaba privilegios desproporcionados a los inversionistas.

La negociación de Cuajone se situó fuera del contexto de la redefinición de la política minera y respondió al deseo del Gobierno de no aislarse frente la posibilidad de una política hostil de parte de los Estados Unidos. Esta es al menos la interpretación más generalizada entre quienes fueron los actores principales de la negociación de Cuajone.

El diagnóstico gubernamental aseguraba que la excesiva liberalidad del Código de Minería permitía a los concesionarios mantener indefinidamente los yacimientos en reserva, lo cual afectaba la ampliación de la oferta exportable, que era uno de los objetivos centrales de la nueva política minera. Por otro lado, el reducido grado de transformación de la producción atribuía a la explotación minera las características de enclave. A juicio del Gobierno Esta situación no estaba en armonía con los intereses nacionales, favoreciendo solamente a las empresas transnacionales.1/

En la Gran Minería, lo no intervención empresarial del estado determinaba que las empresas transnacionales tuvieran un gran poder político y económico, considerando el carácter estratégico de la explotación minera dentro de economía nacional. La penetración de las empresas transnacionales, al cubrir todas las actividades propias de la industria, determinaba, a criterio del Gobierno, una condición de dependencia superior a la que existía en otros sectores productivos. La comercialización era utilizada como medio para subvaluar las exportaciones y para obtener financiamiento para los proyectos que las empresas transnacionales tenían en otras áreas del mundo. En suma, para el Gobierno la principal situación de subordinación y dependencia a los intereses foráneos, radicaba en las actividades extractivas y particularmente en la minería. Su relevancia era de tal naturaleza que impactaba al conjunto de la economía.2/

1/ "Siete Años de Revolución en el Sector Energía y Minas", Oficina de Planificación, 1975.

2/ Ibid.

/Dentro de

Dentro de esta visión de la problemática minera, los objetivos de la nueva política gubernamental se orientaron a lograr una mayor contribución de la minería al desarrollo del país, incrementando el grado de transformación de la producción e impulsando la explotación de los yacimientos que eran mantenidos en "reserva" por las empresas transnacionales. Se planteaba igualmente, incrementar la participación del Estado en la actividad empresarial, perfeccionar los mecanismos e instrumentos de gestión y control de la actividad minera, ampliar la capacidad de decisión nacional en la conducción del sector minero y fomentar el desarrollo de la mediana y pequeña minería.

Para el cumplimiento de estos objetivos se adoptaron dispositivos legales que obligaban a los concesionarios a poner en operación las concesiones, bajo sanción de caducidad dentro del principio de "amparo por el trabajo". Se trataba de evitar que los yacimientos permanecieran inexplotados indefinidamente y que la oportunidad de las inversiones estuviera sujeta estrictamente al criterio de los concesionarios. Esta medida se adoptó en septiembre de 1969 pero tuvo plena aplicación en los primeros meses de 1970. Con esta disposición se inicia una nueva etapa en la política minera nacional, poniéndose en marcha importantes transformaciones en el orden jurídico y administrativo.

1. Nuevo marco jurídico en 1969-1970

En efecto, en septiembre de 1969 se aprobó el Decreto Ley 17792 dirigido a acelerar la puesta en explotación de las concesiones vigentes, dándose un plazo de tres meses para que los concesionarios presenten los correspondientes calendarios de inversión. Se comunicó a los concesionarios que tenían cinco años de plazo para iniciar los proyectos de inversión aprobados por el estado, precisándose que este plazo podría acortarse si así conviniera a los intereses del país. La aplicación de este dispositivo determinó la caducidad de más de 4 000 concesiones mineras, las cuales revertieron al control del estado (véase el cuadro 20). La mayor parte de los calendarios de inversión aprobados correspondieron a proyectos de la mediana y pequeña minería, revertiendo al estado yacimientos de cobre que se encontraban en manos de las más importantes empresas transnacionales.

/Cuadro 20

Cuadro 20

PRINCIPALES YACIMIENTOS DE COBRE QUE PASARON A CONTROL DEL ESTADO EN 1970

(Millones de dólares)

Yacimientos	Inversión prevista a/	Concesionario anterior	Ubicación
Cerro Verde	65 b/	Anaconda	Arequipa
Santa Rosa	70	Anaconda	Arequipa
Michiquillay	450	Asarco	Cajamarca
Tintaya	36	Cerro de Pasco	Cuzco
Quellaveco	200	Southern Peru	Moquegua
Antamina	35	Cerro de Pasco	Ancash
Chalcobamba y Ferrobamba	143	Cerro de Pasco	Apurímac
Berenguela	36	Lampa Mining	Puno
Total	1 035		

Fuente: "Peruvian Times: Mining Finance and Marketing Survey", 14 de Abril de 1972.

a/ El valor de la inversión es el que correspondía a la fecha de reversión del yacimiento.

b/ Comprende sólo la primera etapa que está actualmente en explotación.

En aplicación del referido dispositivo, empresas transnacionales como Anaconda, American Smelting and Refining Corp. (ASARCO), Cerro de Pasco Corporation, Lampa Mining Corp., vinculada al Charter Consolidated, perdieron en 1970 concesiones que mantenían en su poder por más de 50 años en algunos casos. El valor de la inversión prevista para sus yacimientos cupríferos se estimaba en 1 035 millones de dólares, cifra que se ha incrementado considerablemente en la actualidad. De estos yacimientos el único que entró efectivamente en operación fue el de Cerro Verde, que fue explotado directamente por el estado con financiamiento externo.

/Posteriormente, en

Posteriormente, en abril de 1970, se aprobó un nuevo marco jurídico para la actividad minera. Se reservó la refinación del cobre para el estado reconociéndose sin embargo, los derechos adquiridos de la Cerro de Pasco. Se dispuso también que el estado podría suscribir contratos de concesión para la refinación de otros metales, no descartándose la posibilidad de hacer lo mismo en el caso del cobre.

La comercialización de minerales fue reservada, igualmente, para el estado y se estableció que los precios de venta serían fijados mediante la "cotización de productores peruanos", que recogería las normas usuales del comercio internacional. Se precisó que la decisión final de las áreas de venta correspondería también al estado, y que la gestión comercial misma quedaría en manos de los productores hasta que se constituyeran los mecanismos empresariales correspondientes del estado. Sin embargo, se aclaró que mientras se organizaban estos mecanismos, el estado aprobaría los contratos de compra-venta, estando en facultad de sustituirse en ellos cuando sea conveniente al interés nacional.

En realidad, nada de esto ocurrió en la práctica. El estado, como era previsible, no tenía capacidad administrativa dentro de las instancias del Gobierno Central, para fiscalizar los contratos de comercialización, y en los hechos se limitó a dar su aprobación formal.

Asimismo, la Cotización de Productores Peruanos no se puso en vigencia. La idea original era que el estado fijase un precio interno de venta y que captase el margen de comercialización resultante de la diferencia entre el precio interno y el precio de exportación. En la práctica se optó por que el precio interno fuese el que regía en los principales mercados de destino, lo cual no alteró las prácticas comerciales preexistentes. En cuanto al régimen tributario, la nueva legislación minera estableció la eliminación del llamado "factor de agotamiento", facilidad que meses antes había sido concedida a la Southern dentro del Contrato de Cuajone, derogándose también los incentivos del Art. 56 del Código de Minería. No obstante, a juicio de muchos analistas la eliminación de las deducciones por "factor agotamiento" estaba compensada con los incentivos a la reinversión.

/El nuevo

El nuevo régimen tributario mantuvo el principio de hacer compatible la tributación con los resultados económicos del ejercicio productivo, a fin de evitar que las normas impositivas fuesen independientes de las condiciones del mercado mundial. Este criterio recogía la demanda de los productores mineros, en el sentido de evitar lo que ellos denominaban una tributación "ciega" que había estado presente cada vez que el estado enfrentaba problemas con la financiación del presupuesto.

El nuevo marco normativo reafirmó los principios de estabilidad tributaria y de libre disponibilidad de divisas, dentro de los límites que establecía el régimen de control de cambios vigente en ese momento. Los contratos de explotación tendrían una duración no mayor al período requerido para la recuperación de las inversiones, estableciéndose que para estos efectos debería aplicarse el excedente resultante de las utilidades brutas menos el pago de impuestos. En este aspecto se produjo un cambio muy importante, por cuanto la legislación anterior facultaba a los inversionistas a deducir las reservas de depreciación y de amortización antes del pago de impuestos.

Los contratos de explotación recogieron los principios centrales de la concesión minera, pero contemplaron una serie de exigencias para garantizar el cumplimiento de los calendarios de inversión. Así por ejemplo, se dispuso que los contratistas tendrían un plazo máximo de 18 meses para asegurar la financiación del proyecto de inversión. En caso contrario, el contrato quedaba rescindido y el yacimiento revertía a poder del estado.

La nueva política minera dio gran énfasis a la actividad empresarial del estado, creándose la empresa pública Minero-Perú, con el objeto de llevar a cabo los proyectos asignados al estado, sea en exclusividad o en asociación con inversionistas privados. Minero-Perú sería el ente estatal encargado de la comercialización de los minerales, debiendo para estos efectos montar una red internacional de ventas y evaluar los contratos que estaban vigentes.

Durante sus primeros años de funcionamiento Minero-Perú se dedicó a realizar estudios de preinversión y a negociar proyectos de inversión, logrando a los pocos meses la financiación del yacimiento de Cerro Verde. Si bien la formación de personal en este campo fue difícil, más complicada aun fue la preparación de cuadros especializados en comercialización, que prácticamente no existían en el país. Se tuvo que improvisar funcionarios y prepararlos en el camino.

/El cambio

El cambio más significativo que trajo la nueva legislación minera es el que se refiere al rol del estado. Se trataba de forjar un estado empresario y normativo a la vez, orientado a rescatar el control de las actividades estratégicas para el desarrollo de la industria minera, como son refinación y comercialización, y la participación estatal en la gestión de grandes proyectos de inversión. Se trataba pues, de orientar y controlar la ampliación y transformación de la oferta exportable, y el destino final de las ventas. Todo ello bajo la perspectiva de que el sector minero debería constituirse en uno de los ejes de la política de desarrollo.

No se plantea en todo caso un estado excluyente. Se asigna un rol muy concreto a los inversionistas privados y se respetan los derechos adquiridos. Se abre la posibilidad para forjar una articulación de intereses con el estado, a través de las llamadas Empresas Mineras Especiales en las que éste participaría con sólo el 25% del capital, considerándose que su contribución sería importante para obtener financiamiento externo y para mejorar la capacidad de negociación en el mercado mundial.

2. Ley General de Minería de 1971

Las disposiciones del marco normativo de la industria minera fueron ratificadas y precisadas en la Ley General de Minería que se promulgó en junio de 1971. Los objetivos centrales de esta ley fueron entre otros los siguientes:

a) Dinamizar el rol de la minería permitiendo la puesta en operación de nuevos yacimientos, con especial énfasis en la minería de cobre.
b) Desarrollar la actividad empresarial del estado en la explotación, refinación y comercialización de minerales.
c) Promover nuevas formas de relación con el capital extranjero.
d) Promover el desarrollo de la actividad privada nacional.
e) Garantizar la participación de los trabajadores en la propiedad, gestión y beneficios de las empresas mineras.

La Ley General de Minería, que está vigente en la actualidad, reemplazó el Código liberal de los años cincuenta, acentuando el carácter intervencionista y fiscalizador del estado. Se otorgó especial énfasis al control del proceso de inversión, aspecto en el que los empresarios privados habían

/disfrutado de

disfrutado de gran libertad en años anteriores. Se estableció que el plazo de ejecución de los proyectos de inversión no debería exceder de cinco años, a partir de la aprobación del calendario de inversiones; y se fijó la obligatoriedad de efectuar una mínima inversión en el año. Así durante el primer año, las inversiones no podían ser menores al 30% de la inversión, dividida entre el número de años programados. Para los años siguientes la Ley precisó que debería seguirse el mismo procedimiento, siendo los factores porcentuales, 50% para el segundo año, 60% para el tercero, 80% para el cuarto y 100% para el quinto año.

Estas medidas tenían por objeto garantizar que los programas de inversión se cumplieran dentro de los términos previstos por el estado. Las normas eran muy estrictas en el sentido de evitar que las concesiones estuvieran improductivas indefinidamente. La no presentación del calendario de inversiones, vencido el plazo de exploración, el no cumplimiento de los montos mínimos de inversión o el no inicio de la producción en el ritmo y plazo previstos, se consideraban dentro de la Ley General de Minería como elementos esenciales para determinar la caducidad de las concesiones.

El rol fiscalizador y programador que la ley atribuía al estado requirió de la ampliación y del mejoramiento de los aparatos administrativos, aunque no siempre se logró la eficiencia que exigía el cumplimiento de la nueva política minera. Tampoco los inversionistas privados respondieron favorablemente a esta política y muchos decidieron abandonar sus concesiones, antes que ajustarse a sus objetivos. El estado se encontró de un momento a otro con una gran cantidad de yacimientos a su disposición que no podía operar ni mucho menos financiar.

La política minera concibió a Minero-Perú como una especie de "holding", que operaría como un generador y realizador de proyectos de inversión, cuya gestión productiva correspondería a unidades independientes, pero coordinadas centralmente. A esta concepción responden en la actualidad la explotación de cobre en la unidad de Cerro Verde y la refinería de cobre de Ilo, que fueron los dos únicos proyectos de envergadura que logró concretar Minero-Perú, con financiamiento de la banca internacional y con el aporte de los futuros consumidores, a los que se les garantizó el abastecimiento.

/La actividad

La actividad comercial, en cambio, se concibió inicialmente como un departamento especializado de Minero-Perú, modalidad que tuvo vigencia sólo hasta fines de 1975 en que se constituyó Minero-Perú Comercial (MINPECO), como un ente empresarial autónomo y no dependiente de Minero-Perú. En la práctica Minero-Perú pasó a ser un cliente más de MINPECO, perdiéndose las vinculaciones originales y generándose una cierta dispersión, y a veces hasta contradicción, entre las atribuciones y funciones de ambos organismos, lo cual se agravó cuando fueron asignados a diferentes sectores administrativos dentro del Gobierno Central. Esta última situación fue corregida formalmente en 1978, pero se mantiene aún la falta de coordinación entre sus políticas empresariales.

La Ley General de Minería alteró los principios convencionales que regían la promoción de inversiones. Si bien se acogió el principio de estabilidad tributaria, y se aceptó el de libre disponibilidad de divisas, dentro de los límites del control de cambios, no se reconoció el vinculado a la libre comercialización de los productos objeto de la explotación, por cuanto el estado asumió el monopolio del comercio exterior. Este aspecto resintió los términos de las negociaciones iniciales con la Southern junto con la disposición que daba prioridad al abastecimiento interno, ya que esto obligaba a replantear el grado de transformación de los productos de Cuajone. La Southern tuvo problemas para conseguir financiamiento al haberse alterado el cuadro político que normaba el proyecto de Cuajone. Sin embargo, logró convencer a los financistas, cuando el Gobierno peruano aceptó asumir solamente una función de fiscalización comercial, que no se cumplió a cabalidad.

La nueva Ley ratificó que la política cambiaria no haría trato discriminatorio con los inversionistas extranjeros y que las condiciones de venta se ajustarían a los usos y costumbres del comercio internacional. En la práctica se desechó la política de fijar una Cotización de Productores Peruanos, asimilándose ésta a las cotizaciones internacionales de referencia.

El régimen tributario se estructuró de tal forma que las cargas fiscales reflejaran los resultados del ejercicio económico, precisándose que la tributación minera sería sólo sobre la renta y que no se fijarían impuestos excepcionales, aspecto este último que en los hechos no se cumplió. El tratamiento tributario distinguió la condición de inversionista extranjero, determinándose

/que la

que la masa impositiva sería equivalente a las utilidades generadas menos la tributación en la fuente de origen del capital, sobre la que se aplicaría una tasa del 30%. Si bien es cierto que se eliminó la deducción por el "factor agotamiento", los incentivos fiscales facultaban a reinvertir hasta un 40% de las utilidades libre de impuestos, compensando financieramente su eliminación.

La nueva legislación minera contempló también la reforma de la empresa, mediante la creación de la "Comunidad Minera", por la que los trabajadores podían acceder progresivamente hasta el 50% del capital social de las empresas. Sin embargo, el ritmo y el plazo para alcanzar la co-propiedad dependerían de las decisiones de reinversión de los accionistas privados. Este mecanismo, además de constituir una modalidad de co-gestión y de co-propiedad, significó también un medio prácticamente coactivo para propiciar la mayor capitalización de las empresas, política que no siempre tuvo resultados favorables. En realidad, a los empresarios mineros no les afectaba mayormente el carácter redistributivo de la Comunidad, sino esencialmente la ingerencia de los trabajadores en las decisiones de la empresa, y sobre todo la convergencia que el nuevo mecanismo tendría con los sindicatos.

La reacción de la Sociedad de Minería fue desfavorable a la nueva Ley, cuestionando lo que a criterio de los empresarios constituía su marcado carácter estatista. Evidentemente, no les faltaba razón. El mayor intervencionismo gubernamental en la programación y supervisión de las inversiones tenía por objeto coactar, en cierta forma, a los empresarios para que aceleraran sus inversiones. En caso contrario, perderían sus concesiones y el estado se sustituiría en la explotación o negociaría con nuevos inversionistas. En realidad, se trataba de forjar nuevas bases de asociación entre el estado y el capital privado. Se otorgaba un rol muy importante a los inversionistas privados y prueba de ello son los atractivos incentivos fiscales y arancelarios que contempló la Ley. Pero paralelamente se deseaba forjar un aparato gubernamental con capacidad de conducir el desarrollo minero, y no solamente promoverlo. El fortalecimiento del aparato empresarial y administrativo del estado se orientaba a incrementar el poder de negociación nacional, por lo que se consideraba prioritario centralizar la capacidad de venta en un solo ente comercializador. El monopolio estatal de la comercialización fue también

/cuestionado por

cuestionado por la Sociedad de Minería, a pesar que la idea no fue la de reforzar la acumulación estatal sino más bien mejorar el ingreso de los productores mineros. En este aspecto la oposición reflejaba, tal vez, en mayor medida, la opinión de las empresas transnacionales, que tenían sus propias redes de comercialización, y la de los comerciantes extranjeros que operaban con la mediana minería. Ello porque eran muy pocas las empresas nacionales que contaban con una infraestructura propia de ventas.

C. EVALUACION DE EFECTOS

La información disponible para evaluar los efectos de los cambios en el marco jurídico-político de la negociación minera es muy precaria y obviamente muy poco confiable. Los datos estadísticos publicados corresponden a la Sociedad Nacional de Minería y no a fuentes oficiales. Adicionalmente, el período para el cual existe información, 1967-1976, no es muy indicativo de los efectos de la nueva legislación minera por cuanto es un período de realización de grandes inversiones en la gran minería que maduraron efectivamente después de 1976.

En suma, los criterios que aquí se presentan deben tomarse sólo como referencia y nada más. Por otro lado, muchos factores que explican por ejemplo el comportamiento del "valor retenido" de la producción minero-metalúrgica no corresponden strictu senso a los instrumentos que manejaron quienes condujeron la política minera del país.

Tomando en cuenta estas advertencias, es que hemos efectuado esta evaluación de resultados con algunos indicadores que se analizan a continuación.

1. Valor retenido de la producción minero-metalúrgica

Este indicador expresa el resultado del conjunto de transacciones de bienes y servicios, pago de remuneraciones, tributación, utilidades y reservas retenidas en el país por las empresas mineras, presentado como un factor porcentual respecto del total del Valor Bruto de Producción (VBP).

/En los

En los cuadros 21 y 22 pueden observarse las variaciones que experimentó el destino del VBP del sector minero-metalúrgico durante el período 1967-1976. El valor retenido de la producción minero-metalúrgica se incrementó en forma importante durante el período indicado, pasando de 64% a 74% del VBP con cierta tendencia decreciente en los últimos tres años del período examinado. Los factores que explican este incremento son básicamente los siguientes:

a) La mayor utilización de bienes y servicios locales (de 28% a 35% del VBP entre 1967 y 1976) resultantes del proceso de sustitución de importaciones y de la política de protección a la industria nacional. Durante toda la década de los setenta, por ejemplo, se mantuvo en vigencia el Registro Nacional de Manufacturas (RNM) que permitió a la industria nacional disfrutar de un alto grado de protección. En efecto, los empresarios nacionales solicitaban la incorporación en este registro de los bienes que producían localmente, con lo cual las importaciones quedaban automáticamente prohibidas.

b) La mayor participación de las remuneraciones dentro del VBP (de 31% a 38%) y la distribución patrimonial y de utilidades resultantes de la participación de los trabajadores en la propiedad y gestión de las empresas mineras.

c) Los incentivos tributarios a la reinversión de utilidades que compensaron las facilidades del "factor agotamiento", que contempló el Código de Minería de los cincuenta.

d) El control de la comercialización minera por cuenta del estado y la reserva de fletes en favor de la marina mercante nacional.

e) La nacionalización de las empresas transnacionales de la gran minería.

f) El mayor valor agregado de las exportaciones mineras derivado de la ampliación de la capacidad de refinación del país.

No obstante, la participación del valor retenido, dentro del VBP Minero-Metalúrgico, tendió a estancarse hacia fines de la primera mitad de los años setenta e inclusive cayó significativamente en los dos últimos años del período considerado. Ello se debe al incremento de las importaciones de bienes de capital para algunos grandes proyectos de inversión (Cuajone, Cerro Verde y Refinería de Ilo) y a la mayor remesa de amortización e intereses por préstamos recibidos para estos efectos, así como a la repatriación del capital y utilidades retenidas de las empresas expropiadas. Asimismo, es

/Cuadro 21

Cuadro 21

DESTINO DEL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION MINERO-METALURGICA

(Miles de dólares[a/])

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Utilizado en el país	199 218	272 795	315 004	331 969	297 112	370 235	570 972	618 922	510 178	545 670
Remuneraciones	61 923	69 294	82 226	99 446	101 705	119 432	148 109	197 694	219 179	208 644
Tributación	41 643	68 257	86 791	88 427	50 046	55 463	125 080	113 923	25 334	77 067
Bienes y servicios	56 220	73 536	77 224	93 015	96 749	123 282	155 601	162 920	193 818	191 124
Reservas de reinversión	16 587	37 090	39 050	16 804	15 467	21 599	48 501	52 973	13 439	16 949
Utilidades netas	9 072	9 958	13 278	15 168	6 708	10 650	29 875	25 293	20 234	21 656
Depreciación y castigos	3 694	4 933	6 685	7 976	14 545	19 963	23 467	22 800	28 117	11 492
Regalías	9 374	8 990	9 105	10 027	8 206	8 552	9 589	11 434	2 147	4 352
Intereses	703	737	645	1 106	1 267	2 443	3 250	3 905	3 324	7 454
Comunidad minera	-	-	-	-	2 189	8 022	24 965	25 518	4 195	6 271
Instituto Tecnológico	-	-	-	-	230	829	2 535	2 462	391	661
Utilizado en el extranjero	113 192	129 321	137 366	127 983	95 042	91 746	134 876	152 933	160 601	194 224
Bienes y servicios	30 158	47 441	46 657	51 636	46 035	54 495	78 907	87 725	118 791	147 282
Utilidades remitidas	54 636	47 694	49 608	32 319	9 820	8 229	29 483	37 938	18 677	17 717
Depreciaciones y castigos	25 584	30 636	38 220	42 000	36 998	26 694	22 798	22 866	18 148	11 236
Intereses	2 814	3 550	2 881	2 028	2 189	2 328	3 688	4 404	4 985	17 989
Total valor bruto de la producción	312 410	402 116	452 370	459 952	392 154	461 981	705 848	771 855	670 779	739 894

Fuente: 1967-1973: Perú Minero 1974 - Sociedad Nacional de Minería, Daniel Rodríguez Hoyle, Editor.
1974-1975: Estimados con cifras del Ministerio de Energía y Minas y de la Sociedad Nacional de Minería.

a/ La comparación interanual está dificultada por el hecho de tratarse de valores corrientes.

/Cuadro 22

Cuadro 22

INDICADORES DE RESULTADO DE LOS CAMBIOS EN EL MARCO JURIDICO-POLITICO DE LA NEGOCIACION MINERA

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Valor retenido total de la producción minero-metalúrgica (porcentaje valor bruto de la producción)	64	68	70	72	76	80	81	80	76	74
Relación porcentual de los ingresos del trabajo sobre el producto interno bruto	27	25	25	31	42	45	37	43	62	53
Relación porcentual de los ingresos del capital sobre el producto interno bruto	54	51	48	40	38	35	36	35	30	27
Relación porcentual de los ingresos del estado sobre el producto interno bruto	19	24	27	29	20	20	27	22	8	19
Relación porcentual del impuesto a la renta sobre la utilidad global	22	37	43	55	53	46	45	40	15	26
Relación porcentual de la utilidad distribuible sobre la utilidad global	62	38	35	33	22	21	24	26	59	47
Transferencia de rentas del capital al exterior en porcentaje de la inversión interna bruta acumulada	10	10	10	8	5	3	4	4	3	2
Indice del saldo neto de divisas del sector minero-metalúrgico (1967 = 100)	100	115	123	139	100	126	181	219	151	194
Indice de la inversión bruta interna (1967 = 100)	100	98	106	109	123	128	151	176	192	227

Fuente: Calculado sobre la base de información del cuadro 21 y de cifras del Ministerio de Energía y Minas.

/posible que

posible que este valor haya tendido a reducirse por efecto de los mayores cargos de refinación abonados al extranjero, en el caso particular del blíster de Cuajone.

2. Distribución del PIB minero-metalúrgico

Este indicador nos permite apreciar la proporción del producto captado por el capital, el trabajo y el estado.

Durante el período 1967-1976 (véase otra vez el cuadro 22) se observa un incremento muy significativo de los ingresos del trabajo (remuneraciones y rentas derivadas de la instauración de la Comunidad Minera), de 27% a 53%, y una reducción importante en los ingresos del capital (utilidades, intereses, regalías, depreciación, etc.), de 54% a 27%, a la vez que un nivel de participación del estado, relativamente similar al que existía con anterioridad a la legislación minera de los años setenta, de 19%. Estos resultados podrían explicarse considerando, entre otros, los siguientes factores explicativos:

a) Mayores presiones salariales derivadas de la mejor capacidad de organización y movilización de los trabajadores mineros e instauración de la Comunidad Minera. A lo largo del período 1967-1976 puede observarse que los ingresos del trabajo pasaron de 27% a 53% del PIB. Este incremento fue más o menos constante hasta 1975, año en que hace crisis la economía peruana. A partir de 1976 se produce una reducción significativa de la participación de los trabajadores mineros, que se explica por el endurecimiento de la política laboral del gobierno y por la aplicación de sucesivas devaluaciones, lo cual debe haber reducido aun más la captación de recursos por cuenta de la fuerza de trabajo.

b) Incentivos tributarios otorgados a la reinversión de utilidades, inestabilidad de los precios internacionales, e inadecuada política de captación de excedentes por parte del estado. En relación a esto último, por ejemplo, si bien es cierto que la tributación se incrementó, el estado no sólo otorgó franquicias tributarias, sino que fijó la participación de la Comunidad Minera sobre las utilidades brutas, lo cual afectó la renta imponible.

/3. Distribución

3. Distribución de utilidades del sector minero-metalúrgico

Este indicador considera la participación del capital (reservas de reinversión y utilidad distribuible), del estado (impuesto a la renta y aporte al Instituto de Tecnología Minera) y del trabajo (participación patrimonial y de utilidades) en las utilidades globales del sector minero-metalúrgico.

En el cuadro 23 se aprecia que las empresas mineras reaccionaron favorablemente a los incentivos tributarios para la reinversión de utilidades, reteniendo alrededor del 20% de la utilidad global para estos efectos. Por otro lado, se observa que la captación de recursos mediante el impuesto a la renta siguió, a grandes rasgos, las variaciones de los precios internacionales, por cuanto el monto de tributación estuvo ligado a los resultados del ejercicio económico. De allí, por ejemplo, el declive que se aprecia a partir del año 1974. Similares variaciones experimentó la participación de los trabajadores a través del mecanismo de la Comunidad Minera.

La legislación de los años setenta incrementó, de todas formas, la participación del estado en la utilidad global de las empresas mineras y propició un mayor ahorro mediante incentivos tributarios, lo cual fue aprovechado particularmente por las empresas de la gran minería. Todo ello indudablemente redujo el margen de las utilidades distribuibles.

4. Transferencia de las rentas del capital al exterior

Este indicador es importante en la medida que la legislación de los setenta se propuso estimular una mayor capitalización de excedentes dentro de la economía nacional. De allí los incentivos a la reinversión de utilidades y los reajustes a las tasas impositivas del impuesto a la renta. Asimismo, en ciertos momentos se plantearon tasas transitorias con el objeto de captar parte de las ganancias derivadas de situaciones excepcionales de mercado.

En el cuadro 22 puede verse con claridad que la relación entre la transferencia de rentas del capital (intereses, utilidades, depreciación, etc.) y la inversión interna bruta acumulada se redujo considerablemente durante el período 1967-1976. Dicha reducción se explica por la nacionalización de subsidiarias de empresas transnacionales, la realización de algunos proyectos importantes de inversión, por los incentivos fiscales a la reinversión y por el carácter progresivo de la tributación a la renta.

/Cuadro 23

Cuadro 23

DISTRIBUCION DE LAS UTILIDADES DEL SECTOR MINERO-METALURGICO

(Porcentajes)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Utilidad global	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Reservas de reinversión	15.53	24.50	21.91	11.97	21.12	23.91	19.35	21.99	19.58	19.84
Comunidad minera	-	-	-	-	2.81	8.69	10.08	10.78	6.02	7.00
Instituto Tecnológico	-	-	-	-	0.02	1.10	1.20	0.82	0.58	0.79
Impuesto a la renta	22.33	37.08	42.69	54.92	53.52	45.65	45.56	40.24	15.06	25.68
Utilidad distribuible	62.14	38.42	35.40	33.11	22.53	20.65	23.81	26.17	58.76	46.69

Fuente: Calculado sobre la base del cuadro 21.

/5. Saldo

5. Saldo neto de divisas

Este indicador expresa el resultado de las transacciones de bienes y servicios realizadas por el sector minero-metalúrgico con el exterior y refleja el aporte de divisas a la economía nacional. Este aporte tuvo un incremento de 94% durante el período 1967-1976, aunque se observó un deterioro significativo en los años en que los precios internacionales experimentaron tendencias a la baja (véase otra vez el cuadro 22). Sin embargo, el período para el cual existe información no es muy representativo en la medida que el volumen de la oferta exportable no se alteró mayormente, mientras que el de las importaciones sí lo hizo considerablemente como resultado de la puesta en marcha de varios proyectos de inversión. Consecuentemente, el saldo neto de divisas dependió fundamentalmente del "factor precio" que es exógeno a las decisiones nacionales.

6. Variaciones en la inversión bruta interna

Este indicador refleja la reacción de los principales agentes económicos frente a las variaciones que experimentó el marco jurídico-político de la negociación minera. Si bien es cierto que el valor de la inversión interna bruta acumulada, más que se duplicó durante el período 1967-1976, pueden distinguirse dos períodos muy claros (véas otra vez el cuadro 22). Uno que va de 1967 a 1970 en que el valor de la inversión se mantiene prácticamente invariable y otro que cubre el período 1971-1976. Durante el primero se observa un clima de incertidumbre derivado del cuestionamiento parlamentario al Contrato de Toquepala, las variaciones que se hicieron al régimen promocional del Código de Minería y finalmente el cambio radical de gobierno en 1968. La única gran inversión privada que entró en operación a partir de los años setenta fue la de Cuajone, pero se hizo bajo las normas del antiguo Código de Minería de 1950. Esta inversión representó casi el 97% de las nuevas inversiones privadas realizadas en el sector en el período de 1971-1976 y aproximadamente el 70% de las nuevas inversiones mineras.

/La nueva

La nueva legislación minera no fue atractiva para los inversionistas extranjeros. Los aspectos más cuestionados fueron la "Comunidad Minera" y el monopolio estatal de la comercialización. Este último significaría en la práctica, a pesar de sus ineficiencias, un importante instrumento para neutralizar las políticas de precios de transferencia de las ET, aspecto que resintió las nuevas inversiones.

A grandes rasgos, los resultados de la nueva legislación minera pueden considerarse positivos en términos de los indicadores seleccionados, lo que a su vez parece reflejar el mejoramiento de la organización del aparato público, con capacidad para generar, negociar y gestionar proyectos de inversión de gran envergadura, así como para acceder en condiciones más autónomas al mercado mundial. Este es un activo importante que no puede desconocerse.

/IV. NEGOCIACIONES

IV. NEGOCIACIONES CON SOUTHERN PERU COPPER CORPORATION SOBRE LOS CONTRATOS DE TOQUEPALA Y CUAJONE

La Southern explota los yacimientos cupríferos de Cuajone y Toquepala, ubicados en el Departamento de Moquegua, cerca de la frontera con Chile. Esta empresa se formó en 1952 con un capital social de 33 millones de dólares. De este capital se aportó efectivamente sólo 19 millones de dólares, ya que de acuerdo a la legislación de los cincuenta era posible valorizar como aporte de capital los yacimientos denunciados y otorgados en concesión. El principal accionista de Southern es American Smelting and Refining Company (ASARCO), que posee el 51.5% del capital social. Cerro Corporation controla el 22.25%, mientras que Phelps Dodge y Newmont Mining controlan 16% y 10.25% respectivamente.

A. EL CONTRATO DE TOQUEPALA

La primera gran inversión de Southern fue en el yacimiento de Toquepala. Este yacimiento está ubicado a sólo 24 kms al sur-este de Cuajone y 16 kms de Quellaveco conformándose un triángulo geológico que hace, en cierta forma, interdependiente la explotación de cada uno de ellos. Por ello, el contrato de explotación de Toquepala es un antecedente importante en la negociación del Contrato de Cuajone.

Esta zona minera fue explorada desde un poco antes de la década de los cuarenta. Cerro Corporation y Northern después, fueron de las primeras empresas interesadas en su explotación.

El Contrato de Toquepala fue suscrito el 11 de noviembre de 1954 de conformidad con las normas sobre yacimientos marginales que contemplaba el Código de Minería. Posteriormente, en abril de 1955, se hizo una extensión al contrato, especificándose la intención y los derechos de la Southern sobre la explotación del yacimiento de Cuajone.

La calificación de yacimiento marginal no fue suficientemente explícita en la legislación minera de los años cincuenta. El consenso general era que para estos efectos debería considerarse la ley del mineral y su valor comercial. Pero, tomando en cuenta estos criterios, era discutible que

/Toquepala mereciera

Toquepala mereciera este tratamiento. Lo cierto es que el yacimiento fue considerado marginal y que el Contrato concedió a Southern importantes beneficios tributarios. Sin embargo, los informes técnicos recomendaron que se incluya una cláusula que considere un precio de referencia,1/ de tal forma que si los precios promedios registrados en cada embarque resultaban iguales o superiores al límite, Toquepala perdía el tratamiento de yacimiento marginal.

El contar con una pauta de evaluación era importante ya que el tratamiento de yacimiento marginal permitía a los inversionistas pagar sólo entre 10% y 20% de los impuestos a las utilidades que correspondían dentro del régimen tributario del Código de Minería.

Toquepala fue considerado marginal sin tomar en cuenta el tratamiento que recibían algunas explotaciones similares en otros países. En ese momento, por ejemplo, casi todas las minas a tajo abierto explotadas en los Estados Unidos tenían leyes inferiores a la de Toquepala, sin recibir tratamiento preferencial.

Para algunos analistas "lo fraudulento del Convenio radica en que un yacimiento como Toquepala, con 1% de ley promedio y trabajado por el sistema de tajo abierto, en ningún país puede ser considerado marginal.... Sobre todo teniendo en cuenta que en el primer año de operación la ley promedio de cobre llegó a 1.7% y que seis años después todavía el promedio llegó a 1.3% de cobre".2/ El Contrato de Toquepala fue muy criticado desde que entró en vigencia en 1954; sin embargo, sólo en agosto de 1965, en que se formó una Comisión Investigadora en el Parlamento, se produjo un cuestionamiento oficial al Contrato. La comisión parlamentaria evacuó su informe en febrero de 1966 precisando una serie de irregularidades, dentro de las que destacaban las siguientes:

a) Negarse a proporcionar información contable a la Comisión Investigadora.

1/ Se propuso que fueran las cotizaciones promedio del cobre en los últimos 54 años.

2/ Carlos Malpica, Los Dueños del Perú, Editorial Peisa, 1970.

/b) Tener

b) Tener doble y hasta triple contabilidad. En este sentido el informe señaló que entre el balance presentado a la Superintendencia de Contribuciones del Perú y el suministrado a la "Securities and Exchange Commission" de los Estados Unidos existían diferencias considerables. Así por ejemplo, el total de los gastos efectuados por Southern, arrojaba en el Perú una sobrevaluación de 66 millones de dólares con relación al informe contable presentado en los Estados Unidos (135 y 69 millones de dólares respectivamente, dentro del período 1960-1965).

c) La valorización de las reservas por "factor agotamiento" fue subvaluada en los Estados Unidos. La reserva efectiva declarada en el Perú fue de 46 millones de dólares, mientras que en Estados Unidos se declararon sólo 1.5 millones de dólares.1/

A pesar de estas irregularidades, la Comisión Parlamentaria no recomendó sanción alguna a la Southern, limitándose a facultar al Ejecutivo para que en adelante Toquepala fuese considerado dentro del régimen tributario general del Código de Minería, autorizándolo a suscribir un nuevo contrato. Este se suscribió el 11 de junio de 1968, dejándose constancia de que Quellaveco y Cuajone serían objeto de una nueva contratación.

En adición a la nulidad del tratamiento de yacimiento marginal en la renegociación del Contrato de Toquepala, lo que estaba también en cuestionamiento era la conveniencia de mantener el tratamiento preferencial estipulado en el Art. 56 del Código de Minería. Por otro lado, la puesta en marcha de nuevos yacimientos por los inversionistas extranjeros y, particularmente, de Cuajone y Quellaveco dependía de la solución que el Gobierno diera al problema de Toquepala. Es evidente que el Gobierno estaba preocupado por el grado de credibilidad que mostraría internacionalmente al revisar un contrato suscrito en armonía con la legislación vigente.

1/ Véase Malpica, Ibid. Es importante señalar que las deducciones por el factor agotamiento representaron el 10% de las ventas, mientras que los impuestos pagados representaron sólo un 7%. Esta comparación da una idea de la significación de estas deducciones respecto de los recursos dejados de percibir por el estado. Las ventas sumaron 448 millones de dólares entre 1960 y 1965.

/La estabilidad

La estabilidad ofrecida para el período de recuperación de las inversiones estaba, pues, en cuestionamiento, y esto mostraría una imagen negativa ante los inversionistas. De allí que las modificaciones al régimen promocional del Código de Minería se hicieran de manera "conversada" con los potenciales inversionistas y particularmente con Cerro de Pasco y Southern.

B. EL CONTRATO DE CUAJONE

El yacimiento de Cuajone fue explorado inicialmente por Cerro de Pasco Corporation (Ceero, en adelante) entre los años 1952 y 1945. La Southern constituida en 1952 con la participación de Cerro, asumió los intereses de esta concesión e intensificó los trabajos de investigación. La exploración del yacimiento concluyó a mediados de los sesenta, encargándose la perforación a Boyles Brothers-Diamantina. En 1966, después de concluir el programa de perforaciones, se inició el estudio del desarrollo de la mina, tarea en la que colaboraron directamente con el Departamento de Minas de la Southern, sus similares de ASARCO, Phelps Dodge y Newmont Mining.

Las negociaciones para la explotación de Cuajone empezaron formalmente en junio de 1968, después de la modificación del régimen promocional del Código de Minería y cuatro meses antes de la instauración del Gobierno de la Fuerza Armada. Las negociaciones duraron 18 meses, ya que el Contrato de Cuajone se suscribió en diciembre de 1969.

1. Marco de las negociaciones

El marco general de las negociaciones de Cuajone es muy complejo. Cuando éstas se iniciaron en junio de 1968, el Perú atravesaba por una seria crisis política y económica. El Gobierno había negociado varios acuerdos de "stand by" con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para aliviar los problemas de balanza de pagos, y la refinanciación de la deuda externa estaba en pleno proceso de concertación. El Parlamento había otorgado poderes especiales al Ejecutivo para que aplicara un programa de emergencia económica dentro del que tenían prioridad las negociaciones con Southern.

/La asunción

La asunción al poder del nuevo Gobierno en octubre de 1968 alteró el marco en que venían desenvolviéndose las negociaciones y abrió un compás de espera. La expropiación de la International Petroleum Company inició un período de controversia con los Estados Unidos que demoró el reinicio de las conversaciones con Southern. El Gobierno trataba de no aislarse internacionalmente frente a las presiones de los Estados Unidos. El Gobierno deseaba demostrar a los banqueros internacionales que algunos inversionistas extranjeros tenían confianza en el curso futuro de la política y economía peruanas. Este interés reforzaba la capacidad de negociación de la Southern Peru.

Además, la nueva administración había informado al FMI sobre su intención de continuar el programa de estabilización económica, acordado por el Gobierno anterior. Es así como durante 1969 se cumplieron estrictamente los compromisos con el FMI, y los términos de la refinanciación multilateral de la deuda pública que se concertó finalmente en noviembre de 1969.

No cabe duda que la intención del Gobierno peruano para llegar a un acuerdo con la Southern facilitó esta negociación financiera. Según algunos actores importantes, entrevistados por el autor de este trabajo, la firma del Contrato de Cuajone fue presentada como una condición para lograr la confianza y el respaldo de la banca internacional. En consecuencia, en la negociación de Cuajone estuvieron presentes no solamente factores vinculados a las condiciones contractuales, sino también formas explícitas e implícitas de presión política que afectaron los objetivos iniciales de los negociadores. Esto explicaría, en parte, las contradicciones que pueden identificarse entre las claúsulas del Contrato y los dispositivos de la legislación minera de los años setenta.

Estas contradicciones se relacionan con el hecho de que el Contrato de Cuajone se firmó al amparo de las modificaciones que se hicieron al Código de Minería en 1968 en cuanto al régimen promocional de la inversión extranjera, el cual gozó de la aprobación de los principales acreedores y compañías internacionales. Esto se aprecia claramente en la alusión que se hace en el Contrato a los dispositivos de 1968, en el sentido que éstos facilitarían su financiamiento.

/2. Garantías

2. Garantías que el Contrato asegura a los inversionistas

Las garantías acordadas con la Southern en el Contrato de Cuajone se refieren a la libre disponibilidad de divisas, a la libertad de comercialización, a la estabilidad tributaria, a la vigencia de un tratamiento aduanero preferencial, y a la plena autonomía para la gestión financiera del proyecto. No obstante, en relación a este último aspecto, el Gobierno se compromete sólo a apoyar las gestiones de financiamiento, excluyendo la posibilidad de cualquier aval.

Junto a estas garantías, el estado se compromete a facilitar la utilización de recursos naturales indispensables para la explotación,1/ y a expropiar las tierras aledañas que se consideren necesarias.

a) Libre disponibilidad de divisas y financiamiento del proyecto

i) Divisas. Esta garantía rige durante el período de recuperación de las inversiones, dentro del criterio que siempre será de aplicación a la empresa el tratamiento cambiario más favorable. La mecánica contemplada para estos efectos es la siguiente: con los ingresos provenientes de las ventas deben abrirse en un banco de los Estados Unidos dos cuentas: una destinada a la recuperación de las inversiones sobre la que pueden imputarse los pagos correspondientes a las amortizaciones, intereses y otros pagos acordados en los respectivos convenios de financiación; y otra formada por los excedentes resultantes después de haber efectuado las deducciones de la cuenta anterior. La Southern puede girar con absoluta libertad sobre la cuenta de recuperación de las inversiones, a fin de cumplir los compromisos con sus acreedores. Los recursos acumulados en la segunda ingresan al país, a través del Banco Central de Reserva, que los registra en una cuenta de ingresos de la Southern y emite los correspondientes Certificados de Divisas, que son de libre disponibilidad, en armonía con las disposiciones vigentes en el régimen cambiario.2/

1/ El Contrato otorga primera prioridad a la Southern para la utilización de aguas, considerando la explotación del yacimiento de prioridad nacional. Esta facultad es válida, estén o no los recursos dedicados al regadío.

2/ Al momento de suscribirse el Contrato existía un régimen de control de cambios y de allí las seguridades que tomó la Southern para asegurar el cumplimiento de sus compromisos financieros.

/El Contrato

El Contrato especifica claramente que el Banco Central de Reserva del Perú debe enviar a un banco de los Estados Unidos 1/ una autorización irrevocable para la apertura de la primera, especificando que el propósito de esta cuenta es el de recibir depósitos pertenecientes a la Southern y de efectuar los pagos que sólo dicha empresa ordene. Esta autorización incluye también la facultad de girar contra esta cuenta sumas mensuales, de acuerdo a la disponibilidad de fondos y al calendario previsto de remesas. Esta autorización irrevocable tiene por objeto evitar cualquier interpretación particular que pudiera hacerse de lo dispuesto en el Código de Minería, que facultaba al estado a efectuar el control de todas las operaciones técnicas, económicas, financieras, administrativas y comerciales de las empresas contratistas. De esta manera se da seguridad a los acreedores e inversionistas del proyecto, frente a la eventualidad de un acto unilateral del Gobierno peruano. La intervención de una amplia red de bancos comerciales, coordinados por el Chase Manhattan, facilitaría el embargo de las ventas.

ii) Financiamiento del proyecto. La Southern firmó convenios de financiamiento por un valor de 404 millones de dólares, siendo la inversión final del proyecto Cuajone de más de 620 millones de dólares.2/ Los créditos se repartieron de la siguiente manera (en millones de dólares):

1.	Chase Manhattan Bank en consorcio con 28 bancos 3/	200
2.	Créditos a largo plazo para equipos y materiales	
	- Export-Import Bank	55
	- Wells Fargo Bank	16
	- J. Henry Schroder Banking	10
	- Proveedores	49
	Subtotal	130
3.	Banco de Crédito del Perú (como agente de Irving Trust Co., Manufacturer Hannover Trust y Marine Midland Bank)	15
4.	IFC (Banco Mundial)	10
5.	Adelanto de compradores de Cuajone	54
	Total	404

1/ Posteriormente se decidió que fuese el Chase Manhattan Bank que está muy vinculado a las transnacionales mineras.

2/ La inversión inicial se estimó originalmente en sólo 355 millones de dólares.

3/ El Consorcio incluye bancos de Austria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón.

/Los futuros

Los futuros consumidores firmaron contratos a largo plazo para garantizarse no menos de 100 000 toneladas de cobre por año, dentro de los que destacan compradores del Japón, Inglaterra y particularmente Billiton Metallurgie que se asoció con Southern en el proyecto. Southern controla el 88.5% del proyecto Cuajone y Billiton el 11.5% restante.

Financiados los 404 millones de dólares, el saldo de 216 millones de dólares fue cubierto con un aporte de capital propio de la Southern (191 millones de dólares), y Billiton (25 millones).

Como puede observarse hay muchos intereses en juego dentro del Contrato de Cuajone. La tendencia, desde mediados de los años sesenta, fue siempre comprometer el mayor número de intereses en la financiación de proyectos mineros. Anteriormente las empresas transnacionales hacían sus propios aportes de capital y obtenían los saldos en los mercados de capitales. Ahora las estrategias corporativas radican en hacer participar no sólo a la subsidiaria y al estado receptor de la inversión, sino también a los consumidores, los principales bancos comerciales (mucho de los cuales, como el Chase Manhattan y el Morgan, tienen intereses en transnacionales mineras), entidades internacionales con gran influencia (Banco Mundial) y agencias oficiales de los países industrializados (Eximbank, Overseas Private Investment). Estas interrelaciones reparten el riesgo de la inversión y hacen más compleja la posibilidad de una expropiación, debido a que la empresa transnacional y los financistas tienen expeditos los mecanismos de respuesta ante cualquier decisión expropiatoria del gobierno anfitrión.

La multiplicidad de intereses en el financiamiento de Cuajone requería también que Southern asegurara en el Contrato con el Gobierno las garantías adecuadas a la libre disponibilidad de divisas. Este importante aspecto del Contrato se analiza en la siguiente sección.

b) Libertad de comercialización

En el Contrato se estipularon sólo los principios generales que deberían observarse dentro del proceso de comercialización. Estos se referían, al respecto, a los usos y costumbres del comercio internacional, a la facultad de la Southern para rechazar términos comerciales que estuvieran por debajo

/de las

de las condiciones del mercado, y en general a la libre disponibilidad de los productos objeto de la explotación. Estas garantías tuvieron como única limitante, pero que a la postre fue muy importante, la prioridad del abastecimiento interno.

La decisión posterior del Gobierno, en 1970, de asumir el monopolio de la refinación y comercialización del cobre, en todas sus formas, afectó el contrato con la Southern en cuanto a su libertad de venta y grado de transformación del mineral. Como se ha indicado, la Southern estaba interesada sólo en producir blíster, dentro de la fundición que tenía en operación en el puerto de Ilo. La situación cambió en 1971 cuando la empresa pública, Minero-Perú inició los estudios para la construcción de la Refinería de Ilo.

La refinería estatal fue diseñada para producir 150 000 TM anuales y se ubicó a mitad del camino de la línea férrea que une el puerto de Ilo con la fundición de Southern. La inversión superó los 60 millones de dólares, obteniéndose financiamiento mediante el compromiso de ventas a largo plazo con el grupo japonés Mitsu-Furakawa. La refinería estaba concebida para procesar el cobre de Toquepala y Cuajone.

Esta decisión alteró los planes originales de Southern, ya que su interés era vender sólo blíster, y afectó las gestiones de financiación de Cuajone, debido a que Southern había ofrecido el blíster de Cuajone a refinerías del exterior. Cuando Minero-Perú comunicó que su refinería procesaría una parte importante del material de Cuajone, varios financistas perdieron interés en el proyecto. Después de duras negociaciones sólo se interesaron Billiton, subsidiaria de Shell, y algunas firmas inglesas y japonesas (Enfield Refining, Mitsui, etc.).

Los consumidores que se interesaron tuvieron que suscribir un contrato de "toll" con la Refinería de Ilo, a la vez que se aceptó que parte del cobre se entregara como blíster a ciertos financistas.

Por otro lado, la existencia del monopolio estatal de comercialización obligó a la Southern a suscribir convenios comerciales tripartitos (Southern, clientes, estado). Dentro de éstos el estado se reservó una función fiscalizadora y una participación equivalente al 1.36% del valor fob de

/las ventas,

las ventas. En realidad esta participación viene a ser en los hechos en gravamen, ya que MINPECO no presta ningún servicio a la Southern y además nunca montó un sistema de control de sus operaciones.

Los contratos comerciales de Cuajone no son coherentes con los principios generales que se establecen en el Contrato de explotación. En éste se expresa que la libertad de comercialización se otorga siempre y cuando las ventas se hagan al precio vigente en el mercado de destino, mientras que los contratos comerciales otorgan descuentos en favor de los financistas del proyecto.

Sin embargo, la sola participación del estado en estos contratos tripartitos lo inhabilita para plantear reclamos en este sentido, lo cual no significa que no pueda pedir su renegociación.

En síntesis, si bien es cierto que se otorgó la garantía de libre comercialización, la dinámica política obligó a replantear en varios aspectos el espíritu del Contrato, lo cual podría considerarse como un avance en la capacidad de negociación del Gobierno peruano, aunque esto no siempre se reflejara en los términos comerciales.

c) Estabilidad tributaria

La Southern Peru Copper Corporation está exonerada, durante el período de recuperación de las inversiones, de todo impuesto adicional creado o por crearse, distinto de los acordados en el Contrato. Esta exoneración incluye cualquier gravamen que pueda afectar la comercialización.1/

Dentro de este contexto, se fijó una tasa única de impuestos equivalente al 47.5% de las rentas gravables.2/ Durante los seis años siguientes al período de recuperación de las inversiones, se toman como base las tasas máximas que estuvieron vigentes a la firma del Contrato, lo cual arroja una medida impositiva del 54.5%.

1/ El Contrato especifica las tasas que no son susceptibles de exoneración, tales como las contribuciones vinculadas a la legislación laboral y el canon territorial.

2/ Se refiere a las tasas que gravan a las personas jurídicas y la que afecta a los titulares de la inversión extranjera.

/No obstante,

No obstante, durante estos años la Southern puede continuar efectuando deducciones por "factor agotamiento", que podrían eventualmente aplicar en otras inversiones.1/

En general, el Contrato autoriza a Southern a realizar una serie de deducciones, algunas de las cuales son práctica común en estas negociaciones. Esta es por ejemplo, la facultad para deducir las pérdidas por variaciones en el tipo de cambio.2/

Sin embargo, se otorgan otras exoneraciones y deducciones dirigidas a hacer más atractiva la inversión. Estas son, entre otras, la facultad para deducir de la renta las pérdidas incurridas en los cinco años precedentes a la firma del Contrato; la exoneración de impuestos por las ganancias derivadas de la revaluación de activos; la exoneración de gravámenes a las operaciones financieras; y la facultad para considerar como inversión los gastos de preparación y desarrollo de la mina.

La garantía de estabilidad tributaria recoge pues, los términos exigidos por las empresas transnacionales, además de estímulos fiscales dirigidos a reducir la renta imponible.

d) Tratamiento aduanero preferencial

El Contrato de Cuajone concede a la Southern franquicias y facilidades para la internación temporal, venta o reexportación de los equipos y maquinarias importados durante la etapa de construcción.

Asimismo, se incluye lo que podría denominarse una "condición de competitividad" para la adquisición de los bienes de origen nacional. Esta condición libera a Southern de cualquier compra que no esté de acuerdo a las especificaciones técnicas y precios internacionales.3/

1/ Se estima que la Southern no ha desechado la posibilidad de explotar Quellaveco, cuya concesión mantuvo por largo tiempo. Ello se refuerza por el hecho que las obras de infraestructura de Cuajone facilitarían su explotación. Bajo estas circunstancias Southern tendría la primera opción si el estado entrega nuevamente en concesión este yacimiento.

2/ De producirse pérdidas por tipo de cambio pueden considerarse como inversión.

3/ La "condición de competitividad" establece que el precio del producto nacional no debe exceder en más de 25% el valor cif de los bienes ofertados por proveedores extranjeros.

/No obstante,

No obstante, se admite un tratamiento preferencial en las adquisiciones de países de ALALC, aunque éste no pasa de ser formal dentro del Contrato.1/

En líneas generales las franquicias otorgadas en este rubro respondían también a la praxis más reciente de la negociación minera.

3. Mecanismos de regulación y control gubernamentales

Un proyecto minero de las dimensiones de Cuajone compromete una serie de áreas de la administración pública, que no siempre cuentan con suficiente personal e infraestructura para las funciones de supervisión o control que les son asignadas en los instrumentos contractuales.

El Contrato compromete a la administración aduanera, tributaria, cambiaria y al conjunto de órganos vinculados a la supervisión, normatividad y control de los programas de inversión. Estos últimos están vinculados, entre otros aspectos, a la explotación y conservación de los recursos naturales; al desarrollo de la infraestructura física y energética; al transporte; y al estudio del impacto de las inversiones sobre el desarrollo regional.

En el caso de Cuajone, se pudo observar que no siempre hubo suficiente coordinación entre los organismos comprometidos con la inversión. Primó tal vez un marcado sectorialismo, que afectó la definición de una estrategia de conjunto en la supervisión del proyecto. Sin embargo, no existe un estudio que evalúe el grado de eficiencia que mostró la administración pública en la supervisión y control de las funciones que se le asignaron contractualmente.

A continuación caracterizamos algunos mecanismos de regulación y control gubernamentales que son usuales en los contratos de concesión minera. En el Contrato de Cuajone se estipulan un conjunto de normas y mecanismos de regulación y control, dirigidos a evaluar y reorientar,

---

1/ Requieren de autorización gubernamental cuando se trata de bienes producidos en el país.

/en caso

en caso necesario, la ejecución del proyecto. Estas normas y mecanismos, están incluidos en las diferentes cláusulas del Contrato, por lo que es interesante clasificarlos en función de sus intenciones u objetivos.

a) Inversiones

Dentro de este rubro se encuentran los dispositivos referidos al seguimiento del programa de inversiones y al control de obras. Estas regulaciones son de carácter técnico y corresponden a instancias que superan el ámbito administrativo del sector minero (regulaciones sobre uso de aguas; construcción de ferrocarriles, carreteras, túneles; infraestructura energética, etc.).

Se incluyen también normas de ejecución de los gastos de inversión. Así por ejemplo, el monto mínimo de inversión para los primeros 18 meses fue fijado en 25 millones de dólares, dándose un plazo de seis años y medio para concluir las obras de ingeniería, bajo riesgo de caducidad de la concesión. Asimismo, se establece que Southern tiene 18 meses para conseguir la financiación y que debe invertirse por lo menos el 60% de las sumas previstas en el calendario de inversiones.

b) Operaciones económicas y financieras

Estos mecanismos se refieren al control de las transacciones que se realizan en la ejecución del proyecto. Su carácter está referido a la naturaleza de las operaciones. Así, existen mecanismos referidos a operaciones de comercio exterior (registro en el Banco Central de documentos que acrediten importaciones; certificaciones administrativas de internación de bienes importados; autorizaciones de importación bajo franquicias o exoneraciones; registro contable especial de bienes internados, etc.).

Otros mecanismos son de carácter financiero, dentro de los que pueden destacarse los siguientes: límites a las tasas de interés;1/ registro de operaciones crediticias; entrega de los créditos en moneda extranjera al Banco Central para los efectos de la supervisión cambiaria, etc.

1/ La tasa de interés no puede ser superior a la tasa preferencial predominante en el mercado donde se concerta el crédito, más un recargo del 3% por concepto de gastos administrativos y comisiones externas, sin incluir las del garante en el país.

/Finalmente, se

Finalmente, se incluyen mecanismos de carácter contable, dentro de los que es importante consignar las normas de registro contable 1/ y las definiciones contables.2/

Finalmente, el Contrato precisa que los regímenes contables de Toquepala y Cuajone deben llevarse por separado, autorizándose el prorrateo de los gastos administrativos y poniendo énfasis en acreditar por separado los ingresos por ventas de cada unidad productiva. Por último, se admite que las existencias sean prorrateadas para efectos contables..

1/ Apertura de un libro especial para el registro de inversiones. En este libro deben acreditarse las deducciones por factor agotamiento, depreciación e intereses por financiación. Este registro es muy importante para la supervisión gubernamental ya que el estado debe reconocer, mediante resolución, el monto final de la inversión.

2/ Se define por ejemplo, el concepto de "Fondo de Recuperación de la Inversión" que según el Contrato es igual a:

FRI = Da + Fg + Am + It + R
Donde:
FRI = Fondo de Recuperación de la Inversión
Un = Utilidad neta después del pago de impuestos (Ui - Ip)
Ui = Utilidad imponible
Ip = Impuestos a las utilidades
Da = Depreciación del activo fijo
Fg = Factor agotamiento (15% del valor de los productos)
Am = Amortización de los gastos de preparación de la mina
It = Intereses por préstamos considerados en la inversión
R = Reservas ordinarias o extraordinarias de la empresa

La utilidad imponible se define a su vez por la siguiente ecuación:

Ui = Ig - Co - Da - Fg - Am - It

Donde Ig son los ingresos y Co son los costos de operación, y el resto de variables, las definidas anteriormente.

/c) Fiscalización

c) Fiscalización de ingresos

El Contrato de Cuajone establece una "condición de precio", que debe ser observada en la comercialización de los productos. Se establece que los precios no deben ser inferiores a los que están vigentes en el mercado de destino de los productos. La condición, sin embargo, es difícil de verificar. Supondría que el estado debería establecer comparaciones para cada uno de los embarques. Por otra parte, tratándose de contratos de venta a largo plazo es posible, como ocurrió con Cuajone, que las maquilas del blíster, por ejemplo, resulten muy superiores o inferiores a las que rigen en el mercado. Por esta y otras razones la fiscalización de ingresos resulta muy complicada, lo cual no justifica, desde luego, que MINPECO no hiciera un esfuerzo para verificar los precios declarados por la Southern.

En este aspecto, que es tal vez el más importante, la experiencia peruana no puede considerarse muy alentadora. Así por ejemplo, la Southern estuvo efectuando declaraciones tributarias con facturas provisionales,1/ debido al retraso de las "fijaciones de precio", estipuladas en los contratos comerciales. Esta práctica reiterada constituye una violación de las normas de administración tributaria, así como de las disposiciones sobre control de exportaciones.

1/ Esta práctica fue comprobada por informes de la Oficina de Planificación de MINPECO para los años 1976 y 1977.

V. CAMBIOS EN LA POLITICA DE COMERCIALIZACION: CAPACIDAD DE NEGOCIACION Y BENEFICIOS

A. LAS MODALIDADES DE COMERCIALIZACION ANTES DE LOS AÑOS SETENTA

En el Perú, como en otros países, las modalidades de comercialización internacional guardaban estrecha relación con la naturaleza de las empresas mineras. Las empresas transnacionales de la gran minería operaban a través de sus propias filiales, mientras que la mediana minería comercializaba por intermedio de comerciantes internacionales y la pequeña minería lo hacía, básicamente, con el Banco Minero. Las principales decisiones comerciales de las ET y de los intermediarios internacionales incluían todos los aspectos principales de la comercialización, o sea: a) los márgenes de diferencia entre los precios de compra al productor doméstico y los precios efectivos en los mercados mundiales de destino; b) los descuentos pactados por costos de procesamiento (maquilas) y la conveniencia de alquilar capacidad de refinación en el extranjero (toll); c) la oportunidad de los embarques y la decisión de intercambiar posiciones geográficas de abastecimiento para maximizar el rendimiento comercial entre productos homogéneos (swaps), y d) el destino de las exportaciones y el tipo de cotizaciones internacionales de referencia.

Hasta los dos primeros años de la década de los setenta, el valor declarado de las exportaciones se apoyaba generalmente en lo que podría llamarse un precio para productores internos. Este precio era fijado por los intermediarios comerciales y por las casas matrices de las ET y no guardaba necesariamente relación con los precios del mercado. Su valor resultaba de la negociación entre el intermediario y el productor, o de una aparente transacción comercial entre la matriz y la subsidiaria. La capacidad del estado para certificar si había o no subvaluación de las exportaciones era prácticamente nula. Los contratos comerciales se registraban formalmente, porque no había capacidad para evaluar si las maquilas pactadas eran adecuadas; si los contenidos metálicos del mineral eran compensados correctamente; o si el precio correspondía efectivamente a las tendencias del mercado mundial. Los swaps no eran declarados por los intermediarios comerciales y por lo general constituían operaciones entre agencias de una misma firma.

/Por último,

Por último, el destino de las exportaciones dependía también de decisiones de las compañías privadas porque no existían ni objetivos ni políticas nacionales de exportación, a pesar que los altibajos del sector minero afectaban la marcha general de la economía.

1. Comercialización en la gran minería

Las subsidiarias de empresas transnacionales que controlaban en 1965 el 92% de las exportaciones de cobre, operaban a través de filiales comerciales del mismo grupo transnacional o directamente con sus principales accionistas (véase el cuadro 24). Esta situación permitía la fijación de "precios de transferencia" que no siempre tomaban en cuenta la rentabilidad de la unidad productiva.

Los contratos comerciales de Southern, que tuvieron vigencia hasta los primeros años de los setenta, contemplaban una distribución de las ventas proporcional a la participación de sus accionistas en el capital social. De esta manera el 51.5% era adquirido por Southern Sales (subsidiaria de ASARCO); 22.25% por Cerro-Brass (subsidiaria de Cerro Corporation); 16% por Phelps Dodge; y 10.25% por Newmont Mining, que había transferido sus intereses comerciales a favor de American Metal Climax (AMAX). AMAX, Phelps Dodge y Cerro Brass eran consumidores directos del blíster de Southern. Southern Sales, en cambio, tenía contratos de "toll" con refinerías de Bélgica y Alemania Federal (Hoboken y Norddeutsh Affinerie). El blíster, transformado en estas refinerías, era entregado a la ASARCO, quien lo vendía a consumidores de Europa Occidental.

En el caso de Cerro de Pasco, los refinados eran adquiridos por empresas afiliadas a Cerro Corporation, y por consumidores de los países de ALALC, Inglaterra y Japón. El blíster era transferido a la subsidiaria Cerro Brass (Cerro Copper and Brass) que era el usuario más importante.

/Cuadro 24

Cuadro 24

VENTAS DE COBRE POR CASAS EXPORTADORAS

(Miles de toneladas de cobre fino)

	1965		1968		1970	
	Volumen	Porcentaje	Volumen	Porcentaje	Volumen	Porcentaje
Productores-exportadores						
Southern Peru	117.2	65.6	132.1	66.1	129.8	62.1
Cerro de Pasco	38.0	21.3	44.2	22.1	43.9	21.0
Northern Mining	6.2	3.5	4.6	2.3	6.9	3.3
Minera Condestable	1.8	1.0	2.1	1.0	2.5	1.2
Minas de cobre Chapi	...	...	0.5	0.3	2.7	1.3
Minera Santander	...	...	0.3	0.2	0.3	0.1
Lampa Mining	1.7	1.0	...	...	...	...
Varios	...	...	0.1	0.0	2.6	1.2
Subtotal	164.9	92.4	183.8	92.0	188.7	90.3
Intermediarios						
Mauricio Hochschild	6.9	3.9	8.8	4.4	13.0	6.2
Grace y Cia.	5.4	3.0	5.5	2.8	3.5	1.7
Minerco	0.6	0.3	0.9	0.4	1.5	0.7
Tennant	0.2	0.1	...	...	0.2	0.1
Nachmann S.A.	...	...	...	...	0.2	0.1
Subtotal	13.1	7.3	15.2	7.6	18.4	8.8
Agencias de gobierno						
Banco Minero	0.6	0.3	0.8	0.4	1.8	1.0
Total	178.6	100.0	199.8	100.0	208.9	100.0

Fuente: Aspectos generales de la comercialización del cobre peruano, Ministerio de Industria y Comercio, 1973.

2. Comercialización en la mediana y pequeña minería

Las empresas de la mediana y pequeña minería, que participaban en 1965 con un 7% en las ventas totales (véase otra vez el cuadro 24), operaban por lo general con intermediarios internacionales. Estos intermediarios tenían básicamente dos modalidades de operación: a) compras directas mediante la fijación de un precio de productores nacionales, y b) operaciones de consignación, actuando como agentes de venta de los productores nacionales. Las principales firmas comerciales en el Perú eran Mauricio Hochschild Ltd.; Grace; Minerco, subsidiaria de Phibro; Tennant; Unión Metalúrgica y Nachman S.A

Estos intermediarios y los "traders" internacionales trataban de obtener ventajas comerciales asegurándose las compras de la producción de mineros medianos y pequeños mediante habilitaciones financieras. De esta forma obtenían el control de algunas minas y mantenían "atados" a este tipo de productores. Paralelamente, formaban lotes de exportación de concentrados de calidad muy heterogénea, obteniendo el beneficio adicional de las mezclas. En sus operaciones la oportunidad de los embarques no alteraba el valor recibido por las exportaciones. El material podía permanecer en los depósitos, pero para los efectos estadísticos ya estaba registrado como exportación acotándose el valor de la transacción original. La oportunidad del embarque estaba en función de las expectativas de ganancia del intermediario y/o de sus existencias internacionales. Algunos productores medianos exportaban directamente, pero su significación sobre el conjunto de las exportaciones era reducida.

La pequeña minería operaba, básicamente, con el Banco Minero. Esta entidad compraba minerales para abastecer algunas pequeñas plantas concentradoras, que manejaba directamente; o adquiría concentrados, por lo general de baja ley, que exportaba al mercado mundial. Por lo general se adquirían materiales de bajo valor comercial, para fomentar la pequeña minería, los que eran mezclados para alcanzar una ley más elevada.

3. Precios de transferencia

La política de "precios de transferencia" se refiere stricto sensu al comercio entre las subsidiarias y las matrices de una sola ET pasando en algunos casos por sus agencias de venta. Las operaciones de los intermediarios involucraban también una modalidad de transferencia de excedentes, pero su naturaleza

/era diferente.

era diferente. Estos compraban a precios bajos y vendían más caro, aprovechándose de las fluctuaciones del mercado. Esta lógica era difícil de descubrir en la práctica, ya que el material experimentaba una amplia gama de intermediaciones.

Todo esto era posible por cuanto el reducido grado de transformación de los productos lo estimulaba. Puede afirmarse pues, que la posibilidad de fijar precios de transferencia guardaba estrecha relación con las características del mercado de concentrados y blíster. En líneas generales, éstos son mercados menos competitivos que el de los refinados, lo cual facilita la manipulación de los precios. El mercado de blíster y concentrados podría calificarse como un "oligopsonio" discriminatorio.1/ Los pocos compradores tienen un poder de negociación importante derivado de su mayor información respecto de las tendencias y expectativas del mercado.

En la comercialización de concentrados y blíster lo que se negocia son los costos de procesamiento, la forma de remunerar los contenidos de metal pagables y el tipo de deducciones por impurezas. La política de precios de transferencia radica en inflar artificialmente los costos de procesamiento, en subvaluar los contenidos pagables o en pagar sólo una parte de éstos y en sobrevalorar las impurezas. Todos estos cargos eran negociados en forma reservada por las empresas mineras, no existiendo ninguna capacidad de fiscalización en el estado. También es materia de negociación el período de cotización. Al respecto, existen prácticas comerciales usuales como las "fijaciones de precios", por las que los compradores determinan la fecha precisa para cotizar los productos, lo que afecta definitivamente el rendimiento económico de las ventas.

Otra modalidad que estimulan las políticas de precios de transferencia de parte de las ET es la fijación de descuentos, generalmente vinculados a mercados aparentemente más competitivos, o ligados a convenios de financiamiento. A todas estas prácticas debía añadirse la no declaración de las operaciones swap y los premios alcanzados en ciertos mercados.

1/ Se estima, por ejemplo, que sólo 12 empresas transnacionales controlan más del 51% de la capacidad de refinación de cobre. Véase: UNIDO, Mineral Processing in Developing Countries, diciembre 1979.

/No es

No es fácil precisar con exactitud la magnitud económica de la transferencia de excedentes que sin duda existía. Sin embargo, puede asumirse que una forma de aproximarse a dicha magnitud radica en comparar la relación que existía entre los precios de exportación del Perú y los precios internacionales. La comparación es evidentemente relativa. Se puede argüir que no necesariamente los precios de exportación siguen las tendencias del mercado mundial debido a que los embarques, pactados contractualmente, pueden coincidir mayoritariamente con períodos de baja en las cotizaciones. Sin embargo, puede asumirse que si existen vinculaciones de subsidiaria a matriz de las ET, y si a éstas les interesa reducir sus costos de abastecimiento, la manipulación de la oportunidad de los embarques es un elemento central dentro de las estrategias de comercialización. No debe olvidarse además lo señalado anteriormente respecto a las cláusulas de fijación de precios, swaps, premios, etc.

En el cuadro 25 se realiza este ejercicio, sólo a manera de referencia, con el objeto de medir estas diferencias para el período 1968-1972. Si en este lapso los precios de venta del cobre peruano hubieran sido equivalentes al promedio anual de la cotización contado-vendedor del London Metal Exchange (LME), el país hubiera recibido 40 millones de dólares más cada año, lo cual arrojaría una pérdida potencial de más de 202 millones de dólares en el quinquenio. Esta pérdida potencial equivale casi a un cuarto del valor de la inversión de Cuajone; a prácticamente el valor de la inversión pública en Cerro Verde; y al 60% de la inversión efectuada en la Refinería de Ilo.

Cuadro 25

ESTIMACION DE LOS EFECTOS DE LAS POLITICAS DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA EN EL COBRE

Años	Precio en $/TMF		Diferencia $/TMF	Exportaciones (TMF)	Pérdida Potencial (Miles $)
	LME	Exportación			
1968	1 229.8	1 012.0	-217.8	206 531	44 982
1969	1 471.8	1 317.8	-154.0	200 523	30 880
1970	1 403.6	1 155.0	-248.6	215 572	53 591
1971	1 082.4	895.4	-187.0	193 518	36 187
1972	1 067.0	897.6	-169.4	218 467	37 008

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras oficiales.

/Es evidente

Es evidente que toda esta diferencia no puede ser atribuida a las políticas de precios de transferencia. Sin embargo, el valor ilustrativo de esta comparación radica en observar cuánto influye el grado de transformación del mineral respecto a los ingresos reales recibidos por el país.1/

En efecto, si se compara el precio promedio de las exportaciones peruanas de refinados con el precio promedio del mercado mundial, las diferencias se reducen sustancialmente (véase el cuadro 26). Por ello puede afirmarse que cuanto menor es el grado de transformación de los productos, mayor es la posibilidad de transferencia de excedentes al exterior.

Cuadro 26

ESTIMACION DE LOS EFECTOS DE LAS POLITICAS DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA EN EL COBRE REFINADO

Años	Precio en $/TMF		Diferencia $/TMF	Exportaciones (TMF)	Pérdida Potencial (Miles $)
	LME	Exportación			
1968	1 229.8	1 198.2	-31.6	33 087	-1 045
1969	1 471.8	1 340.1	-131.7	32 067	-4 223
1970	1 403.6	1 405.6	+2.0	32 643	+652
1971	1 082.4	1 077.4	-5.0	28 549	-142
1972	1 067.0	1 076.5	+9.5	27 384	+260

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras oficiales.

En síntesis, las políticas de precios de transferencia operaban subvaluando los contenidos de los metales y particularmente de plata; manipulando el programa de embarques, haciendo coindicir las exportaciones con los períodos de cotizaciones más bajos; aplicando cláusulas de fijación de precios y pactando descuentos; y no declarando los swaps y los premios.

1/ En estos años la producción de refinados correspondía aproximadamente al 16%, en promedio, de la producción total de cobre. El blíster y los concentrados representaban en promedio, 69% y 15%, respectivamente.

/Todo esto

Todo esto era posible, en la medida que el estado no tenía capacidad para identificar el margen de comercialización real con que operaban las empresas transnacionales y los intermediarios comerciales. La intervención empresarial del estado en la comercialización de minerales permitiría, posteriormente, tomar conciencia de este margen, y reconocer la conveniencia de lograr un mayor grado de transformación de los productos.

B. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA COMERCIALIZACION DE MINERALES DESDE 1972

Como ya se ha destacado, el Gobierno peruano estableció el monopolio de la comercialización de minerales en abril de 1970, constituyendo en octubre del mismo año la Empresa Minera del Perú (Minero-Perú), encargada de ejecutar los proyectos de inversión pública y de llevar a cabo la comercialización de minerales.

La comercialización del cobre fue asumida por esta empresa el 14 de octubre de 1971, y en noviembre del mismo año se dispuso que ella comunicaría al Ministerio de Energía y Minas la oportunidad en que empezaría a sustituirse en los contratos de comercialización (Decreto Supremo N° 020). Mientras tanto, este Ministerio aprobaba los contratos de compra-venta privados, estando en capacidad de rechazarlos si consideraba que no eran convenientes para el Perú.

Minero-Perú empezó a operar, efectivamente, en el primer trimestre de 1971. Por esa época había logrado montar un Departamento de Comercialización que estudiaba los contratos comerciales y trataba de concretar algunas operaciones bilaterales directas de gobierno a gobierno. Al cierre del año 1971, Minero-Perú vendió solamente el 3% de las exportaciones mineras totales del país por un valor de 13 millones de dólares. No obstante, se logró abrir el mercado de la República Popular China y concretar un convenio comercial de largo plazo.

La ausencia de una real infraestructura comercial impulsó a Minero-Perú a celebrar contratos de agencia con algunos comerciantes internacionales. El más importante fue el suscrito con Cerro Sales que estuvo vigente hasta diciembre de 1973.

/En 1972

En 1972 se concretaron operaciones por un valor de 232 millones de dólares, lo cual representó el 55% del total nacional de las exportaciones mineras. Estas operaciones se efectuaron por intermedio de agentes autorizados, correspondiendo a Minero-Perú operaciones directas de venta por un valor de sólo 40 millones de dólares, o sea, el 9% de las exportaciones mineras totales.

Al concluir el año 1973, las exportaciones fiscalizadas por Minero-Perú alcanzaron a 499 millones de dólares, representando el 88% de las exportaciones mineras. De este total, Minero-Perú exportó, sin intervención de sus agentes comerciales, aproximadamente 149 millones de dólares que representaron el 26% del total de las exportaciones de minerales.

La gestión comercial de la empresa pública permitió ingresar a mercados como los de China Popular, Unión Soviética, Rumania, Checoeslovaquia, Corea del Norte, Bulgaria, Hungría e India. Al finalizar el año 1974, las ventas de Minero-Perú alcanzaron a 750 millones de dólares, lo cual significó el control del 91% de las exportaciones mineras nacionales. No obstante, las ventas directas alcanzaron a 520 millones de dólares, equivalentes al 63% de las exportaciones de minerales.

Hasta 1973, la comercialización de minerales había operado a través de un departamento especializado de Minero-Perú. Con la reforma administrativa del año 1973, se constituyó el Ministerio de Comercio con el objeto de planear, dirigir, promover, coordinar y controlar las actividades vinculadas a la comercialización interna y externa. Este nuevo sector administrativo integró dentro de su estructura a las direcciones sectoriales de comercialización, así como a todas las empresas estatales de comercio exterior. En virtud de esta nueva orientación se creó la Empresa Pública de Comercialización de Minerales - Minero-Perú Comercial (MINPECO). La separación del Departamento de comercialización de Minero-Perú generó serias discrepancias dentro del Gobierno.1/ Hacia fines de 1974, Minero-Perú enfrentaba serios problemas por las pérdidas que le había ocasionado la incursión en el mercado de "futuros". Poco tiempo antes de que se promulgara la ley orgánica de MINPECO (5 de noviembre de 1974) se produjo un incendio reduciendo a escombros el

1/ El Presidente Ejecutivo de Minero-Perú renunció argumentando su oposición a que dicha empresa pública perdiera la comercialización de minerales.

/Departamento de

Departamento de Comercialización de Minero-Perú. MINPECO nació sin un patrimonio propio.1/ Tuvo que reconstruir su información comercial, sin poder llegar a conocer con exactitud los compromisos comerciales que había asumido.

La sectorialización de las actividades de comercio exterior acentuó los problemas de coordinación administrativa y creó serios conflictos entre las propias empresas públicas. Asimismo, impidió materializar efectivamente una política coherente de comercio exterior.2/

Tanto la Ley Orgánica de MINPECO como el Reglamento de Comercialización de Productos Mineros, aprobado en septiembre de 1976, concibieron la comercialización como un servicio para los productores. Por ello, la "función objetivo" de MINPECO no es la de apropiarse del margen que existe entre el precio interno y el real de venta en el mercado internacional, como lo hacían los intermediarios, MINPECO capta por sus servicios una comisión equivalente en promedio a 1.7% del valor fob de las exportaciones mineras que es muy inferior a la comisión de agencia que cobraban los intermediarios.3/ Consecuentemente, la eficacia de MINPECO debe redundar en beneficio de los productores, tanto privados como públicos. MINPECO opera pues, como un consignatario transfiriendo las pérdidas y/o beneficios al productor; sin embargo, en la medida que su comisión está previamente determinada y a la vez es obligatoria, MINPECO no tiene mayores alicientes para incrementar su eficiencia.4/

1/ La Comisión encargada de transferirle los activos demoró más de cinco años en precisar qué es lo que Minero-Perú debía otorgarle, ya que el incendio destruyó prácticamente toda la información comercial.

2/ La comercialización dependía del Ministerio de Comercio; la producción, del Ministerio de Energía y Minas; el transporte, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y el financiamiento, del Ministerio de Economía y Finanzas. No existiendo una instancia intermedia de coordinación, esta función debía hacerse nada menos que en el Consejo de Ministros.

3/ Se estima que la comisión de intermediarios era generalmente superior al 4%.

4/ Por principio cualquier operación es rentable para MINPECO, ya que el costo de los servicios que presta es tan bajo que realmente es muy difícil que las operaciones de consignación le resulten perjudiciales.

/Bajo esta

Bajo esta modalidad MINPECO realiza operaciones "back to back", o sea, transmite al productor nacional los términos y condiciones pactados en un contrato de venta con un cliente extranjero mediante un contrato de compra con el productor. Este contrato contiene las condiciones pactadas con el comprador extranjero, más la mencionada comisión por el servicio prestado.

La otra modalidad de comercialización que practica la Empresa es la "compra en firme". En este caso MINPECO actúa como cualquier comerciante, aunque goza de las prerrogativas que le otorga su carácter de empresa pública. Existe una aparente negociación, pero en la práctica el productor nacional debe aceptar los términos y condiciones ofrecidas por MINPECO. Estas condiciones son independientes de los términos de venta que logre la empresa estatal. Puede ganar o perder. Estas son las únicas operaciones de riesgo real que realiza la empresa, pero representan menos del 10% de sus operaciones globales.1/

Finalmente, hay una tercera modalidad de operación que es el "tender" u oferta pública. La mecánica es similar a la de una licitación pública, por la cual se presentan un conjunto de compradores planteando reservadamente el precio que están dispuestos a pagar. Obviamente, la adjudicación se hace a quien ofrezca las mejores condiciones. Esta modalidad se aplicaba en casos muy excepcionales, aunque más recientemente, por presión de los productores privados, su uso ha sido más frecuente.

Existen adicionalmente algunas modalidades especiales de contratación comercial, dentro de las que pueden mencionarse los contratos tripartitos, de terceros y las operaciones de conversión o toll.

En los contratos tripartitos, MINPECO interviene como fiscalizador y garante de los intereses del estado, suscribiendo el contrato comercial con el productor y con un comprador extranjero. Estos contratos se hacen para respetar los derechos adquiridos o para comprometer en el financiamiento de nuevas explotaciones a los potenciales compradores.2/

1/ Las "compras en firme" son por lo general de concentrados. MINPECO recibe el material en sus depósitos, lo valoriza y cancela al productor. Normalmente son operaciones con la mediana y pequeña minería.

2/ El caso más relevante es el ya analizado, de Cuajone, aunque pueden mencionarse también los casos de la mina El Aguila y los contratos con Mitsui-Furukawa para la venta del material de la Refinería de Ilo.

/Los "contratos

Los "contratos de terceros" son aquellos que permiten la vigencia de una contratación privada, previa a la intervención del estado, mediante autorización expresa de MINPECO. Estos contratos han ido expirando progresivamente.

Finalmente, en los contratos de toll o convenios de conversión, MINPECO alquila la capacidad de una refinería extranjera para transformar sus compras "en firme" de concentrados en productos elaborados.1/

Con la expropiación de la Cerro de Pasco en 1973 y con la de Marcona Mining en 1975, MINPECO pasó a controlar la totalidad de las exportaciones mineras de gran significación económica. No obstante, su ingerencia en los "contratos tripartitos" no es significativa, como se verá posteriormente. En la práctica se limita a cobrar una comisión, que podría entenderse como una carga impositiva a las exportaciones, ya que no presta realmente ningún servicio a los contratantes.2/

El carácter que asumió la intervención empresarial del estado, alteró negativamente el financiamiento de la producción de los medianos y pequeños mineros. MINPECO no tiene ingerencia en el financiamiento de la producción, aspecto al que otorgaban gran importancia los intermediarios comerciales internacionales. Actualmente las empresas mineras financian la producción a través de la banca comercial y de fomento (Banco Minero) cuyos recursos resultaron generalmente muy estrechos para atender las demandas de los productores. Antes de la intervención del estado los comerciantes internacionales habilitaban recursos para financiar tanto el capital de trabajo como el de inversión. MINPECO, en cambio, otorga adelantos sólo hasta por el 50% del valor neto estimado de los productos entregados a sus depósitos, mientras que el Banco Minero lo hace hasta por un 60% del respectivo valor estimado.

1/ Los más importantes fueron los casos de Peñoles (México) para refinar plomo y el de Outokumpu (Finlandia) para refinar concentrados de zinc.

2/ Los contratos comerciales de Cuajone tienen comprometida la venta en cuotas definidas contractualmente por 15 años. Todos los aspectos logísticos de la exportación corren por cuenta de la Southern Peru. La función de MINPECO sería la de supervisar el valor de las facturas provisionales y finales, verificando las respectivas "fijaciones de precios" pactadas en los contratos. Sin embargo, no ha cumplido con efectuar dicho control, limitándose a aceptar el valor declarado por la Southern y acotar su comisión.

/Además, MINPECO

Además, MINPECO tiene que recurrir al sistema bancario ("advance accounts" de la banca comercial) y usar parte de sus fondos propios a fin de cubrir los adelantos de pre-exportación.1/ Los costos de financiamiento son cargados a los productores, sin cobrar ninguna comisión por el servicio. No obstante, en cumplimiento de las disposiciones legales MINPECO debe pagar a los productores en fechas fijas, al margen del período de rotación de sus cobranzas, teniendo que recurrir a complejas gestiones con la banca para cumplir sus limitadas funciones financieras, experimentando desequilibrios periódicos que afectan su rentabilidad.

En general, puede afirmarse que la intervención del estado en el comercio exterior de minerales careció de una adecuada política financiera que permitiera aprovechar el mayor poder de negociación comercial para impulsar el desarrollo de nuevos proyectos de inversión y habilitar recursos para capital de trabajo en favor de los medianos y pequeños productores.

MINPECO tampoco ha logrado constituir una adecuada infraestructura de comercialización internacional. Si bien es cierto que cuentan con algunas oficinas en el exterior (Londres, Nueva York, São Paulo y China Popular), éstas no tienen capacidad para cerrar ventas y/o para realizar cobranzas en el exterior. Ello porque no están registradas como subsidiarias o agencias comerciales, sino como "agregadurias" a las embajadas. Sólo funcionan como oficinas de contacto, sea para informar sobre la oferta de exportación existente o para acelerar cobranzas. De esta manera, MINPECO no puede incursionar en el mercado mundial, trabaja con una cartera más o menos definida de clientes y ha hecho poco por desconcentrar sus exportaciones.2/

1/ El valor promedio de estos requerimientos tiene un mínimo de 70 millones de dólares y un máximo coyuntural del orden de los 90 millones de dólares anuales con un costo financiero que oscila entre 8 y 10 millones de dólares.

2/ Esto se debe a una serie de rigideces burocráticas que le impuso el Gobierno Central. MINPECO tuvo dificultades para diseñar su propia escala de remuneraciones, no tuvo autonomía presupuestaria, etc. Entre las limitaciones más estrictas o perjudiciales puede mencionarse la necesidad de recurrir a una Resolución Suprema, refrendada por el Presidente de la República, para poder efectuar cada uno de los viajes de las campañas de ventas o para cualquier contacto con el exterior.

/A estas

A estas limitaciones debe agregarse la falta de cuadros especializados en comercio exterior y la ausencia de objetivos y políticas explícitas que permitieran orientar y evaluar el comportamiento de las empresas de comercialización.1/

C. COMERCIALIZACION DEL COBRE POR GRADOS DE TRANSFORMACION

1. Concentrados de cobre

En el primer capítulo se ha demostrado que el Perú participaba en el año 1977 con un 5% en la demanda mundial de los concentrados del cobre (siendo su importancia en los mercados de los Estados Unidos - 12%, Suecia - 6%, Japón - 3% y Alemania Federal - 2%).2/ Dentro de este cuadro se puede observar en el período 1975-1978 un aumento de la importancia de los mercados de Japón y Europa Occidental en desmedro del estadounidense, y el carácter inestable del mercado de los países socialistas.

Cabe agregar asimismo que más allá de los esfuerzos que pudiera haber hecho MINPECO para diversificar sus mercados, la experiencia revela que los concentrados de cobre fueron adquiridos por un número limitado de clientes. Entre 1972 y 1977 los cinco principales compradores adquirieron siempre más del 70% de las exportaciones (véase el cuadro 27).

MINPECO logró acceder a sus principales mercados a través de ventas directas a consumidores, particularmente en los países socialistas. Sin embargo, las ventas a intermediarios comerciales se incrementaron a partir de 1975 (véase el cuadro 28). Este incremento, sin embargo, no se justifica desde el punto de vista de los precios. En el cuadro 29 se observa que las diferencias entre los precios promedios anuales, obtenidos con ambos compradores, no son sustanciales. Si los intermediarios hubieran pagado el precio promedio de los consumidores, se habrían obtenido sólo 4.2 millones de dólares más, durante el período 1975-1978.3/

1/ Estos objetivos se definieron sólo de una manera muy general y vaga como "Maximización del ingreso de divisas, diversificación de mercados y sustitución de intermediarios" (véase Problemática y Política del Sector Comercio, Ministerio de Comercio, Lima, 1977).

2/ Excluyendo a los países socialistas (véase el cuadro 14).

3/ La comparación se presenta sólo a título ilustrativo ya que los concentrados no son homogéneos, por lo que no es posible arribar a mayores conclusiones desde el punto de vista de los precios. La similitud de éstos indicaría que no hubo preferencias, en todo caso, en la colocación de los concentrados de mayor calidad.

/Cuadro 27

Cuadro 27

PRINCIPALES COMPRADORES DE CONCENTRADOS DE COBRE

(Porcentajes)

Compradores	1972	1975	1976	1977
ASARCO	27.1	34.7	34.5	14.0
Mitsubishi	15.2	-	-	-
Noranda Sales	14.3	-	-	-
Minera Santa Rosalía	9.4	-	-	-
Korea Daesong	-	27.3	-	-
Toho Zinc	5.1	-	-	-
Mitsui	-	5.2	38.7	30.7
Associated Metals	-	9.7	5.0	11.5
Metalimpex	-	7.5	4.8	8.0
Razno Import	-	-	17.0	26.3
Los cinco primeros	71.1	84.4	100.0	90.5

Fuente: Exportaciones peruanas: Estructura Empresarial de nuestros compradores. Secretaría de Comercio, julio 1978.

Cuadro 28

DISTRIBUCION DE LAS EXPORTACIONES DE CONCENTRADOS DE COBRE POR TIPO DE CLIENTE

(Millones de dólares y porcentajes)

Tipo de Cliente	1975	1976	1977	1978
Valor total	30.0	20.2	21.0	60.3
Consumidores	93%	86%	89%	78%
Intermediarios	7%	14%	11%	22%

Fuente: Elaborado con cifras de MINPECO.

/Cuadro 29

Cuadro 29

CONCENTRADOS DE COBRE: PRECIOS DE EXPORTACION POR TIPO DE CLIENTE

Años	Consumidores US$/TMF	Intermediarios US$/TMF	Diferencia US$/TMF	Ganancia/pérdida potencial a/ (millones US$)
1975	331.9	113.8	218.1	4.1
1976	381.7	333.1	48.6	0.4
1977	331.2	475.9	144.7	0.6
1978	310.4	303.4	7.0	0.3

Fuente: Elaborado con información de MINPECO.

a/ Se refiere a lo que se hubiera dejado de recibir o ganar si los intermediarios hubieran pagado el precio de los consumidores, en la línea de sustituir intermediarios.

2. Contratos sobre la distribución y procesamiento del blíster de Cuajone

a) Distribución de las ventas

Estos contratos fueron suscritos entre el Gobierno peruano (Minero-Perú), Southern Peru Copper Corp., los socios y los financistas del Proyecto de Cuajone, en septiembre de 1974. Estos últimos prestaron dinero para completar las inversiones a cambio de un compromiso futuro de ventas.1/ En virtud de estos contratos la distribución del cobre de Cuajone, se calculó sobre la base de una producción anual estimada en 170 000 toneladas cortas (TCS) de blíster que se asignaron de la siguiente forma:

i) Las primeras 100 000 TCS para los financistas del proyecto, de acuerdo a la siguiente distribución:

Grupo japonés (Mitsubishi Metal Corporation, Dowa Mining Co. Ltd., Mitsui-Mining and Smelting Corp., Sumitono Metal Mining y Furukawa Company)	30 000	(30%)

1/ Véase el Capítulo III/2.

/Grupo inglés

Grupo inglés		
Imperial Metal Industries	15 000	(15%)
British Insulated	15 000	(15%)
Enfield Rolling	10 000	(10%)
Billiton Metallurgie de Holanda	30 000	(30%)

ii) Sobre la producción excedente, o sea, 70 000 TCS o más, el material corresponde a los socios de Southern Peru Copper Corp.

Esta distribución resultó de una fórmula conciliatoria entre los nuevos intereses del Gobierno peruano y los de los socios y financistas del proyecto. Como se ha visto en el capítulo III sobre el Contrato de Cuajone, los convenios de comercialización se suscribieron después de haberse decretado los monopolios de la refinación y comercialización del cobre. Esta situación afectó el sentido original del Contrato, ya que los inversionistas tenían interés sólo en procesar localmente blíster. Al intervenir el estado, los inversionistas y financistas tuvieron que negociar con el gobierno fórmulas de transacción. Estas se expresan en los contratos que estamos comentando.

Finalmente se llegó a un acuerdo que aproximadamente el 60% de las primeras 100 000 TCS fuesen procesadas como blíster y vendidas a los financistas del proyecto, que habían condicionado su participación a cambio de refinar este material en sus propias plantas o a través de contratos toll con otras refinerías.1/ El 40% restante sería procesado en la forma de cátodos en la Refinería de Ilo de propiedad del estado. Para estos efectos, Enfield Rolling de Inglaterra y Billinton Metalurgie de Holanda suscribieron contratos de toll con dicha refinería, correspondiéndoles 25% y 75%, respectivamente, de los cátodos.

Por otra parte, los socios de Southern Peru Copper Corp. suscribieron un contrato similar con la Refinería de Ilo para transformar en cátodos la producción excedente a las 100 000 TCS de blíster que les corresponden según

1/ El grupo japonés toma el 50% en conjunto, correspondiendo la otra mitad a British Insulated e Imperial Industries en partes iguales. Cualquier ampliación de la Refinería de Ilo está condicionada a la renegociación de estos contratos, a un mayor procesamiento del material de Toquepala, o a la explotación de los yacimientos aledaños.

/el acuerdo

el acuerdo arriba mencionado. Los plazos de duración de los contratos de comercialización son de 5 a 7 años para los socios de Southern y de 15 años para los financistas del proyecto.

b) Cotización del blíster

La cotización internacional de referencia es la del London Metal Exchange (LME),1/ que se utiliza para abonar los contenidos pagables, a los cuales deben restarse las deducciones pactadas contractualmente. El blíster de Cuajone se paga sobre la base de un 99.6% de cobre, de acuerdo a la cotización LME para las barras de cobre electrolítico, con sujeción a la mecánica de "fijación de precios".

Esta mecánica opera de la siguiente manera: el período de fijación corresponde a los dos meses siguientes a la fecha de arribo de los embarques; dentro de este período, el comprador puede definir la fecha de cotización para no más del 25% del embarque en un día, o 60% en una semana. Para estos efectos, el comprador toma la cotización oficial del LME y comunica a MINPECO y a Southern Peru la correspondiente fijación.2/ Bajo esta mecánica, es el comprador quien fija las cotizaciones sobre las cuales se aplicarán las deducciones pactadas, a fin de obtener el precio del blíster.3/ Esta cláusula fue aceptada por presión de los socios y financistas del proyecto, a pesar que Minero-Perú adoptó como política no suscribir contratos bajo esta mecánica. Asimismo, esta cláusula es considerada dentro de CIPEC como lesiva a los intereses comerciales de los países exportadores de cobre. Obviamente se trata de una cláusula para favorecer al comprador, ya que si decide eventualmente no aplicarla, puede optar por una "bonificación por comercialización", que le significa un descuento del 1% sobre el valor de la cotización del cobre, fijada en función de un año base elegido por el comprador. En realidad esta mecánica podría considerarse en el marco de las políticas de "precios de transferencia" en favor de las empresas extranjeras, socias o financistas del proyecto.

1/ Esta cotización se igualó a la llamada "Cotización de Productores Peruanos" que estableció la Ley General de Minería.

2/ Por la diferencia de hora rige la cotización del día inmediatamente anterior ya que la comunicación debe hacerse antes del mediodía.

3/ Las fijaciones deben ser comunicadas por télex. Si hubiera algún inconveniente, las fijaciones se remiten a International Metal Company, quien actúa como depositaria de las fijaciones, dando fe de su realización.

/No es

No es factible controlar las "fijaciones de precios" ya que éstas corresponden a cada uno de los embarques que efectúa la Southern Peru. Para ello debería montarse un control especial dentro de MINPECO con un registro permanente de las fijaciones, para verificar si las cotizaciones que se incluyen en cada una de las facturas provisionales y finales corresponden efectivamente a las "fijaciones" anunciadas. Este control sería indispensable para MINPECO a fin de evitar la subvaluación de exportaciones y verificar si la comisión que se recibe es o no correcta. Sin embargo, esto no se ha puesto en marcha.

Ahora bien, definida la cotización básica de referencia se efectúa la deducción por los cargos de procesamiento. En el caso del Grupo Japonés, estos cargos fueron negociados en yenes, por lo que los costos han crecido en forma impresionante como resultado de las sucesivas revaluaciones del yen. Por ello, estos contratos son los más inconvenientes para la economía del país. Sobre estos cargos deben efectuarse ajustes periódicos por las variaciones que experimentan los costos de mano de obra, combustibles y energía eléctrica en las plantas procesadoras de los países industrializados. Se establecen reajustes por cada 1% de variación de estos componentes del costo. En síntesis, la cotización del blíster de Cuajone acordada en los contratos comerciales vinculados a la financiación del proyecto, favorece claramente a los financistas, quienes encuentran por esta vía una retribución adicional a su capital.

3. Comercialización del blíster

La Southern controla no sólo la producción de blíster proveniente de la elaboración del mineral de Cuajone - cuyas ventas se analizaron en la parte anterior - sino también aquella proveniente de su mina antigua de Toquepala. Entre 1975 y 1978 estaba en franco aumento la exportación de blíster de Cuajone que alcanzó un 75% del total en el último año del período, en desmedro de Toquepala (25%) (véase el cuadro 30). Los proyectos de Toquepala y Cuajone de Southern se rigen por marcos legales diferentes en cuanto a la comercialización. Estos son, respectivamente, la Ley General de Minería de 1971 y el Código de Minería de 1950. En virtud de esta diferencia es que MINPECO sólo tiene atribución directa sobre las exportaciones provenientes de Toquepala,

/actuando sólo

actuando sólo como garante de los intereses del estado en el caso de Cuajone (como se ha visto en la parte anterior). Por ello resulta interesante comparar la gestión comercial de Southern Peru en Cuajone y la de MINPECO en cuanto a las ventas de Toquepala, ya que ambos operan bajo pautas diferentes de comercialización, aunque con productos homogéneos.

Cuadro 30

DISTRIBUCION DE LAS EXPORTACIONES DE COBRE BLISTER

(Miles de TM y porcentajes)

Oferta exportable por empresas	1975		1978	
	Vol.	%	Vol.	%
CENTROMIN	12.4	14	-	-
Southern Peru	74.7	86	134.4	100
Toquepala	74.7	86	33.5	25
Cuajone	-	-	100.9	75
Total	87.1	100	134.4	100

Fuente: Elaborado en base a datos de MINPECO.

La primera diferencia que se observa es en el destino geográfico de las exportaciones, lo cual tiene relación con los contratos de comercialización suscritos. Durante el período 1976-1978, MINPECO aumentó la participación de los países socialistas en sus ventas de blíster de Toquepala de 80% a 92% siendo los clientes más importantes la China Popular y Yugoslavia (64% y 20% del total de las ventas en 1978) (véase el cuadro 31). Las exportaciones de Cuajone realizadas por la Southern, en cambio, se orientaron predominantemente a los mercados de países capitalistas (91% del total de las ventas en 1978). Los principales mercados fueron Reino Unido (13%), Estados Unidos (35%) y Japón (37%).

/Cuadro 31

Cuadro 31

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE BLISTER DE TOQUEPALA Y CUAJONE (1976-1978)

(Miles de TMF y % del total)

País comprador	1976		1978	
	Toquepala	Cuajone	Toquepala	Cuajone
Total (en miles TMF)	22.0	17.4	33.5	100.9
En % del total:				
Alemania Federal	-	-	1.19	-
Bélgica	-	6.89	-	3.36
España	-	5.74	-	2.18
Francia	-	-	-	0.89
Reino Unido	3.63	32.18	-	13.47
Países Bajos	-	9.21	-	-
Estados Unidos	16.37	-	4.77	34.98
Japón	-	45.98	2.40	36.60
Subtotal	20.00	100.00	7.17	91.48
China Popular	70.90	-	63.88	-
Hungría	-	-	3.00	-
República Democrática Alemana	9.10	-	-	-
Unión Soviética	-	-	4.47	-
Yugoslavia	-	-	20.29	8.52
Subtotal	80.00	-	91.64	8.52

Fuente: Elaborado en base a datos de MINPECO.

La distinta orientación regional del destino de las exportaciones se refleja en su rendimiento comercial. En el cuadro 32 puede observarse que las diferencias de precios son muy significativas. En el año 1978, la diferencia de precios pudo ser mayor de no producirse la huelga de Toquepala.1/

1/ La paralización de Toquepala trajo como consecuencia un significativo retraso dentro del programa de embarques de MINPECO. Ello obligó a entregar material con períodos de cotización de 1977, durante el año siguiente, lo que originó que no se aprovechara adecuadamente la tendencia alcista que se iniciaba en el mercado mundial. Asimismo, MINPECO tuvo que vender 65 000 TM adicionales de concentrados debido a la huelga de la Fundición de Ilo, todo lo cual redundó en un rendimiento menor al esperado. El blíster de Cuajone aprovechó en cambio, los períodos más favorables de cotización y no pudo obtener el mismo rendimiento, lo cual revela lo desfavorable que resultaron los contratos frente a las condiciones del mercado.

/Si el

Si el total de las exportaciones de blíster de Cuajone se hubiera vendido siquiera al precio promedio obtenido por MINPECO para el blíster de Toquepala, el Perú habría podido recibir adicionalmente más de 17 millones de dólares durante todo el período 1976-1978.

Cuadro 32

COBLE BLISTER: COMPARACION ENTRE LOS PRECIOS PROMEDIOS FOB DE EXPORTACION DE TOQUEPALA Y CUAJONE

(US$/TM)

	1976	1977	1978
Toquepala	1 253.8	1.191.0	1 175.1
Cuajone	1 133.0	1 062.6	1 137.2
Diferencia	120.8	128.4	37.9
Pérdida potencial (miles de dólares) a/	2 101.9	11 183.6	3 824.1

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de MINPECO.

a/ Representa lo dejado de percibir por el Perú si el total de las exportaciones de Cuajone se hubiera vendido al precio promedio del blíster de Toquepala comercializado por MINPECO.

El menor rendimiento de las exportaciones realizadas por la Southern se explica por el costo de los cargos de refinación, negociados con los socios y financistas del proyecto Cuajone, cuando se suscribieron los contratos de comercialización atados a la financiación. El caso más notorio es el de los cargos de refinación negociados con las compañías del grupo japonés (Mitsubishi Metal Corp., Dowa Mining, Mitsui Mining, Sumitono Metal y Furukawa). Como ya se destacó, estas "maquilas" fueron negociadas en yenes y con cargos ajustables a los índices de inflación del Japón.1/

1/ Publicaciones de reconocido prestigio como el Metal Bulletin han señalado que los niveles de maquilas con Japón resultaban absurdos dadas las condiciones del mercado. MINPECO trató aparentemente de renegociarlas sin mayores resultados.

/Un estimado

Un estimado de lo que el país hubiera dejado de pagar si es que las maquilas del blíster de Cuajone se hubieran acercado a las de Toquepala se encuentra en el cuadro 33. Las pérdidas potenciales durante el período 1976-1978 alcanzan a más de 21 millones de dólares, de las cuales son responsables en 48% y 23%, respectivamente, los compradores japoneses y los socios de Southern Peru Copper Corp.

Cuadro 33

CALCULO DE LA PERDIDA POTENCIAL POR LOS CARGOS DE REFINACION NEGOCIADOS PARA EL BLISTER DE CUAJONE

(Miles de dólares)

	1976	1977	1978	1976-1978
1) Grupo japonés - total	1 088	3 927	5 396	10 411
Maquila promedio anual $/TM	229	255	305	...
Diferencia con Toquepala $/TM	136	137	198	...
2) Grupo inglés - total	472	1 037	2 096	3 605
Maquila promedio anual $/TM	143	155	191	...
Diferencia con Toquepala $/TM	50	37	84	...
3) Billiton de Holanda - total	-	2 583	85	2 668
Maquila promedio anual $/TM	-	202	202	...
Diferencia con Toquepala $/TM	-	84	95	...
4) Socios de Southern - total	-	-	4 901	4 901
Maquila promedio anual $/TM	-	-	209	...
Diferencia con Toquepala $/TM	-	-	102	...
5) Total a/	1 560	7 457	12 478	21 585

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de MINPECO.

a/ El cálculo indica lo que el Perú hubiera dejado de pagar por cargos de refinación si el blíster de Cuajone se hubiera vendido al promedio de las maquilas negociadas por MINPECO para el de Toquepala.

/Las maquilas

Las maquilas del blíster de Cuajone resultan claramente lesivas a los intereses comerciales del Perú y explican en gran medida las diferencias de precios existentes entre productos que siendo homogéneos no obtienen condiciones similares de comercialización. Los otros factores que explican las diferencias en el rendimiento comercial son la vigencia de las "cláusulas de fijación de precios", explicada anteriormente, y los descuentos que se otorgan en favor de los socios y financistas del proyecto Cuajone. Curiosamente pues, MINPECO al resultar relativamente mejor vendedor que la Southern no aprovecha su mayor eficiencia en beneficio del país, ya que por su servicio le cobra a Southern una exigua comisión del orden del 2%, apoyando en consecuencia la acumulación privada de dicha empresa extranjera.

El estado tiene también a su cargo la comercialización del blíster de CENTROMIN cuyos precios resultaron ampliamente superiores a los que obtuvo la Southern por el blíster de Cuajone. En el cuadro 34 se presentan las diferencias de precios, que superaron los 911 y 792 dólares por tonelada, respectivamente, durante los años 1976 y 1977. La comparación, sin embargo, podría ser cuestionada señalándose que las exportaciones de blíster de CENTROMIN son de reducido volumen y que fueron vendidas en condiciones excepcionales de mercado. Esto es cierto para el año 1977, en que las exportaciones fueron sólo 1 500 TM y se vendieron a "traders" que las orientaron a Portugal y Japón. Pero el argumento no resulta tan válido para el año 1976, en que los precios del mercado de Londres mejoraron relativamente. A ello debe agregarse que ambos productos fueron vendidos usando esta cotización de referencia. Por otro lado, el argumento del volumen disminuye su importancia, si se toma en cuenta que el volumen de exportaciones de blíster de CENTROMIN fue equivalente al 40% de las exportaciones de blíster de Cuajone.

A despecho de las limitaciones de infraestructura comercial que tiene MINPECO, logró incrementar sus ventas directas a los consumidores de 66% en 1975 a 88% en 1978, reduciendo respectivamente la participación de los intermediarios (véase el cuadro 35). Los precios realizados en las ventas directas fueron sustancialmente mayores que aquellos de las ventas a través de intermediarios (véase el cuadro 36).

/Cuadro 34

Cuadro 34

COBRE BLISTER: COMPARACION ENTRE LOS PRECIOS PROMEDIO FOB DE EXPORTACION DE CENTROMIN Y CUAJONE

(US$/TM)

	1976	1977
CENTROMIN	2 044	1 854
Cuajone	1 133	1 062
Diferencia	911	792
Pérdida potencial (miles de dólares) a/	15 851	68 983

Fuente: Elaborado con cifras de MINPECO.

a/ Representa lo dejado de recibir por el Perú si el total de las exportaciones de Cuajone se hubiera vendido al precio promedio del blíster de CENTROMIN, comercializado por el estado.

Cuadro 35

GRADO DE INTERMEDIACION COMERCIAL EN LAS VENTAS ESTATALES DE COBRE BLISTER

(Miles de TMF y porcentajes)

	1975		1978	
	Volumen	%	Volumen	%
Consumidores	57.3	66	29.4	88
Toquepala	52.3	60	29.4	88
CENTROMIN	5.0	6	-	-
Intermediarios	29.8	34	4.1	12
Toquepala	22.4	26	4.1	12
CENTROMIN	7.4	8	-	-

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de MINPECO.

/Cuadro 36

Cuadro 36

COBRE BLISTER: PRECIOS PROMEDIO PAGADOS POR LOS INTERMEDIARIOS Y CONSUMIDORES

(US$/TMF)

	Consumidores	Intermediarios	Diferencia
1978			
Toquepala	1 179.4	1 144.2	35.2
1977			
Toquepala	1 196.1	1 183.2	12.9
CENTROMIN	-	1 854.5	-
1976			
Toquepala	1 247.0	1 372.4	-125.4
CENTROMIN	2 123.9	1 905.0	218.9
1975			
Toquepala	1 044.0	999.2	44.8
CENTROMIN	1 960.1	1 882.3	77.8

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de MINPECO.

4. Comercialización de cobre refinado

La participación de las empresas públicas en las exportaciones de cobre refinado se redujo durante el período 1975-1978 de 61% a sólo 37%, debido al incremento de las operaciones de la Southern (véase el cuadro 37). Esta empresa, después de la entrada en producción del yacimiento de Cuajone, pasó a controlar en 1977 un 71% de las exportaciones de cobre refinado, pero al año siguiente, la participación del estado se incrementó debido a la producción de los cátodos de Cerro Verde, viéndose reducida la participación de la Southern a 63% de las exportaciones nacionales. No obstante, debido al monopolio estatal de la comercialización de cobre, el estado fiscaliza - a través de MINPECO - el 58% de las exportaciones nacionales (véase el cuadro 38).

/Cuadro 37

Cuadro 37

EXPORTACIONES DE COBRE REFINADO

(Miles de TM)

Exportadores	1975		1978	
	Volumen	%	Volumen	%
Wirebars CENTROMIN	18.0	42	26.0	16
Cátodos Cerro Verde	-	-	28.0	17
Cátodos CENTROMIN	2.3	6	5.1	3
Toll MINPECO	5.6	13	1.1	1
Subtotal Estado	25.9	61	60.2	37
Cátodos Cuajone	-	-	69.1	42
Cátodos Toquepala	16.5	39	34.4	21
Subtotal Southern	16.5	39	103.5	63
Total Nacional	42.4	100	163.7	100

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de MINPECO.

Cuadro 38

COBRE REFINADO: FISCALIZACION ESTATAL DE LA COMERCIALIZACION

(Porcentajes)

	1975	1978
a) MINPECO	100	58
Wirebars	42	16
Cátodos	58	42
b) Southern	-	42
Cátodos	-	42
c) Total	100	100

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de MINPECO.

/a) Valor

a) Valor retenido por la refinación del cobre

Durante la década de los setenta el Gobierno peruano puso gran énfasis en alcanzar un mayor grado de procesamiento del cobre. Fruto de esta política fue la construcción de la Refinería de Ilo, para procesar el blíster de Cuajone y Toquepala.1/

Minero-Perú encargada de la administración de la refinería suscribió contratos de toll con la Southern en 1974.2/ Estos contratos entraron en vigencia en julio de 1975, fecha de inicio de las operaciones de la refinería. Las condiciones económicas obtenidas por el estado, negociables cada dos años, pueden considerarse muy favorables, ya que estuvieron generalmente por encima de los costos promedios del mercado. Ello permitió garantizar la rentabilidad de la refinería y captar un excedente adicional a la Southern Perú. Los ingresos por cargos de refinación, negociados durante el período 1975-1978, superan los 78 millones de dólares, estimándose un ingreso excepcional de 18 millones de dólares.3/ (Véase el cuadro 39.)

No obstante, el valor retenido 4/ por el procesamiento del cobre de Southern se ha venido reduciendo significativamente en los últimos años, debido a que los cargos de refinación del blíster de Cuajone superaron ampliamente los costos promedios del mercado (véase el cuadro 40). Durante el período 1976-1978 el valor retenido pasó de 76% a sólo 48% sobre el total de los cargos de refinación abonados por la Southern (véase el cuadro 41). Esta reducción se explica por el incremento de los cargos de refinación pagados en el extranjero para procesar el blíster de Cuajone pactados para la financiación del proyecto. No cabe la menor duda que es necesario ampliar la Refinería de Ilo para procesar la totalidad del blíster de Toquepala y Cuajone. Sin embargo, esta ampliación dependería, en gran medida, de la renegociación de los contratos comerciales con los financistas del proyecto Cuajone.

1/ Anteriormente existía sólo la Refinería de La Oroya que fue construida por Cerro de Pasco Corporation en 1947 para obtener cobre electrolítico.

2/ La Southern alquila la capacidad de planta de la Refinería de Ilo para procesar un volumen pactado contractualmente dentro de los contratos comerciales ligados a la financiación del proyecto.

3/ Por ingresos excepcionales se entiende lo recibido por encima de los costos promedios del mercado internacional.

4/ El valor retenido por la refinación, equivalente a los cargos pagados en el país, lo definimos aquí como un porcentaje de los cargos totales de refinación.

/Cuadro 39

Cuadro 39

ESTIMADO DE INGRESOS DE LA REFINERIA ESTATAL DE ILO

(Miles de dólares)

	1975	1976	1977	1978
Toquepala				
Entregas de blíster (TM)	35 297	76 607	46 341	42 499
Cargos de refinación ($/TM)	196.7	205.7	234.5	230.0
Valor (miles de dólares)	6 942.9	15 758.0	10 866.9	9 774.7
Cuajone				
Entregas de blíster (TM)	-	2 419	76 378	67 463
Cargos de refinación ($/TM)	-	205.7	234.5	230.0
Valor (miles de dólares)	-	497.5	17 910.6	15 516.4
Paipote a/				
Entrega de blíster (TM)	-	5 000	-	-
Cargos de refinación ($/TM)	-	190.0 b/	-	-
Valor (miles de dólares)	-	950.0	-	-
Total	6 942.9	17 205.5	28 777.5	25 291.1

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de MINPECO.

a/ Blíster chileno comprado por Minero-Perú.

b/ Estimado en función del valor spot de mercado.

/Cuadro 40

Cuadro 40

CARGOS DE REFINACION PAGADOS POR SOUTHERN

(US$/TM)

	1976	1977	1978
Refinería de Ilo	206	234	230
Refinerías del extranjero			
a) Negociados por MINPECO para blíster de Toquepala	93	118	107
b) Negociados por Southern para blíster de Cuajone	183	205	231
Promedio mercado internacional spot	190	180	140

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de MINPECO.

Cuadro 41

VALOR RETENIDO EN EL PAIS POR LA REFINACION DEL BLISTER DE SOUTHERN PERU COPPER CORPORATION

(Miles de dólares)

	Valor		
	1976	1977	1978
A. Cargos totales de refinación (B+C)	21 496	52 652	52 243
B. Pagados a la refinería de Ilo	16 256	28 777	25 291
Cuajone	498	17 910	15 516
Toquepala	15 758	10 867	9 775
C. Pagados a refinerías extranjeras	5 240	23 875	26 952
Cuajone	3 194	17 859	23 372
Toquepala	2 046	6 016	3 580
D. Valor retenido (B/A)	76%	55%	48%

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de MINPECO.

/En realidad,

En realidad, no es simple elaborar estrategias de venta correspondientes a los mercados mundiales sujetos a constantes cambios de las cotizaciones internacionales. Para obtener beneficios mayores, dentro de la lógica del cálculo efectuado, habría que disponer de una infraestructura comercial amplia y de una información ágil y sistemática, ventajas con las que no cuenta MINPECO. Como ya se ha indicado, esta empresa opera básicamente bajo la modalidad de contratos de "entrega regular", a fin de garantizar un flujo relativamente estable de ingreso de divisas. La estrategia audaz radicaría en aprovechar las fluctuaciones del mercado asumiendo un carácter más especulativo de las operaciones comerciales; captar las urgencias de ciertos consumidores o traders y vender con premio; o realizar oportunamente operaciones swap. Todo ello requiere de una sólida inteligencia comercial y de flexibilidad en el manejo financiero, para actuar eficazmente en el mercado de futuros. En suma, otra vez más resulta obvio que los objetivos asignados a MINPECO no guardaron relación ni con los recursos ni con las atribuciones que le fueron otorgadas.

b) Destino de las exportaciones y valorización del esfuerzo de diversificación de mercados

Durante el período 1975-1978, la mayor parte de las exportaciones de cobre refinado se orientaron a los mercados de Europa Occidental, Estados Unidos y Japón (33%, 30% y 17%, respectivamente, en 1978), aunque se observó en repunte de las colocaciones dentro de ALALC (de 7% en 1976 a 15% en 1978). Las exportaciones a los países socialistas declinaron sensiblemente (de 26% en 1975 a 5% en 1978) y los volúmenes fueron inestables (véase el cuadro 42).

Hasta 1975, la oferta nacional estaba compuesta únicamente por el alambrón de CENTROMIN y los cátodos de Toquepala.1/ La construcción de la Refinería de Ilo y la entrada en producción de los cátodos de Cerro Verde ampliaron significativamente la oferta nacional de refinados.

La colocación de las ventas en los mercados de ALALC y Europa Occidental resultaba más ventajosa que aquellas realizadas en los países socialistas y de Norteamérica. Por ejemplo, en 1978 los dos primeros mercados se destacaron por el precio promedio en centavos por libra, de 58.5 y 58.0, respectivamente, mientras que los segundos acusaron 56.4 y 55.4 solamente.

1/ La producción de cátodos de Toquepala en 1975 fue muy pequeña, ya que este año inició sus operaciones la Refinería de Ilo. En realidad estos cátodos se produjeron en el último trimestre del año.

/Cuadro 42

Cuadro 42

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE COBRE REFINADO

(Miles de toneladas)

	1975		1976		1977		1978	
	Volumen	Porcentaje	Volumen	Porcentaje	Volumen	Porcentaje	Volumen	Porcentaje
Europa occidental	8.2	22	62.3	52	71.5	43	53.9	33
Wirebars Centromín	1.8	5	2.9	2	3.4	2	4.0	2
Cátodos Cerro Verde	-	-	-	-	1.2	1	2.2	1
Cátodos Centromín	-	-	-	-	-	-	-	-
Cátodos Toquepala	6.4	17	58.3	48	25.8	15	16.6	10
Cátodos Cuajone	-	-	1.1	1	41.1	25	31.1	20
Países socialistas	9.4	26	20.9	17	19.5	12	8.3	5
Wirebars Centromín	9.4	26	19.7	16	16.8	9	6.6	4
Cátodos Cerro Verde	-	-	-	-	-	-	1.7	1
Cátodos Centromín	-	-	1.2	1	2.7	1	-	-
Cátodos Toquepala	-	-	-	-	-	-	-	-
Cátodos Cuajone	-	-	-	-	-	-	-	-
Estados Unidos	11.2	30	21.2	18	43.7	26	48.0	30
Wirebars Centromín	1.0	2	-	-	2.5	1	1.8	1
Cátodos Cerro Verde	-	-	-	-	4.6	3	14.8	9
Cátodos Centromín	-	-	-	-	-	-	-	-
Cátodos Toquepala	10.0	28	19.0	16	12.0	7	3.2	2
Cátodos Cuajone	-	-	2.2	2	24.6	15	28.2	18
Asia (Japón)	-	-	7.4	6	16.0	3	27.2	17
Wirebards Centromín	-	-	-	-	-	-	-	-
Cátodos Cerro Verde	-	-	-	-	-	-	11.0	7
Cátodos Centromín	-	-	-	-	-	-	-	-
Cátodos Toquepala	-	-	7.4	6	6.0	3	6.4	4
Cátodos Cuajone	-	-	-	-	-	-	9.8	6
ALALC	8.0	22	7.7	7	26.3	16	25.0	15
Wirebars Centromín	5.8	16	6.9	6	14.3	8	13.3	8
Cátodos Cerro Verde	-	-	-	-	-	-	-	-
Cátodos Centromín	2.2	6	-	-	1.6	1	3.5	2
Cátodos Toquepala	-	-	0.8	1	10.4	7	8.2	5
Cátodos Cuajone	-	-	-	-	-	-	-	-
Total exportaciones	36.7	100	119.5	100	167.0	100	162.4	100

Fuente: Calculado sobre la base de datos de MINPECO.

/c) Sustitución

c) Sustitución de intermediarios

MINPECO realizó un esfuerzo importante para reducir el grado de intermediación comercial. Así, mientras que en 1975 el 53% de los refinados se vendían a "intermediarios", al cierre del año 1978 estas colocaciones se redujeron a sólo 31%. Este esfuerzo se aprecia básicamente en las exportaciones de los cátodos de Toquepala y el wirebar de CENTROMIN, ya que los "intermediarios" tuvieron una participación importante en las exportaciones de los cátodos de Cerro Verde (véase el cuadro 43).

Cuadro 43

GRADO DE INTERMEDIACION COMERCIAL EN LAS EXPORTACIONES ESTATALES DE COBRE REFINADO

(Miles de TM)

	1975		1978	
	Volumen	%	Volumen	%
Consumidores	16.2	47	61.0	69
Wirebars CENTROMIN	13.9	40	22.6	26
Cátodos Cerro Verde	-	-	4.0	4
Cátodos Toquepala	2.3	7	34.4	39
Traders	18.3	53	27.1	31
Wirebars CENTROMIN	4.1	12	3.1	4
Cátodos Cerro Verde	-	-	24.0	27
Cátodos Toquepala	14.2	41	-	-

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de Minero-Perú Comercial.

Actualmente, MINPECO puede comparar sus ofertas con las que plantean los consumidores directos. Cuando MINPECO realiza estas ventas busca la forma más adecuada de comercialización, privilegiando el objetivo de maximización del ingreso de divisas. Generalmente estas operaciones se efectúan para lotes pequeños y en circunstancias favorables de mercado. Cuando existen situaciones de "mercado de compradores", los intermediarios ofrecen a veces mejores condiciones de compra, debido a que tienen urgencia de abastecimiento para

/cumplir con

cumplir con sus compromisos comerciales. Empero, estas posibilidades son siempre circunstanciales y no constituyen la regla general, ya que están en contraposición con la racionalidad económica de los intermediarios.

La experiencia de sustitución de intermediarios que efectuó MINPECO durante el período 1975-1978, puede considerarse positiva. El esfuerzo de sustitución de intermediarios puede valorizarse comparando los respectivos precios realizados y los valores resultantes. Según este cálculo ilustrativo, el beneficios supuesto de las ventas directas en comparación con los intermediarios, representó para el Perú en el período examinado casi tres millones de dólares (véase el cuadro 44). En consecuencia, si bien en ciertos momentos puede ser rentable usar a los intermediarios, la cifra indicada revela que por lo menos en un período de cuatro años, los consumidores resultaron pagando mejores precios. Ello se debe seguramente al carácter más estable de sus requerimientos, a diferencia de las demandas de los intermediarios.

d) Comparación de precios reales y de mercado mundial

Otra forma de medir, igualmente en términos muy relativos, la eficacia de la comercialización estatal, es comparar los precios promedios fob de las exportaciones con los precios promedio del mercado. La diferencia indicaría hasta qué punto la empresa pública tuvo disponibilidades de comercialización para aprovechar los momentos más favorables del mercado. En realidad, MINPECO tiene un margen de libertad muy reducido para esto, ya que su estrategia de ventas está condicionada a los planes de producción de los productores nacionales, particularmente de CENTROMIN y de Southern. Una paralización o retraso en sus programas puede afectar sensiblemente el rendimiento de las exportaciones.

El ejercicio realizado para los cátodos de Toquepala y Cerro Verde y el alambrón de CENTROMIN arroja una diferencia negativa del orden de 3.5 millones de dólares para todo el período 1976-1978 (véase el cuadro 45). Aceptando nuevamente el carácter relativo de la comparación, podría señalarse que MINPECO podría haber aumentado más sus ingresos en el período examinado. La causa no es imputable únicamente a esta empresa pública, sino al sistema de comercialización montado, ya que entre otras cosas, estos cálculos sugieren que no existió una adecuada coordinación entre la estrategia de exportaciones y la programación de la producción.

/Cuadro 44

Cuadro 44

VALORIZACION DE LA SUSTITUCION DE INTERMEDIARIOS

(Dólares por tonelada, miles de dólares y toneladas)

	Precio consumidores	Precio intermediarios	Diferencia	Volumen	Valor estimado
Wirebards Centromín					
1975	1 216	1 220	4	13 900	-55a/
1976	1 327	1 666	339	29 300	-9 932
1977	1 297	1 259	38	34 300	1 303
1978	1 274	1 258	16	22 600	361
Cátodos Toquepala					
1975	1 130	1 225	95	2 300	-218
1976	1 260	1 112	148	76 500	11 322
1977	-	-	-	-	-
1978	-	-	-	-	-
Cátodos Cerro Verde					
1975	-	-	-	-	-
1976	-	-	-	-	-
1977	1 100	1 111	11	1 000	-11
1978	1 300	1 300	-	4 000	-
Beneficio/pérdida (en todo el período)	-	-	-	-	2 770

Fuente: Calculado sobre la base de datos de MINPECO.

a/ El signo menos refleja lo que se hubiera dejado de percibir si los intermediarios hubieran pagado el precio promedio de los consumidores.

/Cuadro 45

Cuadro 45

COMPARACION ENTRE LOS PRECIOS DE EXPORTACION Y LAS COTIZACIONES REFERENCIALES DE MERCADO

(En $/TM y miles de dólares en ganancia/pérdida)

	1976	1977	1978
1) Cátodos Toquepala	56.5	57.6	56.4
Cotización referencial a/	59.2	56.5	58.9
Ganancia/pérdida potencial (+)	-4 938.0	+1 366	-1 954
2) Cátodos Cerro Verde	-	50.6	59.0
Cotización referencial b/	-	51.0	58.0
Ganancia/pérdida potencial (+)	-	-50	+636
3) Alambrón CENTROMIN	60.5	58.6	57.7
Cotización referencial c/	60.9	56.5	58.9
Ganancia/pérdida potencial (+)	-323	+1 750	-699
4) Ganancia/pérdida total (+)	-4 615	+3 066	-2 017

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de MINPECO y cotizaciones oficiales.

a/ Equivalente a la cotización LME Wirebar Settlement menos 1.15 lb/TM por costo de transformación de cátodos a wirebars para el año 1976. Los años siguientes la referencia es LME Wirebar Settlement.

b/ Equivalente a la cotización LME Wirebar Settlement menos un descuento de 10 lb/TM por tratarse de un cátodo de inferior calidad que el electrolítico convencional.

c/ Equivalente al LME Settlement para las barras.

e) Comparación entre la comercialización estatal y la realizada por Southern

Finalmente, resulta interesante comparar las condiciones de venta de los cátodos de Toquepala y Cuajone, ya que son objeto de diferentes modalidades de comercialización. Como ya se ha explicado, los contratos de largo plazo suscritos para los cátodos de Cuajone, comprenden descuentos en favor de los socios y financistas del proyecto (de 20 US$/TM) y están sujetos, al igual que el blíster, a cláusulas de fijación de precios.

/Las condiciones

Las condiciones sustancialmente diferentes del mercado no permiten obtener conclusiones definitivas de la comparación entre los precios de ambos productos. La comparación de precios para el año 1977, revela que si los cátodos de Cuajone se hubieran vendido a los precios promedio obtenidos por el estado, el Perú hubiera recibido 4 millones de dólares adicionales. Para el año 1978, en cambio, si los cátodos de Cuajone se hubieran vendido a los precios promedio de Toquepala, el Perú habría perdido aproximadamente 2.4 millones de dólares (véase el cuadro 46). Esto no quiere decir necesariamente que las condiciones pactadas por MINPECO fuesen inferiores a las negociadas por la Southern. El menor precio se explica por el incumplimiento del programa de entregas de la Southern, debido a conflictos laborales, y a la postergación de cuotas correspondientes a los últimos meses del año 1978. En este menor precio tiene responsabilidad también la Refinería de Ilo, que no cumplió su programa de producción. Por otra parte, en este año se realizaron las entregas finales a los contratistas de la Refinería de Ilo (Mitsui-Furukawa) cuyos contratos comerciales contemplaban descuentos de 112 dólares por tonelada.1/

Cuadro 46

COMPARACION DE PRECIOS FOB ENTRE LOS CATODOS DE TOQUEPALA Y LOS DE CUAJONE

($/TMF)

Mercados	1977		1978	
	Toquepala	Cuajone	Toquepala	Cuajone
ALALC	60.0	-	56.6	-
Europa Occidental	57.7	55.2	55.1	59.4
Países Socialistas	54.0	-	-	-
Estados Unidos	57.4	54.4	56.8	56.6
Japón	53.7	-	58.9	63.3
Promedio Ponderado	57.6	54.9	56.4	58.8

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de MINPECO.

1/ Véase MINPECO, Evaluación de los Objetivos Específicos del Programa de Comercialización 1978. Oficina de Planificación, abril 1979, pág. 19.