

RESTRINGIDA

E/CEPAL/R.239

20 de abril de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DEL COBRE Y LAS EMPI
TRANSNACIONALES: LA EXPERIENCIA DE CHILE

Juan Eduardo Herrera *

y

Carlos Vignolo

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

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
Capítulo 1 EL COBRE EN LA ECONOMIA CHILENA	4
A. EL DESARROLLO DE LA GRAN MINERIA DEL COBRE EN CHILE	4
1. La evolución de la producción	4
2. El flujo de inversiones	12
3. La rentabilidad y las características económicas de la minería del cobre	18
B. LA IMPORTANCIA DE LA GRAN MINERIA DEL COBRE EN LA ECONOMIA CHILENA	27
1. La GMC y el empleo generado	28
2. La GMC y el financiamiento fiscal	30
3. La GMC y el producto geográfico	32
4. La GMC y la balanza de pagos	34
Capítulo 2 EL MERCADO INTERNACIONAL DEL COBRE Y LA EXPERIENCIA CHILENA	40
A. CARACTERISTICAS DEL MERCADO INTERNACIONAL DEL COBRE	40
B. LA EVOLUCION DEL PRECIO INTERNACIONAL DEL COBRE	46
C. LA COMERCIALIZACION DEL COBRE CHILENO	49
D. LA FORMACION DE CIPEC Y SU EFECTO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA INDUSTRIA DEL COBRE	56
Capítulo 3 POLITICAS PUBLICAS Y EMPRESAS TRANSNACIONALES EN EL COBRE CHILENO 1900-1970: LA SITUACION DE NEGOCIACION, EL PROCESO DE NEGOCIACION Y LA DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIOS	60
A. ANTECEDENTES GENERALES Y METODOLOGICOS	60
1. Objetivos y marco conceptual	60
2. Caracterización general de la situación de negociación ..	64
B. LAS POLITICAS DEL COBRE EN CHILE Y SUS EFECTOS: ANALISIS POR PERIODOS	68
Introducción	68
1. El período de la desnacionalización y el 'laissez-faire': 1900-1939	69
2. Control nacional creciente y el cambio en el carácter de la relación Estado-empresas: 1939-1955	82
3. La reversión del intervencionismo y la reaparición del laissez-faire: 1955-1965	94
4. La chilениzación: 1964-1970	102

	<u>Página</u>
Capítulo 4 LA NACIONALIZACION DE LA GRAN MINERIA DEL COBRE	116
A. LO 'NACIONAL' Y LO 'EXTRANJERO'	116
B. LOS HECHOS DE LA NACIONALIZACION	118
1. La nacionalización: un proceso y un acto	118
2. El cobre se nacionaliza: ¿por qué?	119
3. Preparando el camino de la nacionalización	120
C. ALGUNOS LOGROS Y DIFICULTADES EN EL PERIODO INMEDIATAMENTE POSTERIOR AL ACTO NACIONALIZADOR	126
1. El resultado más visible	126
2. Una dificultad interna y una batalla externa	128
Capítulo 5. LAS POLITICAS DEL COBRE EN EL MODELO ECONOMICO "APERTURISTA" DESDE 1973	140
Introducción	140
A. EL CONTEXTO ECONOMICO Y POLITICO MUNDIAL	141
B. LA SITUACION INTERNA DE CHILE Y FACTORES RELACIONADOS	143
1. Aspectos generales	143
2. La política de trato a la inversión extranjera en el sector cobre	144
3. La situación del sector cuprífero nacionalizado en el período desde 1973	146
C. LA SITUACION Y ESTRATEGIA DE LAS TRANSNACIONALES	147
D. LOS RESULTADOS DE LAS POLITICAS Y LA DISTRIBUCION DE BENEFICIOS	148
1. El flujo de inversión extranjera en el período 1974-1979 .	149
2. La distribución esperada de los beneficios	152
3. Los retornos no tributarios esperados	155
ANEXO ESTADISTICO	157
BIBLIOGRAFIA	165

Introducción

En 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 Africa y Asia y el Pacífico y el Centro de Empresas Transnacionales 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 multifacética de los países productores de bienes básicos de

/exportación 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 a fines de 1981.

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 transnacionales 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 la experiencia chilena en el desarrollo de la industria explotadora del cobre y el papel que en este proceso han jugado las empresas transnacionales que por largo tiempo controlaron esta actividad dentro de la economía chilena. En el estudio se ha tratado de usar el enfoque común del proyecto interregional antes mencionado.^{3/} A fin de cumplir con los objetivos propuestos y además proporcionar una herramienta útil de análisis para los interesados en estos temas, en el presente trabajo se ha hecho un esfuerzo para simultáneamente

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" (RIA/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 October 1979 (CTC/ESCAP/PEC/12)

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

3/ Véase la parte "A. Antecedentes generales y metodológicos", en el capítulo 3 de este informe.

realizar una descripción analítica de los hechos históricos y ofrecer una interpretación y una evaluación de las interrelaciones entre el Estado y las empresas transnacionales.

En el capítulo 1 se presentan y examinan los rasgos más significativos del desarrollo de la industria chilena del cobre y su relación e influencia sobre la economía chilena. En el capítulo 2 se entregan algunos elementos básicos que dicen relación con el mercado internacional del cobre y la dinámica experiencia chilena en la materia, incluyéndose algunos antecedentes sobre el desarrollo de CIPEC y sus efectos en el ámbito internacional.

En el capítulo 3 se examina el caso chileno desde el ángulo de las políticas públicas hacia la gran minería del cobre y su relación dinámica con las empresas transnacionales en el período que va desde el inicio de este siglo hasta 1970. Se trata en esta parte de un intento de evaluación, para el caso de Chile, del proceso de negociación y la distribución de beneficios entre la economía nacional y las empresas transnacionales. El tema de la nacionalización de la Gran Minería del Cobre, sus orígenes y efectos principales, se desarrollan en el capítulo 4, para terminar en el capítulo 5 con una visión preliminar de las políticas actuales vigentes para la incorporación de las empresas transnacionales en la explotación del cobre chileno. Para el desarrollo de este trabajo se ha utilizado un extenso material bibliográfico especificado en el apéndice final.

Los autores del estudio, señores Juan Eduardo Herrera y Carlos Vignolo, además contaron con la colaboración del señor Blas Tomic (particularmente en el capítulo 4). Las primeras versiones del estudio se han 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.

Capítulo I

EL COBRE EN LA ECONOMIA CHILENA

A. EL DESARROLLO DE LA GRAN MINERIA DEL COBRE EN CHILE

1. La evolución de la producción

Desde muy antiguo, la minería del cobre ha sido una actividad económica conocida y practicada en Chile. De hecho, a mediados del siglo XIX, cuando aún la industria mundial del cobre no alcanzaba el grado de desarrollo y el volumen masivo que adquiriera en los primeros años de este siglo, Chile con una producción del orden de 20 000 toneladas finas al año, contribuía con un tercio del total mundial y era el primer productor de cobre en el mundo.

El desarrollo moderno de la industria del cobre se inicia sin embargo sólo en los primeros años del presente siglo. Importantes avances tecnológicos en los últimos años del siglo XIX permiten la extracción y el tratamiento económico de los yacimientos de cobre porfirico en que el metal se encuentra presente en reducida proporción (1-3%) pero que constituyen depósitos minerales de gran volumen. Gracias a estos progresos técnicos, se reduce sustancialmente el precio del cobre y éste pasa a constituirse en una de las materias primas industriales de mayor importancia en la economía contemporánea. Así, mientras en todo el período 1850-1900 se produce en el mundo un total de 10 millones de toneladas de cobre fino, en los siguientes 50 años, esto es, de 1900 a 1950, la producción mundial alcanza a 75 millones de toneladas de cobre.

El desarrollo de la minería del cobre en Chile refleja claramente la acelerada expansión mundial de esa industria. La producción total de cobre en Chile que en los primeros años de la década de 1900 bordea las 30 000 toneladas anuales, ya en 1918 supera las 100 000 toneladas, en 1926 alcanza a 203 000 toneladas llegando en 1929 a más de 300 000 toneladas.

El elemento fundamental detrás de este explosivo crecimiento de la producción del mineral está en la incorporación de 2 grandes empresas mineras norteamericanas a la explotación del cobre chileno. En efecto, la Anaconda Copper Company y la Kennecott Copper Corporation, que se contaban entre los

/principales productores

principales productores de cobre en Estados Unidos, compran y desarrollan en esos años las minas de Chuquicamata y Potrerillos (1915 y 1927 respectivamente), en el caso de la Anaconda y la mina El Teniente (1912), en el caso de la Kennecott. Para apreciar debidamente el tamaño y el peso relativo de estos proyectos mineros, recuérdese que Chuquicamata era y es la mina de cobre a tajo abierto más grande del mundo, en tanto que El Teniente es la mina de cobre subterránea más grande del mundo.

Como es de suponer, las inversiones iniciales de las compañías norteamericanas para compra de instalaciones ya realizadas o para el desarrollo del proyecto minero fueron considerables. Aunque es difícil precisar con exactitud los montos envueltos, en base a la información disponible estimamos que la inversión inicial global para las 2 empresas americanas alcanzó a 886.7 millones de dólares (de 1979), distribuidos según se indica en el cuadro 1.

La llegada a la minería nacional de estos grandes conglomerados extranjeros y el desarrollo de los 3 proyectos mineros indicados, cada uno de los cuales superaba varias veces el volumen de cualquier establecimiento minero nacional, alteró drásticamente el perfil de la industria del cobre en Chile. La producción de los 3 vastos complejos mineros cambia el curso de la estancada y relativamente débil producción nacional de cobre y convierte a Chile en uno de los proveedores principales de un mercado mundial de cobre en continua expansión.

En efecto, ya en el quinquenio 1920-1924 la producción chilena de cobre (que en su totalidad se destinaba a la exportación), representaba el 10.6% de la producción mundial, proporción que en los años siguientes siguió aumentando.

Vale la pena detenerse brevemente en la evolución de la producción de las empresas de la gran minería del cobre ya que entre 1915 y 1979 es posible distinguir períodos de marcado contraste.

/Cuadro 1

Cuadro 1

INVERSION INICIAL DE ANACONDA Y KENNECOTT EN CHILE a/

(En millones de US\$ de 1979) b/

	Anaconda	Kennecott
Chuquicamata	453.1	-
El Teniente	-	350.0
Potrerrillos	83.6	-
<u>Total</u>	<u>536.7</u>	<u>350.0</u>

Fuente: Estimaciones de los autores derivadas de datos publicados en "Antecedentes económicos y estadísticos ...", Senado de la República de Chile e Ignacio Aliaga Ibar, "La economía de Chile y la industria del cobre" (véase el anexo bibliográfico al final del informe).

a/ En estricto rigor los montos mencionados no corresponden exactamente a la inversión física inicial de los respectivos proyectos ya que en el caso de Chuquicamata y El Teniente, esos montos incluyen los valores pagados por las empresas por la adquisición de empresas que ya estaban en operación.

b/ Se ha usado para calcular los valores a precios constantes en este trabajo, como deflactor el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos.

En los años de instalación de las empresas extranjeras en Chile y en las décadas inmediatamente siguientes, la producción de estos conglomerados crece a tasas muy dinámicas, muy superiores a la expansión de la producción global mundial. Como consecuencia de ello, la importancia relativa de la producción de cobre de la gran minería chilena dentro del total mundial aumenta sostenidamente desde representar un 7.7% en el decenio 1915-1924 hasta alcanzar a 16.5% del total mundial entre 1935-1944. El punto máximo anual se obtiene en 1945 en que el aporte de las grandes minas de cobre chilenas llega a ser el 20.7% del abastecimiento global mundial. Se define entonces el período comprendido entre 1915 y 1945 como aquel lapso de tiempo en que el cobre chileno irrumpe dinámicamente en el mercado mundial, conquistando una creciente proporción del mismo y convirtiéndose en pocos años en el principal exportador de cobre en el mundo.

/Con posterioridad

Con posterioridad a 1945 (y especialmente después de 1950), el ritmo de desarrollo se altera drásticamente. La producción mundial después de caer en el quinquenio post-guerra 1945-1949, se recupera rápidamente y mantiene tasas anuales de crecimiento cercanas al 4% anual en todo el período entre 1945-1949 y 1975-1979. La producción de las grandes minas de cobre chilenas por su parte crece persistentemente a tasas inferiores al total mundial (excepto en el último quinquenio 1975-1979), y en consecuencia su participación en el total mundial disminuye sistemáticamente desde el 18.4% del quinquenio 1945-1949 hasta llegar a sólo el 8.9% entre 1970-1974; esta participación experimenta un pequeño repunte en el quinquenio 1975-1979 en que alcanza a 10.8%.

Las cifras correspondientes se presentan en el cuadro 2.

Enfocando solamente las tasas de crecimiento relativas de la producción de la gran minería chilena y el total mundial y ordenando según los períodos antes sugeridos se tendría lo expuesto en el cuadro 3.

Desde el punto de vista del desarrollo productivo de la industria chilena del cobre vis-à-vis el abastecimiento de un mercado internacional claramente perfilado, no cabe duda que la evolución indicada presenta una situación paradójica. Con el beneficio del análisis histórico 'a posteriori' se aprecia que el desarrollo inicial y la expansión de los primeros 30 años de este importante recurso natural resultó una decisión acertada y de gran racionalidad en el contexto de una estrategia industrial adecuada. El análisis comparado de lo que ocurre en los 20 años siguientes con la producción chilena y la producción mundial de cobre por su parte provoca numerosas interrogantes. En el capítulo siguiente se analizará en detalle el tema de las interrelaciones entre las empresas extranjeras y el Estado chileno y el efecto que esta relación dinámica tiene sobre el desarrollo de la propia industria. Por el momento valga sólo destacar que desde el punto de vista estrictamente industrial, la evolución de la producción de cobre de las empresas extranjeras en Chile acusa entre 1945 y 1965 un relativo estancamiento en el marco de un significativo desarrollo del mercado internacional del metal. Como resultado natural de este fenómeno, el cobre y la economía chilena pierden una importante posibilidad de expansión que se traduce en la pérdida parcial de posiciones adquiridas en dicho mercado con el consiguiente costo económico en términos del desarrollo nacional.

Cuadro 2

PRODUCCION PRIMARIA DE COBRE, 1915-1979

(Miles de toneladas de cobre fino)

Período	A Producción Gran Minería	B Producción Mundial	A/B (porcentaje)	Tasa anual de crecimiento A (porcentaje)	Tasa anual de crecimiento B (porcentaje)
1915-1919	264.1	6 298	4.2		
1920-1924	541.3	5 094	10.6	15.6	-3.6
1925-1929	1 124.5	8 094	13.9	15.8	9.6
1930-1934	886.3	5 995	14.8	-4.0	-4.7
1935-1939	1 496.3	9 522	15.7	11.1	9.6
1940-1944	2 188.9	12 757	17.2	7.8	6.0
1945-1949	1 994.2	10 847	18.4	-1.8	-2.9
1950-1954	1 727.2	13 612	12.7	-2.5	4.6
1955-1959	2 185.3	17 296	12.6	4.8	5.0
1960-1964	2 505.6	22 547	11.1	2.7	5.5
1965-1969	2 599.3	26 892	9.7	0.6	3.6
1970-1974	3 082.6	35 088	8.9	3.5	5.5
1975-1979	4 215.3	39 126 ^{a/}	10.8	6.5	2.2

Fuente: Ver Apéndice Estadístico, cuadro 1.

a/ Producción mundial para 1979 corresponde a una estimación basada en datos básicos para 3 trimestres del año.

Cuadro 3

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION DE COBRE
(Porcentajes)

	Grandes Empresas Chile	Total Mundial
Tasa de crecimiento anual entre 1915/1919 y 1945/1949	7.4	2.3
Tasa de crecimiento anual entre 1945/1949 y 1965/1969	1.3	4.6
Tasa de crecimiento anual entre 1965/1969 y 1975/1979	4.9	3.6

Fuente: Véase el cuadro 2.

Como un antecedente complementario en lo relativo al desarrollo productivo de la gran minería del cobre en las últimas décadas se entregan a continuación algunos datos básicos referentes a la composición de esta producción global.

Es sabido que la llamada minería del cobre produce y entrega el metal en distintas formas de elaboración y grados de pureza. Los productos comerciables más típicos son los concentrados de cobre con un contenido de cobre de 25 a 45%, el cobre blíster con una pureza aproximada de 99.0% a 99.5%, el cobre refinado a fuego con 99.90% de cobre contenido y finalmente el cobre electrolítico cuya pureza llega a 99.95%.

No es ésta la ocasión para entrar en un análisis a fondo de las razones que puedan existir y la conveniencia relativa de la decisión de instalar una planta que llegue hasta una u otra forma. Basta decir que éste es un tema complejo en donde pesan tanto consideraciones de tipo económico como de tipo técnico y también elementos de la estrategia de comercialización. Naturalmente el valor de venta de las distintas formas de cobre tiene diferencias importantes

/como también

como también el costo de producción y de inversión es distinto para los distintos tipos de cobre. Como una guía de carácter indicativo para el lector y sin ninguna pretensión de exactitud o de validez general diríamos que si el precio del cobre electrolítico (cotizado en los mercados internacionales) es 100, el valor de cobre fino contenido en los concentrados de cobre estaría alrededor de 80, el de cobre blíster sería de 92 y el del cobre refinado a fuego sería del orden de 99.

La producción de la gran minería del cobre en Chile ha experimentado modificaciones importantes en su composición derivadas en primer lugar de variaciones metalúrgicas en las minas y en segundo lugar motivadas por decisiones de inversión diferenciadas. El agotamiento parcial del sector de óxidos en Chuquicamata y su reemplazo por la explotación de sulfuros en la década del 50 disminuye la proporción relativa del cobre electrolítico ya que la nueva planta de sulfuros no contemplaba la inversión requerida para llegar a la refinación electrolítica del 100% del cobre blíster producido.^{1/} Sólo en la segunda mitad de los 60 se amplía la capacidad de refinación en esta planta y ello permite primero recuperar y luego sobrepasar los niveles de producción de cobre electrolítico alcanzados anteriormente. Por otra parte, el proyecto de desarrollo de la Compañía Andina (que pertenecía a Cerro Corporation), en la misma época sólo contemplaba llegar hasta la producción de concentrados de cobre, situación que se mantiene vigente hasta hoy.

En el cuadro 4 se presenta la evolución por quinquenios de la composición de la producción de cobre de la gran minería entre 1940 y 1979. Como una ayuda al lector a fin de permitirle tener una visión rápida (pero muy aproximada) de lo que las variaciones en dicha composición significan dado el punto de vista del valor de venta de la producción, se ha incluido una última columna que entrega un índice del "valor medio de la producción". Este índice se ha calculado asignando a los distintos tipos de cobre los valores relativos indicados anteriormente y ponderando por los tonelajes respectivos.

^{1/} El tratamiento del cobre en minerales oxidados sigue un proceso diferente y no exige una refinación electrolítica para llegar al cobre final.

Cuadro 4

GRAN MINERIA: COMPOSICION DE LA PRODUCCION DE COBRE, 1940-1979^{a/}

(Miles de toneladas de cobre fino)

Periodo	A Electrolítico (99.95% Cu)	B Refinado a fuego (99.88% Cu)	C Blister (99.2% Cu)	D Concentrados (25-45% Cu)	E Total	F Indice valor medio
1940-1944	1 222	611	355	-	2 188	98.3
1945-1949	1 136	494	364	-	1 994	98.1
1950-1954	671	606	450	-	1 727	97.3
1955-1959	729	424	1 036	-	2 189	95.6
1960-1964	838	348	1 320	-	2 506	95.1
1965-1969	1 167	347	1 085	-	2 599	96.0
1970-1974	1 375	324	851	533	3 083	93.9
1975-1979	2 036	587	745	847	4 215	94.3

Fuente: 1940-1972, Corporación del Cobre, El cobre chileno, 1975, (Anexo 1, cuadro 3).
1973-1979, datos básicos de la Comisión del Cobre.

a/ Este cuadro presenta la producción de cobre de acuerdo a la forma en que éste es entregado originalmente por las distintas plantas productoras sin considerar las maquilas y procesamientos a que posteriormente esta producción es sometida.

/Con el

Con el fin de completar la visión nacional de la producción de cobre parece útil incluir algunos antecedentes relativos a la evolución de la pequeña y mediana minería del cobre.^{1/} En el cuadro 5 se complementa la información anterior con la serie de producción total de cobre en Chile y la contribución a ella de la pequeña y mediana minería.

Como se aprecia, la evolución de la producción de este sector menor y complementario de la minería del cobre en Chile presenta una dinámica muy distinta a la señalada para la gran minería. Sin entrar en un análisis específico que no corresponde a los propósitos de este informe, observemos solamente que el sector muestra un nivel prácticamente estancado y aun decreciente de producción entre 1915 y 1949 para exhibir en los 30 años siguientes un ritmo bastante más dinámico de crecimiento en que su tasa promedio anual de expansión alcanza prácticamente a un 8%.

El contraste entre los diferentes ritmos de expansión productiva y la apreciable diferencia entre los volúmenes de producción de la gran minería por un lado, y la pequeña y mediana minería del cobre, se traduce en una cambiante contribución relativa de este último sector a la producción total de cobre en Chile. Esta proporción muestra una declinación persistente desde los inicios del período examinado justamente hasta el último quinquenio de los años 40 donde alcanza su nivel mínimo de 3.8% del total nacional, para aumentar también sistemáticamente hasta el segundo quinquenio de los años 60 y mantenerse aproximadamente en ese nivel hasta la actualidad.

2. El flujo de inversiones

Con el objeto de tener una visión cabal de las actividades de las empresas extranjeras en el desarrollo de la minería del cobre chileno, resulta necesario referirse a la evolución que muestran las inversiones que dichos conglomerados han realizado en esta actividad.

^{1/} El concepto de pequeña y mediana minería del cobre en Chile es algo arbitrario y en él se acostumbra incluir la producción de todas las empresas productoras de cobre cuya producción no sobrepasa las 75 000 toneladas anuales de cobre fino.

Cuadro 5

PRODUCCION PRIMARIA TOTAL DE COBRE EN CHILE Y PRODUCCION DE LA
PEQUEÑA Y MEDIANA MINERIA, 1915-1979

(En miles de toneladas métricas de cobre fino)

Período	A Chile total	B Pequeña y mediana minería	B/A
1915-1919	413	149	36.1%
1920-1924	660	119	18.0%
1925-1929	1 247	123	9.9%
1930-1934	967	81	8.4%
1935-1939	1 629	133	8.2%
1940-1944	2 311	122	5.3%
1945-1949	2 073	79	3.8%
1950-1954	1 880	153	8.1%
1955-1959	2 411	226	9.4%
1960-1964	2 889	381	13.2%

Fuente: CODELCO.

/Ya en

Ya en la sección anterior hacíamos referencia al nivel que alcanzaron las inversiones iniciales.^{1/} Examinando ahora la evolución en el tiempo de las inversiones posteriores, llama la atención en primer lugar el escaso dinamismo autónomo de estos flujos. La diversidad de las situaciones enfrentadas por las 3 empresas exige un examen, aunque breve, de su posición específica.

En el caso de las empresas que pertenecían al grupo Anaconda (Chuquicamata y Potrerillos), la realidad es que si bien entre 1930 y 1969 encontramos períodos con inversiones significativas, en todos los casos estos procesos de inversión responden a proyectos 'obligados' relacionados con las características técnicas de los respectivos yacimientos y que se derivan de necesidades de reposición y mantenimiento antes que a una dinámica de expansión.

En Chuquicamata, las instalaciones productivas iniciales correspondían al tratamiento de minerales oxidados de cobre, materiales que exigen un determinado proceso de recuperación metalúrgica. El agotamiento parcial de este tipo de minerales y su reemplazo por minerales sulfurados a fines de la década del 40 obliga a sus propietarios a adecuar las instalaciones metalúrgicas, en este caso específico agregando a Chuquicamata una nueva planta de fundición y de flotación para el tratamiento de minerales sulfurados. Esta inversión se desarrolla entre los años 1948 y 1953 y no altera significativamente la producción total de cobre fino aunque sí cambia la composición de la producción entre cobre blíster (99.3% de pureza) y cobre electrolítico (99.9% de pureza).

El otro período en el cual se aprecia un volumen importante de inversiones en esta empresa corresponde a los años 1966-1969 y su desarrollo se deriva de los planes de expansión, negociados y prácticamente impuestos por el gobierno de la época.^{2/}

^{1/} Véase el cuadro 1 en p.6.

^{2/} Para una mayor discusión de este tema, ver capítulo 4.

El caso de Potrerillos es similar al anterior. En el hecho el único período que refleja un proceso activo de inversiones se encuentra en los años 1957-1959; en esos años se ejecutan las inversiones necesarias para poner en marcha el mineral de El Salvador que viene a reemplazar el mineral de Potrerillos cuyo paulatino agotamiento culmina con su abandono en 1959.

La situación del complejo El Teniente de propiedad de Kennecott es diferente a las empresas anteriores. Entre 1930 y 1965 no se presentan en este yacimiento ni problemas metalúrgicos ni agotamiento de la mina. En el mismo período el flujo de inversiones en este mineral es de escasa magnitud (en promedio alcanza a alrededor de 5 millones de dólares de 1979 por año), y su capacidad de producción prácticamente no se modifica entre 1940 y 1965. Sólo después de la compra por parte del Estado chileno del 51% de la sociedad (y su posterior nacionalización), se lleva a cabo un programa de expansión que eleva en más de un 60% su producción de cobre fino en 1975-1979 en relación al quinquenio 1965-1969.

En el cuadro 6 entregamos los antecedentes correspondientes al flujo de inversión y depreciaciones contables entre 1930 y 1968, incluyendo el cálculo de la inversión neta (inversión total menos depreciación), para cada empresa.

Las cifras de dicho cuadro son bastante elocuentes y ratifican las observaciones anteriores en cuanto al escaso dinamismo que reflejan las inversiones durante el período 1937-1968, es decir, después de la puesta en marcha de las diversas explotaciones.

En el caso de El Teniente, el reducido monto de inversiones brutas en todo el período resulta en un flujo global negativo de inversión neta al contrastarlo con las depreciaciones deducidas en el mismo período 1931-1968.

Para Potrerillos-El Salvador, la situación presenta un panorama distinto. Aunque el flujo de inversiones brutas muestra valores importantes en el decenio 1951-1960,^{1/} el elevado monto de las depreciaciones deducidas entre 1961-1968 da como resultado neto para todo el período 1931-1968 una desinversión neta de 13.2 millones de dólares.

^{1/} Recuérdese que entre 1956 y 1959 se realiza la inversión destinada a habilitar la nueva mina El Salvador en reemplazo de la mina Potrerillos. El costo de dicho proyecto se estima en alrededor de 220 millones de dólares.

Cuadro 6

INVERSIONES Y DEPRECIACIONES EN LA GRAN MINERÍA DEL COBRE, 1930-1968

(Millones de dólares de 1979)

	Hasta 1930	1931-1940	1941-1950	1951-1960	1961-1968 ^{a/}	1931-1968
Chuquibambilla						
Inversión	564.8	19.3	197.6	376.0	398.4	991.3
Depreciación	90.8	130.1	105.1	136.3	210.6	582.1
Inversión neta	474.0	-110.8	92.5	239.7	187.8	409.2
Potrerillos (Salvador)						
Inversión	258.7	4.1	3.8	269.2	110.6	387.7
Depreciación	15.9	46.5	86.5	74.0	193.9	400.9
Inversión neta	242.8	-42.4	-82.7	195.2	-83.3	-13.2
El Teniente						
Inversión	492.8	27.3	26.9	56.5	80.6	191.3
Depreciación	175.9	93.3	34.0	34.7	48.5	210.5
Inversión neta	316.9	-66.0	-7.1	21.8	32.1	-19.2
Total Gran Minería						
Inversión	1 316.3	50.7	228.3	701.7	589.6	1 570.3
Depreciación	282.6	269.9	225.6	245.0	453.0	1 193.5
Inversión neta	1 033.7	-219.2	2.7	456.7	136.6	376.8

Fuente: Senado, Oficina de informaciones, Boletín de información económica Nº 157, Antecedentes económicos y estadísticos relacionados con la Gran Minería del Cobre, 1969.

^{a/} Cifras hasta 1966 en el caso de El Teniente.

/En Chuquibambilla

En Chuquicamata a su vez, los períodos en que se aprecia un proceso de inversión significativa son los decenios de 1950-1960 y 1961-1968. En ellos como se señalara anteriormente se realiza la inversión en la nueva planta de sulfuros (entre 1949 y 1953 estimándose el costo total en 330 millones de dólares), y se inician entre 1966 y 1968 las inversiones del llamado plan de expansión de Chuquicamata acordado con el gobierno chileno que en el trienio ascendieron a 268 millones de dólares.^{1/} El total invertido en ambos proyectos de reposición, 598 millones de dólares, representa entonces el 60% del total de inversiones brutas realizadas en Chuquicamata entre 1939 y 1968.

Por otra parte si al total de inversiones brutas realizadas en este complejo minero se le descuentan las depreciaciones del mismo lapso, ello arroja una inversión neta total de 409.2 millones de dólares.

Desde una perspectiva más global y tomando al conjunto de las empresas extranjeras que operaban en la gran minería del cobre chileno, se aprecia que la inversión neta para todo el período después de 1930, o sea después de realizadas las inversiones iniciales sólo alcanza 376.8 millones de dólares, cifra que debe considerarse como de escasa magnitud si se tiene en cuenta el volumen de las empresas consideradas y la rentabilidad de las mismas. Al respecto cabe destacar que los 3 proyectos "obligados" de inversión a que hemos hecho referencia con anterioridad (planta de sulfuros de Chuquicamata, mina El Salvador y plan de expansión en Chuquicamata), en conjunto determinan un monto de inversión "obligada" de 818 millones de dólares, o sea, las propias reservas de depreciación de las empresas bastaron para financiar sobre el 50% de estos gastos.

Desde otro ángulo, la magnitud relativamente poco importante de las inversiones netas del período también queda demostrada al relacionar su monto con el flujo de utilidades netas del período. Aunque sea necesario adelantar algunas cifras que se discutirán y analizarán en secciones posteriores de este informe, vale la pena destacar al respecto que el monto global de la inversión neta representa sólo el 8.9% del flujo total de utilidades líquidas percibidas por las empresas extranjeras entre 1938 y 1968.

^{1/} Este programa de inversiones incluye el desarrollo del mineral de Exótica.

3. La rentabilidad y las características económicas de la minería del cobre

Con el objeto de entregar una visión completa del carácter y las condiciones de la inserción de las compañías extranjeras en la minería del cobre chileno, nos parece apropiado examinar, aunque sea brevemente, algunas características económicas de la actividad y su evolución en el tiempo.

Nos interesa aquí proporcionar un panorama económico de la gran minería del cobre como un todo, dejando de lado por el momento el tema de la distribución de los beneficios entre las empresas extranjeras y el Estado o la economía nacional.

Las empresas extranjeras del cobre operaron desde un comienzo en condiciones productivas muy diferentes a las del resto de la economía chilena. Se instalaron como unidades productivas casi exclusivamente orientadas al mercado externo, utilizaron desde el inicio una tecnología avanzada y bastante intensiva en el uso de bienes de capital de alto valor y sus escalas de operaciones y producción correspondían a montos poco usuales en la economía nacional. Dado el carácter de las técnicas de producción empleadas, la mano de obra ocupada, si bien importante en su volumen total y en su impacto regional, no constituyó el elemento principal en la relación de la gran minería del cobre con la economía nacional.

Desde el punto de vista de la estructura de costos de estas empresas, la información disponible no permite realizar un análisis muy detallado de los mismos desde un punto de vista funcional. Es posible, sin embargo, percibir algunas tendencias generales que entregan antecedentes interesantes.

Si se atiende por ejemplo al origen interno o externo de los gastos directos de operación (excluyendo depreciaciones e intereses) se aprecia que los gastos en el extranjero (importaciones de insumos y pagos a factores externos de producción), han constituido un elevado porcentaje de los costos totales aunque mostrando una tendencia a declinar en términos relativos en el curso del período examinado. En efecto, en todos los años que van entre 1930 hasta la década del 50, los gastos en el extranjero constituyen entre el 50 y el 60% de los costos totales, proporción que muestra un paulatino descenso posterior hasta representar sólo alrededor de un 30% en la década de 1960 (véase el cuadro 7). Vale la pena mencionar al paso que en 1978,

Cuadro 7

COSTOS DE PRODUCCION EN LA GRAN MINERIA DEL COBRE, 1935-1979^{B/}

(Millones de dólares de 1979)

Período	Costos en el extranjero b/		Costos en Chile		Depreciación de intereses		Total	
	Valor	Centavos de dólar/libra	Valor	Centavos de dólar/libra	Valor	Centavos de dólar/libra	Valor	Centavos de dólar/libra
1935-1939	461.6	14.0	330.8	10.0	139.7	4.2	932.1	28.2
1940-1944	467.9	9.7	535.3	11.0	147.4	3.1	1 150.6	23.8
1945-1949	471.5	10.7	544.7	12.4	94.8	2.2	1 111.0	25.3
1950-1954	428.0	11.2	561.6	14.8	99.3	2.6	1 088.9	28.6
1955-1959	653.4	13.6	941.7	19.5	232.8	4.8	1 827.9	37.9
1960-1964	700.1	12.7	1 438.3	26.0	320.9	5.8	2 459.3	44.5
1965-1969	741.4	12.9	2 208.2	38.5	336.5	5.9	3 286.1	57.3
1970-1974 ^{c/}	...	...	...	...	...	...	5 435.0	80.0
1975-1979	...	...	...	...	...	...	5 280.4	56.8

Fuente: Anexo Estadístico, cuadro 2.

a/ La medición del costo unitario de producción en centavos de dólar por libra de cobre fino producido se obtiene dividiendo el total de costos incurridos en el período por el tonelaje total de cobre fino producido, en cualquiera de sus formas. O sea, representa un costo unitario medio de producción.

b/ Los costos en el extranjero incluyen importaciones de insumos y materiales para operación, sueldos, honorarios y comisiones pagadas en el extranjero como también costos de refinación de cobre blister refinado en el exterior.

c/ Como se puede observar del cuadro 2 del Anexo Estadístico, el costo unitario promedio del período 1970-1974 está fuertemente influido por el costo de producción en 1974 que fue anormalmente alto y para lo cual no tenemos antecedentes explicativos. El costo unitario para 1970-1973 llegó a algo menos de 70 centavos/libra.

/último año

último año para el cual se dispone de antecedentes, los gastos en el extranjero representaron aproximadamente el 28% de los costos totales de operación. La alta importancia que acusa aun actualmente este rubro de los costos totales refleja el tipo de tecnología utilizada que exige un consumo elevado de elementos importados, sean estos combustibles, reactivos o partes y piezas de maquinarias relativamente sofisticadas.

Naturalmente la proporción de los gastos directos de operación efectuados en Chile sigue la evolución inversa. Representando sólo un 35% del total en el quinquenio 1935-1939 su peso relativo crece continuamente a través del tiempo hasta alcanzar prácticamente a un 67% en el quinquenio 1965-1969.^{1/}

Quizás si desde un punto de vista estrictamente económico el examen de la tendencia de los costos totales ofrece un mayor interés. Como se puede apreciar de las cifras del cuadro 7, los costos totales de operación y más importante, los costos por unidad de producción (por libra de cobre producido) presentan una constante tendencia al alza desde 1950-1954 en adelante. De un costo unitario directo de producción de 28.6 centavos de dólar por libra de cobre producido en el quinquenio 1950-1954, se llega en el último período 1965-1969 a un costo unitario de 57.3 centavos por libra.

En otras palabras en los últimos 15 años de propiedad extranjera en la gran minería, los costos unitarios de producción crecen a una tasa anual del 5%.

Claramente el factor principal detrás de la dinámica de crecimiento de los costos de producción se encuentra en el comportamiento de los gastos realizados en Chile. En efecto, este componente nacional de los gastos se incrementa (en términos de costo por unidad producida), a una tasa anual del 2.7% entre 1935-1939 y 1950-1954, para luego crecer a un ritmo anual del 7% entre 1950-1954 y 1965-1969.

Desafortunadamente la calidad de la información disponible en relación a la distribución de las cifras de costo entre sus distintos componentes no permite realizar un análisis económico válido de este fenómeno.

^{1/} Recuérdese de todas maneras que no necesariamente todos los gastos de operación realizados en Chile corresponden a pagos a factores nacionales. Con toda probabilidad muchos de estos gastos tienen un importante componente 'importado' como materia prima (aceros especiales), o partes o piezas.

Sin pretender decir la última palabra sobre la materia y más con el ánimo de agregar antecedentes que contribuyan a formular una explicación lógica de este importante desarrollo, nos atreveríamos a indicar dos elementos que creemos inciden en él. En primer lugar debe tenerse en cuenta que en los años 1952-1953 inicia sus operaciones en Chuquicamata la nueva planta de sulfuros destinada a tratar el mineral sulfurado; este proceso metalúrgico tiene un costo de operación superior al proceso de lixiviación utilizado para los minerales oxidados y por consiguiente la progresiva incorporación de este tipo de minerales debe incidir en una elevación del costo de producción por libra de cobre en Chuquicamata y por ende en un alza del costo promedio de la gran minería en Chile.

El otro elemento que debe señalarse dice relación con la evolución del costo de la mano de obra en el período considerado. Aunque no se dispone de una serie confiable de datos sobre las remuneraciones que permita un análisis global, existen antecedentes parciales que señalan un importante aumento en el gasto global en remuneraciones en parte de este período. En efecto, según antecedentes citados por el profesor French-Davis, el costo total de la mano de obra entre el trienio 1955-1957 y los años 1970-1971 había pasado de un promedio anual de 113 millones de dólares a 313 millones de dólares, con un aumento de poco más del 50% en el número de trabajadores ocupados por la gran minería. El costo de la mano de obra que representaba 12 centavos por libra de cobre en 1955-1959 (un 29% del costo total), se habría elevado a 25.5 centavos en 1970-1971 (un 36% del costo total).1/ O sea, al menos en estos 15 años se produce un fuerte proceso de mejoramiento real de las remuneraciones medias de los trabajadores ocupados en la gran minería del cobre. Parte importante de este fenómeno pensamos debe atribuirse al desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones sindicales de estos grupos laborales que a su vez tenían como contraparte un relativo debilitamiento de la posición de poder e influencia de las compañías extranjeras en la vida nacional.2/

1/ Ver "El cobre y el desarrollo nacional", CEPLAN, 1974.

2/ Al respecto véase un análisis más detallado en el capítulo siguiente.

Resumiendo este breve examen de la tendencia histórica mostrada por los costos de producción de la gran minería del cobre en Chile, digamos que éstos muestran una clara tendencia ascendente durante el período examinado, especialmente a partir del primer quinquenio de los años 50. En términos absolutos, producir una libra de cobre costaba del orden de 25 centavos de dólar en las décadas del 30 y del 40, en tanto que en el último quinquenio 1965-1969, esta cifra se había elevado a cerca de los 60 centavos de dólar por libra.

Antes de entrar al tema de la rentabilidad de estas empresas en el período analizado, es necesario completar el cuadro con algunos antecedentes sobre el comportamiento del precio de venta del cobre producido por estos conglomerados. La cuestión del mercado internacional del cobre y su evolución en estos años será examinada con algún detalle en una siguiente sección de este informe, por lo que en esta parte nos limitaremos a proporcionar solamente la información básica al respecto. Es preciso tener en cuenta además que en lo que sigue y al referirnos a los precios del cobre recibidos por los productores de cobre en Chile, hemos computado los precios efectivos promedios cobrados por estas empresas. Estos valores si bien siguen la tendencia y son cercanos a los precios internacionales del cobre, no son equivalentes a ellos dadas las variaciones de calidad y las modalidades de comercialización del cobre de la gran minería.

Aunque con importantes fluctuaciones anuales, la verdad es que el precio real del cobre percibido por las empresas extranjeras operando en Chile entre 1927 y 1970 muestra una definida tendencia al alza, especialmente entre los años de la segunda guerra mundial y el último quinquenio 1965-1969. En términos concretos, estas empresas recibían un precio que fluctuaba entre los 50 y los 55 centavos por libra de cobre vendida en la década de los 30 y los años de la segunda guerra. En los períodos siguientes esta cifra se eleva por sobre los 60 y los 70 centavos, llegando en la segunda mitad de la década de los 60 a un promedio de 116.6 centavos por libra.^{1/} Para completar el cuadro sin embargo debe agregarse que en la década de los 70 hemos asistido a un mercado deterioro en los precios internacionales de este metal, fenómeno reflejado en el promedio obtenido por las empresas chilenas del cobre entre los años 1975-1979 que sólo alcanza a 73.2 centavos de dólar por libra de cobre.

^{1/} Para una serie completa de precios del cobre, véanse anexo estadístico y gráfico 1.

Habiendo entregado ya los antecedentes principales sobre monto y evolución de costos y precios, parece oportuno enfocar ahora lo que constituye quizás la característica más sobresaliente de la gran minería del cobre en Chile: su rentabilidad como negocio.

En esta parte y al referirnos a la rentabilidad del negocio del cobre, queremos circunscribirnos al concepto económico de excedente o utilidad de la actividad, sin tomar en cuenta la tributación o participación fiscal en dichos ingresos. Pensamos que el conocimiento del monto y la evolución en el tiempo de dicho excedente económico resulta indispensable para entender debidamente el desarrollo de las actividades de las empresas extranjeras en el cobre chileno y la dinámica de sus relaciones con el Estado y con el resto de la economía nacional.

La mera comparación aritmética de las cifras que hemos entregado en las páginas anteriores como costos y precios, apunta hacia el elemento más relevante que queremos destacar, esto es, la altísima rentabilidad que ofrece esta actividad. Ya desde el período de los primeros años de producción es posible apreciar una gran diferencia entre los costos de producir cobre para estas empresas y el volumen de los ingresos que se perciben por la venta de su producto. En el cuadro 8 se presentan los indicadores más importantes desde el punto de vista económico, siguiendo su desarrollo desde 1927 hasta 1979.

Como se verá, las utilidades brutas de la actividad explotadora del cobre mantienen un monto realmente espectacular como proporción del valor de la producción durante todo el período en cuestión. Desde ese punto de vista y principalmente como resultado de una tendencia decreciente inicial en los costos unitarios de producción, dicha proporción de excedente que comienza en un 46.6% en los últimos años de la década del 20, alcanza hasta un 61.6% en el quinquenio 1950-1954. La fuerte presión alcista de los costos de producción reduce un tanto esa relación en los años siguientes, pero aun en el último período de explotación bajo control extranjero las utilidades brutas se llevan el 52.6% de los ingresos totales de ventas.

La combinación de mayores costos o menores precios deterioran esta relación en los años posteriores aunque el ~~monto absoluto del excedente se~~ eleva como consecuencia del aumento en la producción de cobre.

/Cuadro 8

Cuadro 8

VALOR DE LA PRODUCCION, COSTOS Y EXCEDENTES GENERADOS POR LA GRAN MINERIA DEL COBRE, 1929-1979

(Millones de dólares de 1979)

Período	A Producción de cobre (miles de toneladas)	B Valor de la producción total <u>a/</u>	C Costos totales	D Costo unitario (centavos de dólar/libra)	E Precio de venta <u>b/</u> (centavos de dólar/libra)	F Excedente	G F/B (porcentaje)
1927-1930	970	1 563.1	834.3	39.0	69.2	728.8	46.6
1935-1939 ^{c/}	1 496	1 870.5	932.1	28.2	55.2	938.4	50.2
1940-1944	2 189	2 618.3	1 150.6	23.8	53.5	1 467.7	56.1
1945-1949	1 995	2 433.8	1 111.0	25.5	56.7	1 322.8	54.4
1950-1954	1 727	2 836.7	1 088.9	28.6	78.9	1 747.8	61.6
1955-1959	2 186	3 855.3	1 827.9	37.9	82.4	2 027.4	52.6
1960-1964	2 505	4 110.0	2 459.3	44.5	74.3	1 650.7	40.2
1965-1969	2 599	6 939.4	3 286.0	57.3	116.6	3 653.4	52.6
1970-1974	3 082	8 344.8	5 435.0	80.0	115.9	2 909.8	34.8
1975-1979	4 215	7 739.9	5 280.4	56.8	73.2	2 459.5	31.8

Fuente: Apéndice Estadístico, cuadro 2.

- a/ El valor total de la producción corresponde al valor de venta de los subproductos tales como plata, oro y molibdeno, además de cobre, que en todo caso es su componente determinante.
- b/ El precio para cada período corresponde al promedio aritmético de los precios efectivos anuales del período, percibidos por las empresas por las ventas de cobre en sus distintas formas.
- c/ Se han excluido los años de la crisis del 30 (1931-1933), para no distorsionar los resultados globales.

10.586

3529

/En adición

En adición a este aspecto que dice relación con la rentabilidad específica de este negocio, pensamos que también es importante considerar el volumen cuantitativo de estos flujos. En parte como resultado de una mayor valorización del cobre en los mercados internacionales y en alguna medida como derivación de la más alta producción, el hecho es que tanto los valores brutos de producción como los flujos de excedentes muestran crecimientos importantes en sus montos monetarios reales. Es así, como el valor de venta de los productos generados por la actividad de la gran minería del cobre que entre 1927-1930 representaba un valor promedio anual de casi 400 millones de dólares, había llegado en los últimos años, 1975-1979, a representar un valor promedio anual sobre los 1 500 millones de dólares, ambos montos medidos en dólares de 1979.

Enfocando el mismo problema, pero desde otro ángulo hemos realizado un pequeño ejercicio para establecer los flujos de ingresos netos generados por la gran minería en estos años. Como ingresos netos hemos definido la suma de utilidades brutas más depreciaciones menos la inversión total del período. La síntesis de estos resultados se presenta en el cuadro 9.

El conjunto de antecedentes presentados, más allá de sus posibles imperfecciones estadísticas y de las obvias limitaciones de una simple comparación intertemporal, nos parece que señalan claramente un hecho importante. Por diversas razones que tienen principalmente que ver con la dotación 'natural' de recursos minerales cupríferos de Chile y con el desarrollo del mercado mundial del cobre, la explotación de la gran minería del cobre chileno entre 1927 y 1970 presenta una rentabilidad económica extraordinaria, mucho más allá de los márgenes habituales en este tipo de negocios. Las condiciones económicas de la actividad indican que en ella se genera una 'renta' asociada con la escasez del recurso mineral básico y sólo de esa manera es posible explicar la persistencia en el tiempo de sus anormales tasas de utilidades.

En un capítulo posterior se analizará más en profundidad este tema desde el punto de vista de la distribución de estos ingresos entre las compañías extranjeras y el Estado chileno y las relaciones entre ambos. En esta parte nos interesaba examinar las condiciones económicas de operación del conjunto porque pensamos que resulta muy difícil entender y explicar la dinámica de distribución de estos beneficios sin tener en cuenta las características especiales de los mismos.

Cuadro 9

INGRESOS NETOS GENERADOS POR LAS EMPRESAS DE LA GRAN MINERIA
DEL COBRE, 1927-1970

(Millones de dólares de 1979)

Período	A Utilidades brutas	B Depreciación	C Inversión	(A+B-C) Ingreso neto
Hasta 1930	728.8	282.6	1 316.3	-304.9
1931-1940	1 286.8	269.9	50.7	1 506.0
1941-1950	2 823.0	225.6	228.3	2 820.3
1951-1960	3 815.6	245.0	701.7	3 358.9
1961-1970	5 739.2	542.3	1 216.4	5 065.1

Fuente: Columnas A y B: Anexo Estadístico, cuadro 2.

Columna C: Senado, Oficina de informaciones, Boletín Nº 157.

B. LA IMPORTANCIA DE LA GRAN MINERÍA DEL COBRE EN LA ECONOMÍA CHILENA

Cualquier análisis que pretenda entregar una visión global o significativa del desarrollo de las actividades de la gran minería del cobre en Chile y sus interrelaciones con el resto de la sociedad nacional, no puede dejar de mencionar un elemento de gran importancia: el enorme peso relativo de esta actividad en la economía nacional. Se podría decir que buena parte de las interacciones de las empresas extranjeras del cobre con el resto de la sociedad chilena y aun con mayor propiedad, la mayor parte de las reacciones de los diversos elementos de esa sociedad nacional frente a la gran minería del cobre, sólo pueden entenderse si se tiene en cuenta su influencia gravitante en algunas áreas claves de la economía chilena.

A continuación examinaremos algunos de estos aspectos con el ánimo de fundamentar las afirmaciones anteriores. Antes de entrar propiamente en materia, valga una breve digresión que sirva de marco de referencia general.

Por la naturaleza de sus actividades, la relación de las empresas de la gran minería del cobre con el resto de la economía interna no se da en un plano generalizado y de una múltiple variedad de influencias recíprocas. Por el contrario, estas relaciones, si bien de gran importancia, se limitan sólo a algunos aspectos y en general, estas empresas operan un tanto al margen de la economía nacional propiamente tal. Se trata de 3 empresas mineras de gran tamaño relativo, 2 de ellas ubicadas en la zona norte del país en regiones de población relativamente escasa y la tercera, si bien se localiza en la zona central (de mayor concentración de población), está ubicada en los contrafuertes cordilleranos apartados de los centros urbanos. Desde el ángulo de su posición económico-comercial, estas empresas realizan la casi totalidad de sus ventas en los mercados internacionales y dado el carácter de su tecnología, una parte importante de sus compras de insumos también proviene del exterior. En síntesis, la integración hacia atrás y hacia adelante de las grandes compañías mineras, aunque se ha desarrollado en el curso de los años, sigue siendo relativamente débil y contribuye también a aislar a este sector del resto de las actividades productivas nacionales.

Examinaremos a continuación la influencia de la gran minería del cobre (GMC) en la economía nacional en 4 áreas de interés principal: el empleo, el financiamiento fiscal, la balanza de pagos y el producto geográfico.

/1. La

1. La GMC y el empleo generado

Como se puede deducir de las consideraciones anteriores que hemos hecho sobre las características técnico-productivas de estas empresas, la fuerza de trabajo ocupada por la gran minería, si bien importante en términos absolutos, no reviste una gran significación relativa en términos globales. Como se puede apreciar en el cuadro 10, la proporción de la mano de obra ocupada en ella en relación a la población activa total del país fluctúa alrededor del 1% entre 1930 y 1970 y muestra una tendencia al descenso.

El impacto del empleo generado por las grandes empresas del cobre es sin embargo bastante mayor si se mide su efecto desde el punto de vista regional. Sin disponer de series históricas completas, hemos realizado una estimación del efecto del empleo en términos regionales con base en las cifras del censo de población de 1952. Los resultados se presentan en el cuadro 11.

Parece claro entonces que si bien no desde el punto de vista nacional, desde el prisma de la economía regional la mano de obra ocupada en las grandes empresas del cobre se transforma en un elemento de importancia. No deja de resultar curioso que el peso relativo de esta actividad sea bastante similar en los 3 casos tratándose de regiones muy diferentes y alejadas entre sí.^{1/}

Antes de terminar este punto, vale la pena mencionar que la relativamente débil significación de la variable ocupación en la GMC refleja de manera clara el alto nivel de productividad de la mano de obra adscrita a dicha actividad, nivel que claramente separa a este sector del resto de la economía nacional. Según un estudio del Instituto de Economía de la Universidad de Chile, en 1950 la relación entre la productividad media nacional y el mismo indicador para la GMC era de 1 a 11.2.

^{1/} En todo caso vale la pena mencionar que aquí estamos haciendo referencia solamente al empleo directo generado por la GMC. Sin duda el efecto de empleo indirecto en comercio, servicios y abastecimiento de insumos es también de importancia aunque difícil de cuantificar.

Cuadro 10

OCUPACION EN LA GMC Y POBLACION ACTIVA TOTAL, 1930-1979

Período	A Ocupación GMC	B Población Activa	A/B
1930	17 164	1 304 000	1.3%
1940	19 789	1 804 000	1.1%
1950	14 871	2 161 000	0.7%
1960	17 517	2 427 000	0.7%
1970	24 156	2 950 000	0.8%

Fuentes: Para A: Corporación del Cobre.

Para B: Censos de Población y Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN).

Cuadro 11

OCUPACION EN LA GMC Y EMPLEO REGIONAL, 1952

	A Ocupación empresa	B Población activa en la provincia	A/B
Chuquicamata	6 084	67 100 (Antofagasta)	9.1%
Potreriillos	2 861	29 081 (Atacama)	9.8%
El Teniente	7 347	81 527 (O'Higgins)	9.0%
<u>Total</u>	<u>16 292</u>	<u>177 708</u>	<u>9.2%</u>

Fuentes: Para A: Corporación del Cobre.

Para B: Censo de Población.

2. La GMC y el financiamiento fiscal

Los ingresos financieros que el Estado ha derivado del cobre han constituido desde hace mucho una parte muy importante del financiamiento fiscal global. Las formas y condiciones en que se han captado estos recursos han variado considerablemente desde la década del 30 hasta la fecha. En un capítulo posterior se examinará este proceso y sus distintas etapas; por el momento sólo nos interesa visualizar cuál ha sido la importancia relativa del aporte de la gran minería del cobre en los ingresos fiscales. En esta sección cuando nos referimos al financiamiento fiscal derivado de la GMC se comprenden en él todos los recursos que el Estado ha captado de esta actividad, sean éstos impuestos abiertos o disfrazados,^{1/} participación del Estado en sobreprecios o participación de empresas estatales en utilidades.

De las cifras que veremos a continuación se aprecia claramente el rol crucial que ha jugado la minería del cobre explotada por las empresas extranjeras en el financiamiento de las actividades del Estado. A lo largo de los 40 años en que se desarrollan estas explotaciones mineras bajo control extranjero, ellas aportan consistentemente entre un quinto y un cuarto del total de ingresos fiscales. El lector podrá fácilmente imaginar el tipo de conflicto y tensiones que una dependencia financiera de estas características genera especialmente si se recuerda que en ese período el Estado chileno aplica una estrategia de desarrollo económico y social que exige al propio Estado dedicar un monto creciente de recursos económicos para la consecución de sus objetivos.

Una síntesis por quinquenio de las cifras relevantes se presenta en el cuadro 12.

No es del caso intentar aquí una explicación coherente de la evolución del financiamiento fiscal extraído de la gran minería y su relación con los ingresos fiscales globales. Las variables que determinan el valor final de esa relación son muy numerosas y cada una tiene su propia lógica de comportamiento. Aquí intervienen de manera combinada variables tales como el precio

^{1/} Entre los años 1940 y 1955 especialmente, la GMC debía liquidar sus divisas a un tipo de cambio sustancialmente inferior al vigente para el resto de la economía. Ello constituyó de hecho un impuesto fiscal que hemos computado como tal. Para una descripción detallada de este tema, ver R. Ffrench-Davis, El cobre en el desarrollo nacional, CEPLAN, 1974.

Cuadro 12

INGRESOS FISCALES DERIVADOS DEL COBRE Y FINANCIAMIENTO GLOBAL FISCAL, 1929-1979

(Millones de dólares de 1979)

Período	A Ingresos fiscales de la Gran Minería del Cobre	B Total de ingresos fiscales	A/B (porcentaje)
1929, 1932, 1935 ^{a/}	69.2	1 194.6	5.8
1940-1944	753.5	3 170.7	23.8
1945-1949	822.5	4 098.7	20.1
1950-1954	1 382.2	4 803.5	28.8
1955-1959	1 385.3	5 254.6	26.4
1960-1964	1 127.4	7 244.2	15.6
1965-1969	2 557.2	12 155.9	21.0
1970-1974	2 765.7	14 597.3	18.9
1975-1979	(2 459.5)	(16 128.4)	(15.2)

Fuente: Véase Anexo Estadístico, cuadro 3.

^{a/} A pesar de no disponer de datos completos para la década del 30, hemos decidido incluir la información que se tiene sobre esos 3 años a fin de ofrecer un punto de referencia para los años siguientes.

/del cobre,

del cobre, la política tributaria interna, el tratamiento tributario de la GMC, los costos de operación de las mismas y las tendencias de la producción física de cobre, por mencionar sólo las más destacadas. En el capítulo pertinente se analizarán algunos de estos elementos y sus resultados principales.

Como comentario general y aparte de destacar el importante rol que ha jugado esta actividad como fuente de ingresos para el Estado, quisiéramos llamar la atención hacia los montos crecientes en términos absolutos que la GMC ha aportado al financiamiento fiscal. La serie de los ingresos fiscales por quinquenios muestra su extraordinario crecimiento a través del período (entre 1940-1944 y 1975-1979 los ingresos tributarios crecen a una tasa anual real de 6%), reflejo sin duda de la expansión en los gastos de un Estado que se asignó un rol central en la promoción del desarrollo nacional.

La creciente y permanente necesidad de financiamiento fiscal derivó a lo largo de los años examinados en una presión también permanente dirigida a captar montos cada vez mayores de los recursos que generaban las empresas extranjeras del cobre. Esta tensión explica en gran parte el carácter de la relación económica, siempre cambiante y en permanente revisión, entre las empresas extranjeras y el Estado chileno. Más adelante se volverá sobre este tema; por el momento y para fundamentar nuestras aseveraciones presentamos en el cuadro 13 la evolución de los ingresos fiscales del cobre y su relación con el excedente total generado en el sector. Si se descarta de la serie el quinquenio 1950-1954, que tuvo características muy especiales, la evolución de la tasa efectiva de captación de recursos por parte del Estado muestra una clara y constante tendencia al alza, proceso que finalmente desemboca en 1971 en la nacionalización de las empresas extranjeras del cobre.

3. La GMC y el producto geográfico

La explotación de las grandes minas de cobre ha significado un aporte importante al producto geográfico (PGB) chileno, bastante más allá de lo que su tamaño relativo indicaría.

De nuevo, desafortunadamente, nos encontramos aquí con la falta de información estadística confiable que limita las posibilidades de entregar un análisis más completo sobre este tema. Los antecedentes disponibles sobre remuneraciones (un componente destacado del valor agregado total generado por esta actividad), se inician a mediados de la década de los 50 y sólo para algunos años.

Cuadro 13

INGRESOS FISCALES DEL COBRE Y UTILIDADES BRUTAS DE LA INDUSTRIA, 1935-1979

(Millones de dólares de 1979)

Período	A Precio cobre (centavos de dólar/libra)	B Utilidades brutas Gran Minería del Cobre	C Ingresos fiscales del cobre	C/B (porcentaje)
1935-1939	55.2	938.4	265.5	28.3
1940-1944	53.5	1 472.7	753.5	51.2
1945-1949	56.7	1 310.8	822.5	62.7
1950-1954	78.9	1 747.8	1 382.2	79.1
1955-1959	82.4	2 027.4	1 385.3	68.3
1960-1964	74.3	1 650.7	1 127.4	68.3
1965-1969	116.6	3 653.3	2 557.2	70.0
1970-1974	115.8	2 909.8	2 765.7	95.0
1975-1979	73.2	2 459.5	2 459.5	100.0

Fuente: Anexo Estadístico, cuadros 1 y 2.

/En todo

En todo caso es posible señalar algunos elementos de interés en base a los datos parciales con que se cuenta. En primer lugar, la contribución de la GMC al PGB de Chile se sitúa entre niveles del 4% al 7% desde la década de 1950 en adelante. El alto rango de variación de dicho nivel tiene su origen en las fluctuaciones del nivel del precio del cobre, variable que influye en forma determinante en el volumen de utilidades brutas generadas.^{1/}

Dadas las características de propiedad extranjeras de las compañías explotadoras del cobre chileno, adquiere especial importancia en este caso la distinción entre aportes al producto geográfico y aportes al producto nacional. Obviamente, la contribución a este último será relativamente menor reflejando el monto importante de pagos al capital extranjero que forma parte del valor agregado total del sector. En términos muy aproximados, diríamos que la participación de la GMC al producto nacional es de un 1% a 2% inferior a su contribución al PGB, diferencia que representa también en valores aproximados aquella parte del producto nacional que se transfiere al extranjero.

En el cuadro 14 presentamos la información disponible para algunos años representativos del período 1956-1979.

Aunque la variación de las cifras y lo incompleto de la información hacen difícil la tarea de indicar una tendencia precisa, nos aventuraríamos a proponer que a partir de la década de 1960 es posible apreciar una evolución creciente de la participación de la GMC en el PGB y especialmente el PNB. Ello es el producto de los más altos precios prevalecientes en las últimas décadas además de la mayor captación relativa de los excedentes por parte del Estado.

4. La GMC y la balanza de pagos

Hemos dejado para el final el examen del vínculo de mayor trascendencia directa entre la minería del cobre y la economía chilena. Este no es otro que el aporte que esta actividad significa para los ingresos de divisas de la economía nacional.

^{1/} Ello no es más que otra forma de señalar la manera en que la relación de precios de intercambio influye sobre el nivel del PGB en Chile.

Cuadro 14

CONTRIBUCION DE LA GRAN MINERIA DEL COBRE AL PRODUCTO GEOGRAFICO Y AL PRODUCTO NACIONAL

(Millones de dólares de 1979)

Año	Pagos a factores extranjeros			Pagos a factores nacionales							
	Utilidades líquidas	Depreciación	Total	Remuneración	Participación fiscal	Total	Valor agregado (C+F)	Producto geográfico bruto	Producto nacional bruto a/ (H-C)	G/H	F/I
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	Porcentajes % P G	% P N B
1956	198.3	34.5	232.8	113.9	363.7	477.6	710.4	9 063	8 830	7.8	5.4
1962	105.2	52.4	157.6	176.7	205.9	382.6	540.2	12 180	12 022	4.4	3.2
1965	102.3	77.4	179.7	202.1	317.7	519.8	699.5	14 024	13 844	5.0	3.7
1968	285.6	48.0	333.6	253.4	457.0	710.4	1 044.0	15 833	15 499	6.6	4.6
1970	144.1	44.0	188.1	318.1	626.9	945.0	1 133.0	16 972	16 784	6.7	5.6
1979	...	120.0	...	331.1	1 033.4	1 484.5 ^{b/}	...	20 042	20 042	7.4	7.4

Fuente: A, B y E: Anexo Estadístico, cuadros 1 y 2.

D, R: French Davis, Integración de la Gran Minería en la economía nacional, p. 221 en CEPLAN, op.cit.

H: CEPAL, Series de crecimiento de América Latina, 1978 y ODEPLAN, 1979.

a/ En estricto rigor esta columna es sólo una aproximación al producto nacional bruto, ya que resulta de deducir del producto geográfico bruto los pagos a factores extranjeros de la Gran Minería del Cobre, sin tomar en cuenta otros pagos a factores extranjeros.

b/ Incluye US\$ 120.0 millones de depreciaciones.

/El escenario

El escenario general es más bien simple. Una actividad productiva generando un producto de un alto valor relativo, con una productividad varias veces superior al promedio nacional y cuya orientación casi exclusiva son los mercados de exportación. La traducción concreta del escenario anterior es sumamente directa y determina una proporción desmesurada de los ingresos globales de exportación que se originan en la actividad de la gran minería del cobre.

Las cifras pertinentes hablan por sí mismas. Desde 1940 (primer año en que se dispone de datos comparables), hasta 1979, los ingresos netos de divisas generados por la gran minería del cobre representan el 56% de los ingresos totales de moneda extranjera derivados de las exportaciones de bienes. En otras palabras, más de la mitad de la capacidad propia para importar en la economía chilena, ha dependido durante todo este lapso de las actividades y decisiones de 2 grandes conglomerados extranjeros, The Anaconda Company y Kennecott Copper Corporation.

Desde un punto de vista histórico, vale la pena destacar la "buena fortuna" que muestra el sector externo de la economía chilena. Desde 1880 en adelante, las exportaciones de salitre se constituyeron en el principal y muy importante soporte de la balanza de pagos (e indirectamente del presupuesto nacional). Entre 1900-1914, el salitre era responsable del 75% del total de exportaciones chilenas.^{1/} Es decir, en esos años la economía chilena "vivía" del salitre. En los años 30 se inicia la decadencia de la industria del salitre natural, como resultado de la competencia del salitre sintético y sus menores precios, y se resiente gravemente la balanza de pagos de Chile. Las exportaciones chilenas caen en un 50% y la gran crisis de 1932 golpea a la economía del país con una violencia especial. Sólo el desarrollo de la gran minería del cobre en esos mismos años viene a alterar este cuadro y ya a fines de la década del 30 se ha restablecido el monto de exportaciones de 1929. En el nuevo perfil del comercio exterior chileno sin embargo, el salitre ocupa ya un lugar secundario y es el cobre el nuevo producto de exportación que aporta la cuota preponderante de divisas.

^{1/} Ver Ignacio Aliaga: La economía de Chile y la industria del cobre (Santiago, 1946), pp. 99-104.

Para ver en mejor forma la evolución de la dependencia de la balanza de pagos de Chile frente a la gran minería del cobre, hemos preparado una serie que muestra los valores retornados de las exportaciones generadas por la GMC y su relación con las exportaciones totales (descontando de este último valor los montos no retornados por la GMC) entre 1940 y 1979. En otras palabras, pretendemos señalar el aporte neto de la GMC a la capacidad propia para importar de la economía chilena. La información se presenta en el cuadro 15.

No es fácil extraer conclusiones o tendencias significativas de la evolución que muestran ambos indicadores. Tanto el valor retornado de las exportaciones de cobre como el monto total de exportaciones corresponden al resultado de distintas variables actuando en diversas direcciones y con intensidad cambiante en el tiempo.

En todo caso y reconociendo de antemano las limitaciones que éste pueda tener, quisiéramos sugerir un comentario que puede ser de interés. Si se toman las cifras del cuadro anterior y con esa base se analiza el ritmo de crecimiento por período tanto de los valores retornados del cobre como del resto de las exportaciones, es posible apreciar la existencia de dos subperíodos distintos en lo que a ritmo de expansión se refiere. Un primer lapso, entre 1940-1944 y 1960-1964, de más lento crecimiento en ambos componentes de las exportaciones, y un segundo subperíodo, de 1960-1964 a 1975-1979, que muestra un alto ritmo de crecimiento para ambos elementos.

En los primeros 20 años, la contribución de la GMC a la capacidad para importar crece a una tasa anual de 3.5% mientras que el resto de las exportaciones sólo aumenta en un 1.1% por año. Por su parte, en los 15 años que van desde 1960-1964 a 1975-1979, la expansión de los ingresos de divisas de la GMC se desarrolla a una tasa del 7% anual, en tanto que los ingresos de divisas generados por las demás exportaciones crecen a un ritmo equivalente al 8.5% por año.

Cuadro 15

EXPORTACIONES 'NETAS' DE COBRE Y EXPORTACIONES TOTALES, 1940-1979

(Millones de dólares)

Período	Precio del cobre	A	B	A/B (porcentaje)
		Valores retornados por la Gran Minería del Cobre a/	Exportaciones totales de bienes b/	
1940-1944	53.5	1 288.0	2 892.2	44.5
1945-1949	56.7	1 367.3	3 549.1	38.5
1950-1954	78.9	1 943.0	4 164.8	46.7
1955-1959	82.4	2 362.2	4 014.9	57.9
1960-1964	74.3	2 566.1	4 590.6	55.9
1965-1969	116.6	4 764.1	8 021.3	59.4
1970-1974	115.8	7 292.7	10 635.9	68.6
1975-1979	73.2	6 965.9	13 140.9	53.0

Fuente: Columna A: Véase Anexo Estadístico, cuadro 2.

Columna B: 1940-1952, Instituto de Economía, Universidad de Chile, El desarrollo económico de Chile, 1940-1956, cuadro A-13.

1952-1970, R. French-Davies, Políticas económicas en Chile, 1952-1970, p. 289.

1970-1979, Banco Central de Chile, Boletines Mensuales.

a/ Corresponde al valor total de las exportaciones anuales menos los gastos en el exterior, la depreciación (hasta 1968) y las utilidades líquidas de las empresas extranjeras.

b/ Excluye los valores no retornados por la Gran Minería del Cobre.

Volviendo al tema principal y para terminar estas observaciones, vale la pena poner énfasis en la conclusión central. Desde casi los inicios de la explotación del cobre en gran escala por capitales extranjeros, los ingresos de divisas que esta actividad genera pasan a ser el elemento determinante de la balanza de pagos de Chile. En los años más recientes y a pesar del dinámico crecimiento de los otros rubros de exportación, esta dependencia pareciera acentuarse gracias a la elevación relativa de los precios del cobre en los mercados internacionales, y a los importantes aumentos de producción registrados en la década del 70.

Si se toman en cuenta los precios probables que puede alcanzar el metal en los próximos años y la riqueza mineral cuprífera del país, se puede sostener que, para bien o para mal, el cobre seguirá jugando un rol preponderante en la economía chilena, especialmente en lo que a su balanza de pagos se refiere.

Capítulo 2

EL MERCADO INTERNACIONAL DEL COBRE Y LA EXPERIENCIA CHILENA

A. CARACTERISTICAS DEL MERCADO INTERNACIONAL DEL COBRE

Entre las materias primas industriales de origen mineral, el cobre ocupa un lugar prominente, secundario sólo respecto al hierro en lo que a valor de su producción y valor de su comercio internacional se refiere. A los precios vigentes en el año 1979, el valor de la producción anual de cobre primario 1/ asciende a alrededor de 16 000 millones de dólares y se estima que el comercio internacional en cobre materia prima alcanza a un monto aproximado de 6 400 millones de dólares por año.

En secciones anteriores nos hemos referido a la importancia relativa de la producción chilena de cobre dentro del total mundial. En la actualidad e incluyendo la producción de la pequeña y mediana minería, la producción chilena representa alrededor del 13% del abastecimiento mundial de cobre primario. Sin embargo, dadas las características estructurales de la industria del cobre y el carácter esencialmente exportador de esta actividad en Chile, la importancia de las exportaciones chilenas de cobre primario es aún mayor y se estima que alcanza a alrededor de un 30% de las exportaciones anuales totales del metal.

Por industria primaria del cobre se entienden aquellas actividades mineras y metalúrgicas cuyo producto son diversos materiales conteniendo cobre en distintas proporciones según su grado de elaboración. Los productos más usuales en el comercio internacional son los concentrados de cobre (que contienen entre un 20-30% de metal), el cobre blíster (con un 99% de metal) y las barras o cátodos de cobre electrolítico con un 99.95% de pureza. Estos últimos productos son los que constituyen el insumo básico de la industria elaboradora de cobre que a través de un proceso industrial relativamente simple, transforma estos materiales en productos elaborados de cobre tales

1/ Por cobre primario se entiende el metal obtenido de la explotación minera a diferencia del cobre secundario que se obtiene a partir de la recuperación de chatarra.

/como alambres,

como alambres, cables, planchas, tubos, flejes, etc. Estos elementos a su vez son una de las materias primas que utiliza la llamada "industria consumidora final" que incorpora estos materiales en la fabricación de productos finales; entre los cuales se cuentan los automóviles, cables telefónicos, circuitos impresos, aparatos electro-domésticos, motores y generadores eléctricos, etc.1/

En parte por razones históricas, en alguna medida obedeciendo a factores técnicos y económicos, y en forma importante también por la existencia generalizada de barreras aduaneras de carácter discriminatorio,2/ las actividades propiamente industriales del cobre han tendido a ubicarse en las áreas y países industrializados. Las actividades de carácter minero y de metalurgia básica por su parte, naturalmente, se encuentran más bien en las áreas y países que poseen el recurso mineral básico.

En consonancia con las consideraciones anteriores, los flujos del comercio internacional del cobre han tendido a desarrollarse de acuerdo a la distribución geográfica en las áreas ricas en cobre mineral y los centros de desarrollo económico avanzado.

En términos muy gruesos, las características centrales del intercambio comercial del cobre, que no han experimentado variaciones de consideración en los últimos 30 años, podrían resumirse de la siguiente manera. Por una parte existen dos regiones principales de producción y exportación que son América Latina y África, con la incorporación posterior en menor grado de Australia en la misma categoría. El otro lado de la medalla estaría representado por las áreas consumidoras-importadoras entre las que figura en primer lugar Europa Occidental y los Estados Unidos con una tendencia decreciente, Asia (Japón principalmente), cuyas necesidades de abastecimiento desde el exterior crecen en forma impresionante en las últimas 3 décadas y por último es una escala menor, el área socialista.

1/ La organización y estructura de la industria del cobre es sin duda bastante más compleja y variada de lo que señala esta esquemática presentación, pero en aras de la brevedad hemos simplificado la explicación a objeto de fijar solamente los grandes rasgos de dicha estructura industrial.

2/ En la mayoría de los países, el cobre hasta la etapa de cátodo o barra electrolítica no enfrenta derechos de internación mientras que ellos sí existen para toda la línea de elaboración posterior.

Las realidades geográfico-productivas anteriores constituyen la base sobre la cual se construyen los flujos concretos de importación y exportación que en lo grueso, tienden a seguir la lógica de la cercanía y el menor costo de transporte. Así por ejemplo los abastecimientos de los Estados Unidos provienen, en alta proporción, de los productores sudamericanos, Chile y Perú, mientras que Zambia representa un proveedor tradicional de un porcentaje apreciable de las necesidades de cobre del Japón. Lo anterior debe entenderse como una generalización ciertamente válida pero de ninguna manera ello determina de manera rígida los lineamientos específicos del comercio internacional del cobre. Sobre la base material antes expuesta, se superponen variables de tipo comercial o financiero o aun consideraciones de carácter político que en ocasiones determinan flujos comerciales diferentes a la lógica aparente.

En el cuadro 16 se presentan las cifras de producción y consumo y los saldos respectivos para las principales regiones geográficas.

En términos de la estructura industrial del mercado internacional del cobre, vale la pena señalar brevemente algunas de sus principales características.

En primer lugar debe señalarse que con excepción del mercado de Estados Unidos en el resto del mercado mundial no se presenta un grado significativo de integración vertical que relacione a los productores y los usuarios de cobre primario. En general ambos sectores son claramente distintos y aun en el caso de los Estados Unidos la influencia de los productores como consumidores no llega más allá del 30% del consumo de cobre en ese país.

En segundo lugar cabe destacar que en lo que a cobre primario se refiere, el mercado presenta claramente rasgos de carácter oligopólico. En efecto, anteriormente como resultado de la concentración de la producción minera en algunos grandes conglomerados operando en distintos países y en la actualidad como consecuencia del proceso de nacionalización y estatización de estas actividades en los más importantes países exportadores, se mantiene la característica de un número reducido de vendedores enfrentado a una variedad mucho mayor de compradores. En los años posteriores a la segunda guerra mundial, se estimaba que 7 grandes compañías mineras controlaban alrededor del 80% del cobre producido en el área occidental.^{1/} En la actualidad, las empresas mineras estatales de 4 países, Chile, Zambia, Perú y Zaire, controlan sobre el 85% de las exportaciones totales de cobre primario.

^{1/} T. Moran, op. cit.

Cuadro 16

PRODUCCION Y CONSUMO DE COBRE REFINADO POR REGIONES, 1950 Y 1977^{a/}

(Miles de toneladas)

Región	1950			1977		
	Producción	Consumo	Saldo	Producción	Consumo	Saldo
Europa occidental	113.5	780.0	-666.5	737.2	2 725.8	-1 988.6
Asia	92.8	101.5	-8.7	594.8	1 330.3	-735.5
Norteamérica	1 064.8	1 227.7	-163.1	2 519.5	2 199.1	+320.4
(Estados Unidos)	(824.9)	(1 130.7)	(-305.8)	(1 712.9)	(1 979.9)	(-267.0)
América Latina	480.5	55.8	+424.7	1 529.0	393.3	+1 135.7
Africa	519.9	23.3	+496.6	1 471.5	78.9	+1 392.6
Oceanía	15.1	33.3	-18.2	432.8	114.6	+318.2
Area socialista	239.5	309.1	-69.6	2 008.2	2 164.5	-156.3

Fuente: Metallgesellschaft, Metal Statistics 1946-1953 y 1967-1977.

a/ Los montos absolutos de producción y consumo de ambos años no son comparables ya que las cifras de 1977 incluyen tanto en la producción como en el consumo, el cobre refinado producido sobre la base de la recuperación de chatarra. Ello no altera sin embargo la validez de las cifras señaladas como déficit o excedente por regiones.

/Se examinarán

Se examinarán a continuación brevemente, las formas y mecanismos utilizados para la determinación de los precios que rigen las transacciones internacionales del cobre.

Antes de entrar en materia valga una breve referencia sobre la estructura de precios para distintos tipos de cobre. Normalmente se entiende por precio del cobre el valor asignado al cobre electrolítico en barras (con 99.95% de pureza). Este constituye el parámetro de referencia en los mercados internacionales y los restantes tipos de cobre que se comercializan usualmente, cobre blíster y concentrados de cobre, se negocian directamente entre el comprador y vendedor sobre la base de descuentos variables del precio del cobre electrolítico. La magnitud de esos descuentos depende de las condiciones prevalecientes en los mercados respectivos, de la calidad de los materiales ofrecidos y del poder y capacidad de negociación relativos de las partes.

En los párrafos que siguen al hacer mención al precio internacional del cobre nos estamos refiriendo a la cotización para el cobre electrolítico.

Desde el año 1930 en adelante han coexistido en lo fundamental dos mecanismos paralelos para la fijación de estos precios. Por una parte, los grandes productores estadounidenses han utilizado y utilizan la fijación unilateral de sus precios de venta, precios que rigen no sólo sus transacciones internas sino también durante largos años sirvieron para fijar el precio de venta de las subsidiarias que operaban en el exterior, especialmente en Chile, Perú y México.

El establecimiento y las modificaciones de estos valores se efectuaban por las propias empresas tomando en cuenta las condiciones del mercado, sus intereses globales y en algunos casos, los deseos o instrucciones del propio Gobierno de los Estados Unidos.

Independientemente de los precios de los productores estadounidenses, durante gran parte de las últimas cuatro décadas, el otro punto de referencia utilizado fue el precio establecido diariamente en la Bolsa de Metales de Londres. Esta cotización fue usada directa o indirectamente por la gran mayoría de productores y vendedores que no estaban bajo el control de empresas estadounidenses, excepto entre los años 1939-1953 en que dicha bolsa no operó. Durante la segunda mitad del año 1960, prácticamente todas las empresas

/vendedoras operando

vendedoras operando fuera del territorio de los Estados Unidos adoptaron como base de precio la cotización de la Bolsa de Metales de Londres, que hasta hoy constituye la referencia universalmente aceptada para las transacciones internacionales de cobre.

El tipo de relaciones comerciales entre compradores y vendedores habituales de cobre en el mercado está bastante estandarizado y constituye un conjunto de reglas que no ha variado mayormente en los últimos 30 años. Los contratos de compraventa se celebran por tonelajes anuales o por períodos de 2 a 5 años en que se establece un calendario de entregas generalmente mensuales. Cada entrega constituye una operación comercial separada a la que se aplican las condiciones contractuales generales en cuanto a precio, pago y lugar de entrega. El precio de cada entrega se refiere generalmente a una cierta base de referencia (Bolsa de Londres o Precio de Productores), y el precio específico se determina aplicando la base de referencia al período de entrega.

Dadas las características oligopólicas del mercado del cobre, no es de extrañar que el marco global contractual corresponda más bien a la posición del vendedor dejando al comprador pocas opciones aparte de la aceptación de las mismas. Naturalmente la rigidez y dureza relativas de los vendedores es variable en el tiempo, depende de las condiciones de mayor o menor estrechez del mercado.

Bajo distintas coberturas a través de los años y con grados variables de formalidad o informalidad, en las últimas décadas los más importantes productores-vendedores de cobre han coordinado y homogenizado regularmente sus posturas comerciales de manera de evitar la competencia contractual entre ellos y presentar un frente común a los compradores. Similar actitud ha sido intentada por los clientes-compradores pero sin el mismo éxito, dado el mayor número de interesados y la mayor diversidad en sus posiciones individuales, nacionales y regionales.

B. LA EVOLUCION DEL PRECIO INTERNACIONAL DEL COBRE

No resulta fácil intentar resumir las tendencias del precio del cobre durante los últimos 40 años en un espacio breve. El comportamiento de la cotización del metal rojo es bastante complejo y son muy variados los factores que influyen en su determinación. En mérito a ello, más que un análisis detallado de su evolución, se intentará destacar algunos elementos salientes de su comportamiento con el objetivo primario de dar al lector un marco de referencia que le permita apreciar en mejor forma el desarrollo de la industria cuprífera en general y más específicamente el desarrollo de la experiencia chilena al respecto.

De los rasgos más relevantes de la tendencia del precio del cobre, destacaríamos los siguientes aspectos:

a) Durante gran parte del período bajo análisis no ha existido una cotización única válida como precio internacional. En los años previos a la segunda mitad de los 60, han coexistido distintos precios establecidos por diversos agentes. En épocas "normales" los distintos precios evidentemente tienden a ser muy similares pero en lapsos importantes éstos muestran diferencias apreciables que dificultan una cabal apreciación del verdadero 'valor de mercado' del metal. Parte principal de estas variaciones se originan en los controles a que está sometido el llamado "Precio de Productores Americanos" que gobierna una gran proporción del comercio internacional y prácticamente todas las ventas del cobre chileno hasta 1966.

Esta cotización de productores no sólo depende de la apreciación individual de los vendedores mismos sino que además ha estado sujeta a las determinaciones del Gobierno de los Estados Unidos que la han fijado de acuerdo a las necesidades y conveniencias de su país. De hecho, el valor de venta del cobre producido por empresas estadounidenses fue congelado primero entre 1940 y 1945, y después entre 1950 y 1953.^{1/} Dado que la Bolsa de Metales de Londres tampoco estaba en operaciones en esos años, resulta imposible establecer cuál era el precio de mercado del metal para ese lapso.

^{1/} Epoca de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra de Corea, respectivamente. En ambas ocasiones la fijación del precio ha tenido como objetivo impedir el alza del mismo como consecuencia de la mayor demanda asociada con los conflictos bélicos.

Para los propósitos de presentación de la evidencia básica y teniendo en cuenta sus limitaciones, en nuestros cuadros y análisis se ha utilizado una serie de precios que corresponden a la cotización de productores americanos entre 1935 y 1953 y al precio de la Bolsa de Metales de Londres (London Metal Exchange - LME) entre 1954 y 1979.

b) Quizás el rasgo más característico de los indicadores de valor del metal en todos estos años sea su alta inestabilidad. En el cuadro 4 del apéndice estadístico y los gráficos 1 y 2 se presentan los valores anuales del precio, medidos en dólares constantes de 1979. Para fundamentar esta afirmación, téngase en cuenta que el promedio de las variaciones anuales de la cotización (descartando el signo positivo o negativo de la misma) entre 1935 y 1979, alcanza prácticamente a un 15%, ello incluyendo los períodos de precio controlado.

La razón fundamental de esta alta volatilidad radica en las características de la oferta y demanda del metal. Tanto la producción de cobre como el consumo del mismo presentan una muy baja elasticidad en el corto y mediano plazo ante variaciones en el precio. Ello determina que alteraciones, aun no radicales, en el volumen de la oferta o la demanda generen significativos cambios en los precios de las transacciones.

Este elemento de inestabilidad en los precios debe relacionarse con los antecedentes entregados en otra sección de este informe con referencia a la alta dependencia que muestran tanto los ingresos de divisas como los ingresos fiscales de Chile en relación a los valores de venta del cobre. A través de esta relación de dependencia son justamente las recaudaciones tributarias y la capacidad para importar las que sufren la inestabilidad y experimentan violentas fluctuaciones entre año y año.

c) Las amplias fluctuaciones experimentadas por las cotizaciones internacionales del cobre en las últimas 4 décadas hacen difícil la tarea de destacar alguna tendencia a largo plazo en el precio real de este metal.

Con el objeto de facilitar la visión global de dicha tendencia, en el gráfico 2 se presenta la evolución del precio del cobre entre 1935 y 1979.

Más allá de las variaciones a corto plazo es posible percibir una definida tendencia hacia la elevación del precio en todo el período entre 1935 y 1969 (año que marca el valor más alto), seguido de un lapso de precios

/altos pero

altos pero muy fluctuantes entre 1969 y 1974 para culminar en el último quinquenio 1975-1979 con una profunda declinación interrumpida con un leve repunte en 1979.

Para completar la presentación de la información relevante en el cuadro 17 hemos preparado una serie que muestra los promedios del precio por quinquenio entre 1935 y 1979.

Para terminar esta breve recapitulación, vale la pena poner énfasis en que desde la óptica del lapso relevante para los propósitos principales de este informe, esto es, el período de actuación de las empresas transnacionales en el cobre chileno, la evidencia indica que se contó con un precio real creciente del metal rojo, con alzas realmente espectaculares en la segunda mitad de la década de 1960.

Cuadro 17

PRECIO INTERNACIONAL DEL COBRE; PROMEDIOS QUINQUENALES 1935-1979
(En centavos de dólar/libra, dólares de 1979)

Períodos	Precio del cobre
1935-1939	63.3
1940-1944	60.8
1945-1949	60.3
1950-1954	71.7
1955-1959	88.6
1960-1964	83.1
1965-1969	144.9
1970-1974	123.0
1975-1979	66.2

Fuente: Véase el cuadro 4 del Anexo Estadístico.

C. LA COMERCIALIZACION DEL COBRE CHILENO

Desde el punto de vista del control y el manejo de las ventas de cobre chileno en el exterior, se perfilan claramente 3 etapas distintas en los casi 50 años que van desde el inicio de las actividades de la gran minería del cobre hasta nuestros días. Estas etapas serían las siguientes:

a) La autonomía completa de las empresas extranjeras, desde el comienzo de las explotaciones mineras hasta el comienzo de la década de 1950,

b) La creciente participación e ingerencia de organismos estatales en el proceso de comercialización, que va desde los primeros años de los 50 hasta 1970, y

c) La estatización de las ventas de cobre de la GMC, asociada a la nacionalización de estas empresas y que tiene lugar en 1971.

En el primer período toda la responsabilidad comercial de la explotación minera estaba enteramente en manos de las empresas estadounidenses. Todo el proceso de comercializar el cobre producido se realizaba a través de las entidades comerciales de dichas empresas extranjeras. En la práctica existían dos canales de comercialización, la Anaconda Sales Office y la Kennecott Sales Office, quienes tomaban todas las decisiones y se encargaban de todas las operaciones relacionadas con la colocación y distribución de la producción de cobre de la GMC. Las oficinas pertinentes de ambas empresas estaban en Nueva York y allí se determinaban tanto el precio de las transacciones, como la asignación entre diversos clientes y se establecían las diversas cláusulas contractuales. El Estado chileno no tenía ninguna ingerencia en todo el proceso de comercialización y sólo se limitaba al rol de recaudar los impuestos pertinentes y vender a las empresas la moneda nacional necesaria para la operación de las minas y plantas en el país.

En 1951 y fundamentalmente como reacción ante la decisión del Gobierno de los Estados Unidos de congelar el precio del cobre a 63 centavos de dólar por libra (en moneda de 1979), se da comienzo al proceso de progresiva intervención del Estado chileno en el manejo de las ventas internacionales de cobre. En efecto, entre 1951 y 1953 el Gobierno en primer lugar consigue un mejoramiento de casi 8 centavos en el precio de las ventas al mercado norteamericano (de entero beneficio fiscal), y además obliga a las compañías productoras a entregar al Banco Central una cuota de su producción a ser vendida por esta entidad.

/Dicha entidad

Dicha entidad sin embargo nunca operó en la práctica como una empresa involucrada en la comercialización del cobre. En el hecho el Gobierno de Chile aceptó utilizar como canal de comercialización las propias empresas comerciales de Kennecott y Anaconda. El Banco Central en realidad se limitaba a fijar un precio mínimo de venta al cliente, establecer el precio congelado que suscribían las empresas productoras estadounidenses, a recibir esa diferencia de entero para el beneficio fiscal, y a aprobar formalmente los contratos de venta individuales.

Las medidas tomadas provocaron un traslado de colocaciones al mercado europeo (donde los precios vigentes eran mayores y por lo tanto los usuarios estaban más dispuestos a pagar las cotizaciones fijadas por el Banco Central), redundaron en un significativo mejoramiento de los precios medios obtenidos, pero no alteraron de manera importante los sistemas de comercialización que siguieron bajo el control de las compañías productoras.

Las funciones del Banco Central en materia de ventas de cobre cesaron en 1955 al aprobarse una nueva ley que fijaba un nuevo trato para las grandes empresas extranjeras involucradas en la minería del cobre.^{1/} Sin embargo, ese mismo cuerpo legal estableció un nuevo organismo estatal denominado Departamento del Cobre, dependiente del Ministerio de Minería, con gran autonomía administrativa y con respaldo técnico y profesional, con el objetivo específico de supervisar y controlar las operaciones financieras, técnicas y comerciales de las compañías extranjeras de la gran minería del cobre.

A la postre, la creación de esta entidad con la posibilidad que tuvo de formar y crear un cuerpo numeroso de especialistas en materia de política cuprífera y la correspondiente irradiación hacia otros sectores de una emergente "conciencia nacional" sobre el cobre, tuvo gran importancia para el desarrollo futuro del cobre chileno.

En materia comercial, la Ley 11.828 de 1955 ya citada, consagró el principio de la intervención del Estado en la comercialización del cobre al obligar a las empresas productoras a obtener la aprobación del Departamento del Cobre para sus políticas de venta y contratación en los distintos mercados y al encomendar al mismo organismo la fiscalización y el control de las operaciones de comercialización.

^{1/} Ley 11.828 de 1955.

Una breve cita de las responsabilidades entregadas a la nueva entidad pública permiten formarse una clara idea de la amplitud y el rango de las funciones establecidas.

La Ley 11.828 refiriéndose a las facultades del Departamento del Cobre decía textualmente:

"a) Intervenir en el comercio internacional del cobre, con el objeto de mantener y ampliar los mercados del cobre chileno y evitar o contrarrestar cualquiera acción que tienda a controlar o restringir unilateralmente sus mercados.

b) Investigar tanto en el país como en el extranjero las materias relacionadas con la producción y venta de cobre.

c) Fiscalizar y establecer las condiciones relativas a la producción y el comercio del cobre

La cuidadosa y en cierta medida ambigua redacción de este texto legal permitía una interpretación y aplicación relativamente 'elástica' de acuerdo a la intención y voluntad del Gobierno del momento.

Aunque en el comienzo estas facultades y posibilidades de acción no se tradujeron en una influencia real sino más bien en una mera aprobación formal a posteriori, la dinámica del proceso de aprendizaje e interiorización fue gradualmente alterando la situación inicial. Ya en 1964, por ejemplo, es el Departamento del Cobre el que fija unilateralmente como precio de venta de todo el cobre chileno el "Precio de Productores chilenos" que se fijó en octubre de 1964 en el equivalente a 86.80 centavos de dólar (a precios de 1979). Después de varias modificaciones en esta cotización, en agosto de 1966 es el mismo Departamento del Cobre el que establece como precio de referencia para todas las ventas de cobre chileno, el precio vigente en la Bolsa de Metales de Londres, política que se ha mantenido vigente hasta hoy.

Por otra parte, en los últimos años de la década de 1960 los funcionarios del Departamento del Cobre tenían ya una participación más activa en todo el proceso de comercialización del metal, aprobando y evaluando las políticas anuales de colocación del metal y las condiciones específicas de los diversos contratos individuales. En esos años y previamente a la participación estatal en la propiedad de las empresas productoras, los técnicos de la entidad estatal

/participaban en

participaban en las reuniones y negociaciones de carácter comercial que sostenían los ejecutivos de las empresas estadounidenses con los clientes compradores del cobre chileno.

La tendencia a la participación creciente del Estado chileno en el proceso de comercialización culmina en 1971 en que como resultado de la nacionalización de la gran minería del cobre, la responsabilidad por las ventas de esta actividad pasa enteramente al Estado.

La transición en materia comercial, gracias al período previo de entrenamiento y aprendizaje, se desarrolla sin problemas de ningún tipo. Se crea una entidad comercial dentro de la Corporación del Cobre, dueña de todas las empresas productoras, y esta entidad comercial pasa a ser el agente de ventas para todas las unidades productivas. El grupo de profesionales de la antigua institución estatal, controladora y supervisora, forma la base del personal técnico de la nueva empresa comercial; se mantienen en lo esencial los mismos clientes y mercados, las condiciones contractuales no sufren alteraciones de importancia, sobre todo en el primer período, y los nuevos canales de comercialización operan al menos con la misma eficacia con que lo hacían las empresas extranjeras.

Para una mejor comprensión del proceso de "nacionalización del comercio del cobre" y su relativo éxito, quizás resulte útil extenderse en algunas consideraciones sobre este tema.

En primer lugar debe reiterarse que el personal nacional que se hizo cargo de las tareas de comercialización en su casi totalidad era aquél con algunos años de experiencia, ganados en el Departamento del Cobre (posteriormente rebautizado como Corporación del Cobre), y con conocimiento directo de los mercados y de los principales clientes.

En segundo lugar la estrategia adoptada de manejo comercial fue un proceso de cambios graduales y marginales que en su comienzo no produjo una alteración brusca ni en los procedimientos, ni en las prácticas comerciales, ni en las relaciones con los clientes tradicionales de las empresas estadounidenses. El propio aumento en la producción comerciable en esos años hacía más fácil el reorientar los tonelajes crecientes hacia nuevos clientes (China, Japón y el área socialista europea, por ejemplo), con ventajas para

/Chile, sin

Chile, sin perjudicar o deteriorar drásticamente los flujos de venta hacia los clientes establecidos con anterioridad en Europa. Como era previsible, las entregas al mercado estadounidense se redujeron en proporción importante, lo que también facilitó la penetración de nuevos mercados.

En el mismo sentido cabe destacar que los cambios iniciados por la nueva organización comercial en general iban hacia lograr un mejor aprovechamiento comercial de las ventas de cobre, sea vendiendo a nuevos clientes en mejores condiciones relativas, sea experimentando gradualmente con ventas a intermediarios también en mejores condiciones o iniciando el cobro de primas a los clientes tradicionales en compensación por ciertas ventajas otorgadas. Estas iniciativas en general tendieron a extraer mayores precios efectivos por el producto y por lo tanto no resultaban particularmente gratas para los consumidores habituales. Sin embargo, y quizás paradójicamente, en este plano las políticas y estrategias adoptadas por CODELCO como vendedor eran más "comerciales" y más sofisticadas que las prácticas conservadoras y más rígidas de las empresas estadounidenses.

Por último hay que tener en cuenta la situación específica del mercado internacional del cobre en su dimensión: relación vendedor-comprador. Como se ha explicado anteriormente, desde largo tiempo la estructura de este mercado ha contemplado un número reducido de grandes productores-vendedores y un número mucho mayor de consumidores-compradores. La posición relativa del gran productor-vendedor es fuerte y más aun la de CODELCO que representa alrededor de un 30% de las exportaciones mundiales del metal. Frente a esta realidad y a la posibilidad de roces o conflictos con este proveedor, para el cliente potencial de cobre no era alternativa segura de abastecimiento futuro el mantener una "lealtad" ética-sentimental con las compañías estadounidenses que no eran ni son exportadores de cobre en magnitudes significativas con sus producciones propias en Estados Unidos.

Así planteadas las cosas y dado que CODELCO tampoco amenazaba seriamente los fundamentos básicos del intercambio comercial, no debe sorprender que los clientes habituales del cobre chileno estuvieron más que dispuestos a entenderse y trabajar armónicamente con su nuevo proveedor.

/Para terminar

Para terminar con esta breve reseña de los aspectos principales de la comercialización del cobre chileno en las últimas décadas, vale la pena examinar someramente la evolución en el tiempo de los mercados de exportación para este metal.

En el cuadro 18 se presenta la distribución de estos mercados para algunos años comprendidos entre 1929 y 1979.

En primer lugar cabría señalar que si bien la estructura de distribución de las ventas de cobre chileno en los mercados internacionales muestra variaciones de importancia en todo el período examinado, éstas no parecen responder a una tendencia consistente. A lo largo de todo el período examinado, está claro que desde sus inicios hasta hoy día, los mercados principales de colocación para la minería del cobre chileno han sido Europa Occidental y Estados Unidos.

La importancia del mercado estadounidense muestra una clara tendencia a la declinación relativa desde fines de la década del 50 y aun en términos absolutos los montos de exportación actuales son inferiores a los tonelajes habituales en las décadas del 40 y del 50.

El mercado europeo a la inversa parece haber aumentado su participación dentro del total, especialmente en los años 60 y si bien su proporción como mercado ha disminuido en los últimos años, ello es más bien un reflejo del notable aumento del tonelaje total exportado ya que el volumen actual de las ventas de cobre en Europa es bastante superior al de la década anterior.

Quizás el desarrollo más interesante, a este respecto, sea la creciente importancia que adquieren los "otros mercados" dentro de las colocaciones globales. En los años 1964 y 1969 representaron un 10% con un tonelaje de alrededor de 40 000 toneladas anuales y en 1979 representaron más de un tercio de las ventas totales en el exterior y su volumen se ha elevado sobre las 350 000 toneladas. Sin duda alguna, son éstos los mercados que absorbieron el grueso del gran aumento de producción y exportación de cobre de Chile en la década del 70. Las áreas específicas que explican el gran incremento de estas ventas son Brasil, Japón y China. Estos tres países que en 1970 compraron de la gran minería del cobre alrededor de 30 000 toneladas, en 1979 absorbieron en conjunto alrededor de 300 000 toneladas.

Cuadro 18
PRINCIPALES MERCADOS DE EXPORTACION DEL COBRE CHILENO, 1929-1979

(Miles de toneladas)

	Estados Unidos	Europa occidental	Otros	Total
<u>1929</u>				
Miles de toneladas	152.6	-	168.4	<u>321.0</u>
Porcentaje	47.5	-	52.5	
<u>1936</u>				
Miles de toneladas	55.7	-	200.3	<u>255.7</u>
Porcentaje	21.8	-	78.2	
<u>1940</u>				
Miles de toneladas	153.1	-	173.6	<u>326.7</u>
Porcentaje	46.9	-	53.1	
<u>1945</u>				
Miles de toneladas	397.4	19.4	14.5	<u>431.2</u>
Porcentaje	92.2	4.5	3.3	
<u>1946</u>				
Miles de toneladas	169.2	176.8	28.0	<u>374.0</u>
Porcentaje	45.2	42.3	7.5	
<u>1954</u>				
Miles de toneladas	213.0	136.0	2.2	<u>351.2</u>
Porcentaje	60.6	38.7	0.7	
<u>1959</u>				
Miles de toneladas	105.9	349.0	1.5	<u>456.4</u>
Porcentaje	23.2	76.5	0.3	
<u>1964</u>				
Miles de toneladas	82.8	331.9	47.0	<u>461.7</u>
Porcentaje	17.9	71.9	10.2	
<u>1969</u>				
Miles de toneladas	95.1	390.6	40.5	<u>526.2</u>
Porcentaje	18.1	74.2	7.7	
<u>1979</u>				
Miles de toneladas	125.0	524.4	354.1	<u>1 003.5</u>
Porcentaje	12.5	52.3	35.3	

Fuente: 1929, 1936 y 1940: I. Aligá, La economía de Chile y la industria del cobre, p. 195.
1945, 1946 y 1954: M. Jaramillo, La economía del cobre, p. 230.
1959, 1964 y 1969: R. French-Davies, La importancia del cobre, p. 31.
1979: CODELCO.

D. LA FORMACION DE CIPEC Y SU EFECTO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA INDUSTRIA DEL COBRE

En junio de 1967 se crea el Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre, CIPEC, como una asociación de consulta y armonización de decisiones entre algunos países que cumplían dos requisitos principales: ser exportadores de cobre en magnitud importante, y pertenecer al grupo de países en desarrollo.

La iniciativa respondía a la progresiva toma de conciencia nacional frente al rol que la explotación de su principal materia prima jugaba para el desarrollo de estos países. Sus impulsores principales fueron el Presidente Kaunda de Zambia y el Presidente Frei de Chile que compartían sus aspiraciones acerca de los cambios que deberían producirse en las estructuras de propiedad y control de las empresas explotadoras del cobre en sus respectivos países. La organización se completó con la participación de Perú y Zaire cuyas características básicas se ajustaban plenamente a los criterios enunciados.^{1/}

Los objetivos iniciales fijados a la nueva organización fueron deliberadamente vagos y generales refiriéndose al intercambio de información sobre la industria del cobre entre los países miembros, la profundización conjunta de conocimientos sobre la industria y los mercados del cobre y la afirmación del importante papel que la explotación del cobre debería cumplir en el proceso de desarrollo de los distintos países. En el hecho se dejaba abierta la posibilidad de que el nuevo organismo se fuera fijando metas y objetivos en la medida en que se produjera el consenso y acuerdo necesarios y las circunstancias lo hicieran posible.

La creación de CIPEC fue mirada con recelo y hostilidad por parte de las empresas transnacionales y también por los tradicionales clientes compradores en los distintos mercados. Unos y otros percibían a la nueva organización como una manifestación más de las tendencias nacionalistas que amenazaban interrumpir y quebrar las relaciones y estructuras existentes que funcionaban a su entera satisfacción. Esta oposición no tenía muchos canales de acción

^{1/} Posteriormente se han incorporado como miembro pleno, Indonesia, y como miembros asociados: Australia, Papúa Nueva Guinea y Yugoslavia.

aparentes y carecía de la influencia necesaria en el seno de los gobiernos respectivos como para combatir la idea misma. Quizás la única excepción al respecto la constituya el papel jugado en los primeros años por la Société Générale des Minerais (SGM) dentro de CIPEC. Debido a la estructura existente de la industria en Zaire, normalmente las delegaciones de ese país se constituían con 1 o 2 funcionarios de rango superior pertenecientes al aparato del Estado, y el resto de los equipos técnicos de apoyo eran funcionarios de la empresa belga que administraba y operaba las minas de cobre en el país. Dados sus conocimientos específicos del tema, la influencia que ellos ejercían era preponderante y habitualmente esa influencia se utilizaba en el sentido de coartar nuevas iniciativas, demorar y dilatar las decisiones pertinentes y en general entorpecer y dificultar el posible desarrollo orgánico de la institución.

No es el propósito de este informe y sería pretencioso de nuestra parte el realizar una evaluación global de la evolución y comportamiento de CIPEC en sus 13 años de existencia. Con todo nos atreveríamos a decir que las expectativas y aspiraciones que unos pudieron tener y otros pudieron temer en su inicio, no se han cumplido en los hechos.

CIPEC no ha jugado un papel trascendental en la industria del cobre mundial, ni en el campo de los precios del mercado internacional y las relaciones entre productores y consumidores (al estilo de la OPEP), ni tampoco ha sido una influencia determinante en los cambios de las estructuras de propiedad de la industria del cobre en los países miembros.

Decir lo anterior no significa que la organización no haya jugado ningún papel en los círculos internacionales o al interior de los países. Al menos se pueden citar dos áreas en las cuales el aporte de CIPEC ha resultado útil para los países participantes.

En primer lugar no cabe duda que el proceso de toma de control nacional en la industria del cobre de cada uno de los cuatro países ha sido estimulado en alguna medida por las mutuas experiencias de los otros, además del apoyo político-moral que la organización ha prestado a los procesos de nacionalización.

En segundo lugar, alrededor de CIPEC, los países participantes desde hace ya algunos años se han dedicado al análisis del mercado internacional del cobre y en especial de los mecanismos de formación de precios y de las tendencias a largo plazo de estos precios.

/La declinación

La declinación de las cotizaciones del cobre en los años 1970 y 1971 primero y después en 1975 que afectaban tan directamente la economía de los cuatro países provocó una reacción conjunta que apuntaba hacia la necesidad de enfrentar el problema en forma colectiva y de tomar medidas para solucionarlo. Por razones diversas, las medidas concretas acordadas y las estrategias diseñadas no han sido ni muy radicales ni muy exitosas. Con ocasión de la caída en el precio en 1970-1971, las deliberaciones internas de CIPEC llegaron a tener aprobado un detallado esquema de intervención en la Bolsa de Metales de Londres para el cual se contemplaba un complejo sistema de financiamiento bancario, mecanismos operativos de coordinación y medidas complementarias de regulación de producción. La falta de decisión política, a última hora, de algunos de los países participantes impidió finalmente que dicho plan se llevara a cabo.

Posteriormente, en la crisis de 1974/1975, el tema vuelve a surgir y después de prolongadas discusiones se descarta la idea de la intervención directa en la Bolsa de Metales, pero se aprueba en cambio primero una reducción de ventas en 10% (en noviembre de 1974), que después se reemplaza por una reducción de producción de 15% (en abril de 1975).^{1/}

Es difícil evaluar el éxito relativo de las políticas seguidas. El precio real del cobre en 1976 subió en casi un 10% con respecto a 1975 mientras que en 1977 experimenta una caída del orden de 15% en relación a 1976. En cierto grado las medidas adoptadas y su suspensión posterior se reflejaron en las variaciones de los precios. Lo que es imposible de establecer y que resulta esencial para la evaluación correcta del ejercicio es qué hubiera sucedido si no se hubieran tomado las acciones comentadas.

En todo caso lo que interesaba aquí no era calcular "a posteriori" las ventajas o desventajas de las políticas llevadas a cabo o no. Más que eso interesa destacar el rol que jugó CIPEC en estas materias y el desarrollo que tuvo la propia organización.

Para finalizar un comentario que, aunque relativamente obvio, vale la pena hacer explícito. CIPEC, como todo organismo internacional, no es más que la suma de sus países componentes. El ámbito y la efectividad de sus

^{1/} Medida que se mantuvo hasta el 10 de junio de 1976.

acciones depende en último término del consenso que en su interior existe sobre objetivos, políticas y métodos. Un examen realista de la historia del organismo revela que en medida importante las posibilidades de acción de CIPEC se han visto limitadas y entrabadas por las diferencias ideológicas y políticas entre los países miembros. Para citar sólo dos áreas en las que se manifiesta esta limitante, piénsese en el tema de la inversión extranjera en la explotación del cobre y en el problema de los precios internacionales.

Las diferentes concepciones y posiciones que los países participantes tienen sobre estas áreas hacen muy difícil lograr consensos sustantivos y ello inevitablemente se refleja en una actuación y proyección de poca importancia de CIPEC en estos temas.

Capítulo 3

POLITICAS PUBLICAS Y EMPRESAS TRANSNACIONALES EN EL COBRE CHILENO 1900-1970: LA SITUACION DE NEGOCIACION, EL PROCESO DE NEGOCIACION Y LA DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIOS

A. ANTECEDENTES GENERALES Y METODOLOGICOS

1. Objetivos y marco conceptual

El objetivo de este capítulo es hacer un análisis de las políticas del cobre 1/en Chile y sus efectos, por una parte, sobre la acción de las empresas transnacionales (ET) involucradas y, por otra, sobre la distribución de los beneficios que la explotación del cobre chileno produjo en más de medio siglo de presencia de las empresas extranjeras hasta 1970.

El enfoque metodológico y de presentación de este análisis ha sido diseñado teniendo en consideración: primero, que su objetivo último es dar a conocer la experiencia chilena en cuanto a negociaciones con ET a otros países en desarrollo exportadores de materias primas y, segundo, que sobre el tema se han desarrollado numerosos y exhaustivos trabajos de investigación académica. Tomados en su conjunto, ambos hechos indicaban la conveniencia no de seguir profundizando en la materia, sino más bien de sistematizar, completar y presentar en forma esquemática y didáctica los elementos centrales y las principales lecciones de la experiencia chilena.

La conveniencia de este enfoque se ve además reforzada al constatar la poca consideración que en el propio Chile se ha asignado a las enseñanzas del pasado en la toma de decisiones. Ello no se debe tanto a que el "pasado" de las políticas del cobre no haya sido debidamente estudiado, sino más bien a que los resultados de ese estudio no han logrado traspasar las fronteras del mundo académico. No es sorprendente que así sea, entre otras cosas porque gran parte de las investigaciones sobre el cobre en Chile

1/ En adelante se entenderá "política del cobre" en el sentido del conjunto de acciones, decisiones y normas establecidas por el Estado chileno, en el marco de las cuales se inserten y entiendan sus relaciones con las ET operando en la Gran Minería del Cobre en Chile (GMC).

/han sido

han sido realizadas por académicos extranjeros. Además, los pocos trabajos serios sobre el tema realizados por nacionales, en general no han sido desarrollados o promovidos por las instituciones públicas del cobre en Chile, sino más bien por grupos de investigadores universitarios.^{1/}

En definitiva los 'errores' del pasado han sido detectados y estudiados pero no incorporados en la toma de decisiones.

Si la asimilación de las experiencias propias no resulta fácil - y Chile ciertamente no es caso único al respecto - la asimilación de experiencias ajenas lo es aún menos. Para mejorar en ambos sentidos parece fundamental, primero, intentar una cierta estandarización en los análisis de diferentes experiencias nacionales y, segundo, buscar formas esquemáticas y simples para presentar los resultados.

En este espíritu, y tal como fuera establecido en la introducción general del documento, el presente capítulo se estructuró tomando como base el enfoque conceptual común del proyecto interregional sobre Empresas Transnacionales (CEPAL/CET/ESCAP/ECA), que indudablemente constituye un interesante avance en respuesta a los requerimientos de estandarización y sistematización anteriormente planteados.

El enfoque en cuestión distingue en las negociaciones entre países en desarrollo y las ET tres elementos centrales: la situación de negociación, el proceso de negociación y la distribución de los beneficios resultantes. A su vez, la situación de negociación está compuesta por cuatro tipos de factores: factores relativos al país receptor, factores relativos a la empresa transnacional, factores relativos a la naturaleza del producto básico en cuestión y factores relativos al medio ambiente internacional en que se dan las negociaciones.

^{1/} Entre los trabajos desarrollados por investigadores chilenos destaca el desarrollado por el grupo CEPLAN (hoy CIEPLAN), en particular por Ricardo Ffrench-Davis y Ernesto Tironi. Algunos de los trabajos más importantes de este grupo y de otros especialistas chilenos se encuentran en: R. Ffrench-Davis, E. Tironi, "El cobre en el desarrollo nacional", CEPLAN, Ediciones Nueva Universidad, 1974.

Tomando en consideración algunos aspectos propios del caso chileno con respecto al cobre, y algunas restricciones de tipo operacional que el modelo descrito tiene, la exposición ha sido ordenada de la siguiente forma modificada.

En una sección inicial se describen y analizan algunos elementos definitorios generales de la situación de negociación entre Chile y las empresas del cobre. En dicha sección se establecen, en primer lugar, los factores relativos a la naturaleza de la materia prima específica de que se trata, poniendo énfasis en algunos aspectos peculiares del mercado y la industria internacional del cobre. En segundo lugar, se describen algunos antecedentes históricos y económicos generales del caso chileno que, en alguna medida, distinguen éste de otros casos, y que son elementos claves en la comprensión de la relación entre el país y las ET en todo el período analizado.

En las secciones siguientes se analizan las políticas del cobre en Chile por períodos, estudiando para cada uno de ellos la situación internacional, la situación interna del país y las políticas públicas ejecutadas, la situación local e internacional de la ET y su reacción frente a las políticas públicas y, por último, los resultados de las políticas en términos de la distribución de beneficios (en un sentido general).

Al establecer los períodos no se intenta hacer historia sino solamente evaluar los resultados de los diferentes tipos de políticas en distintas circunstancias, e investigar las causales que determinaron esos resultados.

En total concordancia con el enfoque conceptual del proyecto global, la tesis central a ser probada en el estudio de la experiencia chilena es que la comprensión de las relaciones entre países en desarrollo y ET no puede ser lograda en el contexto del simplificado modelo neoclásico de la firma y de los mercados.

La empresa transnacional claramente no se comporta como la firma atomizada operando en un mercado de perfecta competencia. Tampoco responde a las condiciones económicas y a las políticas públicas en los países en

/que operan,

que operan, en la forma en que lo hacen las empresas locales.^{1/} La empresa transnacional opera optimizando sus operaciones globalmente y ello condiciona el efecto de las políticas públicas, sobre el comportamiento de estas empresas, especialmente en países subdesarrollados. Por otra parte, la gran firma internacional no sólo reacciona a factores de índole económica, sino también a factores de orden político. Obviamente, las políticas públicas son evaluadas por éstas empresas no sólo en términos del atractivo teórico, en forma estática, sino también en términos de la credibilidad política y de la consecuente permanencia de dichas políticas en el largo plazo.

Aún más, las acciones de las ET no son separables, al menos en el largo plazo, de lo que es la evolución del sistema internacional en su conjunto, y de la situación, dentro de ese proceso, de los países centrales donde localizan el eje de sus respectivos procesos de expansión.

Por otra parte, las políticas públicas en los países periféricos no pueden ser entendidas sino en relación a los procesos políticos y económicos globales en estos países, a su relación con la evolución del sistema internacional en su conjunto, y a la relación dinámica entre el Estado huésped y las ET que operan en ese mismo país.

Por último debe tenerse presente que con mucha frecuencia la ET deja de ser un ente puramente económico, particularmente en los países periféricos, transformándose en un actor importante en la vida política de éstos.

Todo lo anterior se proyecta en el examen de las políticas del cobre en Chile, sus efectos sobre el comportamiento de las ET y los resultados en términos de la distribución de los beneficios entre las compañías y el país.

^{1/} Theodore Moran, "Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile", Princeton University Press, 1974, pp. 5-6.

En ese sentido, el caso del cobre en Chile constituye una clara validación del modelo dinámico de negociación, con los componentes histórico-estructurales que en este documento hemos agregado.^{1/}

Para terminar esta introducción metodológica, dos deficiencias del análisis deben ser mencionadas. Primero, se excluye el estudio de la distribución interna de los retornos que el país obtiene de sus negociaciones con ET en el sector del cobre. Segundo, se establece sólo parcialmente la relación entre las políticas públicas y la evolución de los conflictos sociales al interior del país. En ambos casos la causal de exclusión es simplemente que de no hacerlo así el trabajo se convertiría necesariamente en una interpretación de la evolución de la sociedad chilena en su conjunto en el presente siglo. Entre otras cosas, por el rol central que el cobre ha jugado en la economía y la política nacional desde la aparición de las empresas extranjeras en el cobre chileno, a principios del siglo.

2. Caracterización general de la situación de negociación

En forma muy breve se describen en esta sección algunos elementos definitorios generales de la situación y el proceso de negociación entre el Estado chileno y las ET en el cobre. Estos factores característicos son generales en el sentido de que su incidencia en la relación Estado-empresas se proyecta a todos los períodos y políticas revisadas.

A pesar de que la mayoría de estos factores son ampliamente conocidos, parece importante consignarlos aquí con el fin de dejar en claro las especificidades, primero del caso del cobre y, segundo, del caso de Chile. Se trata de, en el espíritu general del trabajo, ayudar a distinguir entre lo que es aplicable y lo que no es aplicable a las experiencias de otras materias primas y de otros países.

^{1/} La incorporación de los componentes histórico-estructurales al modelo dinámico de negociación intenta recoger la crítica y la proposición formuladas en: Carlos Fortin "The State, MNCs and Natural Resources in Latin America", en IDS Bulletin, julio de 1977, vol. 9, N° 1. Fortin sostiene que 'La debilidad (del modelo de negociación) radica en el hecho que éste no relaciona el poder en abstracto y los procesos de aprendizaje que describe con el desarrollo contemporáneo concreto del sistema capitalista mundial y sus implicancias para las industrias de recursos naturales'. En el modelo no pone la relación entre inversionistas extranjeros y países huéspedes en el contexto de la relación cambiante entre el centro y la periferia del sistema capitalista, su expresión interna en esta última (p.49).

a) Factores relativos a la naturaleza del producto, de su mercado y del proceso de producción

i) El cobre como producto estratégico. El primer factor de esta índole que juega un rol crucial, en toda la historia de la relación Estado-empresas extranjeras en el cobre chileno, es el carácter estratégico de este metal. Aun cuando el porcentaje del consumo mundial de cobre explicado directamente por la industria de defensa es muy bajo (menos de 4%), la seguridad de abastecimiento en los períodos de conflicto bélico es fundamental para las grandes potencias. Ello determina, en primer lugar, que el mercado internacional sea muy sensible a situaciones de esta naturaleza. En segundo lugar, ello explica en forma importante el estímulo que en distintos períodos las posiciones de los países centrales han dado a la búsqueda de nuevas y seguras fuentes de abastecimiento. En tercer lugar, el carácter estratégico del cobre ha ocasionado que el Gobierno de los Estados Unidos haya en general intervenido los mercados del cobre en los períodos bélicos en que le ha cabido una directa participación. Este hecho es de crucial importancia para entender la evolución de la relación Estado-empresas transnacionales en Chile y, en particular, el desarrollo del concepto de dependencia económica en el seno de la sociedad chilena.

ii) La existencia de un mercado competitivo de referencia. Una característica importante del caso del cobre que en distintos grados se da también en el caso de otros minerales, es que subsisten mundialmente dos mercados: el mercado de productores norteamericanos, altamente oligopolizado, y el mercado libre, representado - a pesar de su carácter marginal - por la Bolsa de Metales de Londres (LME). Este hecho ha sido también crucial para la evolución de la situación y el proceso de negociación en Chile, entre otras cosas porque ha permitido evaluar los efectos - en términos de pérdida de retorno - de que el cobre chileno estuviera integrado a la estructura oligopólica del mercado norteamericano.

Por otra parte, ligado a la pérdida de poder del cartel de productores norteamericanos a partir de la Segunda Guerra Mundial, el así llamado mercado libre ha ganado importancia en el ámbito mundial. Si a ello se

/agrega que

agrega que en la industria internacional del cobre, excluyendo Estados Unidos, se da una baja integración vertical a través del mercado de refinados, se configura un escenario de mercado bastante competitivo y por tanto favorable a los procesos de control nacional creciente sobre la función de comercialización de este metal.

iii) El carácter de los proyectos de inversión en la minería del cobre.

Otro elemento de vital importancia para entender los procesos de negociación en la explotación de cobre en países periféricos es la magnitud, el carácter y la vida útil de las inversiones involucradas. Se trata en general de proyectos que implican fuertes influjos de capital inicial, que tienen un largo período de maduración de las inversiones y una vida útil en general muy extensa y que, por diversas razones, tienden a tomar formas de enclaves extranjeros. A ello se agrega que, fundamentalmente en las etapas iniciales del proyecto - exploración y prospección - existe un grado considerable de incertidumbre respecto a la calidad y cantidad de las reservas.

b) Factores relativos a las condiciones específicas en que se inicia la relación entre empresas extranjeras y el Estado chileno

Se trata solamente de destacar tres aspectos de la situación chilena que ponen un sello distintivo, aunque no necesariamente exclusivo, a la aparición de las ET en el cobre chileno. Estos tres aspectos fueron sin duda determinantes en la historia hasta nuestros días de la relación Estado-empresas.

i) Las dos empresas extranjeras que en las primeras tres décadas del siglo tomaron el control e impulsaron el desarrollo de las grandes minas de cobre en Chile - Anaconda y Kennecott - eran a su vez las dos más grandes firmas en la industria internacional del cobre, y se situaban entre las más grandes del mundo.

ii) Las dos inversiones de mayor importancia de dichas empresas en Chile dieron origen a las dos minas de mayor tamaño en el mundo - cada una en su tipo - situación que se mantiene hasta hoy en día. Chuquibambilla es la mina de cobre más grande del mundo a tajo abierto y El Teniente es la mina subterránea de cobre más grande del mundo. Al mismo tiempo, las leyes de metal fino de estas minas son incluso hoy en día muy superiores al promedio mundial, y en particular a las del mayor productor de cobre

/del mundo:

del mundo: Estados Unidos. En el año 1978, la ley del mineral extraído fue de 2.1% para Chuquicamata y de 1.5% para El Teniente, mientras que en Estados Unidos muchas minas bajan hoy en día del 0.5%. Por último, las reservas de estas minas eran y siguen siendo enormes. El Teniente, con reservas estimadas en 1977 (probadas y probables) en 43.9 millones de toneladas de cobre contenido con una ley media de 1.07%, explica el orden del 10% de las reservas mundiales totales. Las reservas de Chuquicamata en el mismo año alcanzaban a 18.1 millones de toneladas de cobre contenido, con una ley media de 1.18%.^{1/} Como consecuencia de este conjunto de características - tamaño y riqueza de las reservas y escala de producción - las rentabilidades de esos proyectos en las etapas iniciales y en las etapas posteriores fueron espectaculares, manteniéndose hasta hoy en día - más de 50 años después - como negocios extraordinariamente rentables y aún de larga vida. Esta situación privilegiada sin duda alguna ha sido a lo largo del período examinado un factor altamente positivo para el poder de negociación del Estado en Chile.

iii) Las inversiones de capital extranjero que involucró la apertura de las minas chilenas de cobre resultaban también espectaculares para el período histórico en que se realizaban. Ello queda claramente reflejado en el hecho que, como resultado de dichas inversiones, Chile pasara a explicar un porcentaje cercano al 30% del valor de toda la inversión extranjera estadounidense en América Latina, con un valor de la inversión per cápita 2 veces superior al de Venezuela, 4 veces superior al de Argentina y 20 veces superior al de Brasil.^{2/}

El primer hecho mencionado destaca la jerarquía de la "contraparte" con que al Estado chileno y la sociedad chilena en su conjunto le tocó negociar.

El segundo hecho da una indicación de la magnitud a negociar y del potencial de conflicto involucrado en ello.

^{1/} El tamaño de una mina se refiere a la capacidad instalada de producción y no al monto de las reservas de mineral de ésta, aunque obviamente existe una cierta correlación entre ambos indicadores.

^{2/} Datos obtenidos de U.S. Department of Commerce, 'Investment in Chile', p. 12

El tercero deja en claro que necesariamente el Estado Norteamericano jugaría un rol importante en la dinámica de la relación Estado-empresas transnacionales en el cobre chileno.

Existen una serie de otros factores de carácter general y de vital importancia en la historia de las políticas de cobre en Chile, que se refieren a la crucial importancia del cobre para la economía chilena. Ellos no han sido mencionados aquí por haber sido analizados en detalle en el capítulo anterior.

B. LAS POLITICAS DEL COBRE EN CHILE Y SUS EFECTOS: ANALISIS POR PERIODOS

Introducción

Para efectos de este trabajo, la historia del cobre en Chile se inicia en las primeras décadas del presente siglo. Por dos razones muy ligadas entre sí: primero, porque sólo en este siglo la minería del cobre en Chile alcanza categoría de 'gran minería' y, segundo, porque es a partir de 1900 que aparecen en Chile las empresas transnacionales.

La historia del cobre en Chile entre 1900 y 1970 puede ser separada en dos grandes períodos, cuya demarcación precisa, sin embargo, resulta difícil. El primero es el período de la desnacionalización de la minería del cobre, el de la aparición y expansión de las actividades de las empresas transnacionales. El segundo puede ser definido como el largo y gradual proceso de incremento en el control nacional sobre los excedentes y las grandes decisiones en el sector del cobre chileno.

El primer período ha sido también definido como el del 'laissez-faire', lo que no es en ningún caso sorprendente si se piensa lo que era en las tres primeras décadas del siglo el estado de desarrollo de las estructuras políticas, sociales y económicas en los países de la periferia. En todo caso desde el punto de vista de este trabajo, este período no es, por tanto, de mayor interés directo. En efecto, mal puede hablarse de políticas del cobre en esa fase del desarrollo de Chile.

/Sin embargo,

Sin embargo, el análisis de ese período resulta importante por cuanto se definen en él las condiciones iniciales de la relación entre el Estado chileno y las ET.

Diversos autores han fijado el fin de este período en diferentes años. En estricto rigor, las diferencias deben entenderse más bien en cuanto al inicio del período siguiente. Para algunos el año de quiebre es el año 1925, para otros el año 1934. Por razones que explicaremos más adelante en este trabajo se escogió el año 1939 para separar el período de la desnacionalización y el laissez-faire del período de la nacionalización progresiva.

Este segundo período, del cual sí se pueden obtener lecciones en cuanto a políticas alternativas, debe ser a su vez separado en subperíodos. Esta subdivisión tiene además límites precisos y consensualmente aceptados. El primero de ellos va de 1939 a 1955, año en que se produce una reversión temporal de la tendencia hacia el mayor control nacional; el segundo período va de 1955 a 1964, año en que se inicia el proceso de chilenización; el tercero va de 1964 a 1970 o sea, hasta la etapa de la nacionalización total de la minería del cobre.

En las secciones siguientes analizaremos todos los períodos y subperíodos descritos de acuerdo al esquema propuesto en la introducción metodológica, esto es, caracterizando en cada período la situación interna y las políticas públicas, la situación de las transnacionales involucradas y sus reacciones a las políticas y al medio ambiente internacional. Todo ello con el objetivo final de evaluar los resultados de las políticas llevadas a cabo e interpretarlos.

1. El período de la desnacionalización y el 'laissez-faire': 1900-1939

a) El contexto económico y político mundial 1/

El inicio del siglo XX marca la expansión acelerada de las inversiones norteamericanas en el exterior. En América Latina y particularmente en

1/ El análisis de los contextos económicos y políticos mundiales en los tres subperíodos analizados en este capítulo está en gran parte basado en la información y los planteamientos contenidos en: Carlos Fortín "Nationalism and Dependence in Natural Resources", versión preliminar del capítulo 1 del libro "The International Politics of Nationalization: The Case of Chilean Copper" (forthcoming).

Chile la expansión de las actividades de las transnacionales norteamericanas se produce al mismo tiempo que el capital inglés pierde su poder relativo.

Algunos autores consideran que en este período, las economías centrales, especialmente la de Estados Unidos, experimentan una situación de 'exceso de capital', que fuerza la expansión del proceso de inversión fuera de sus fronteras. La polémica al respecto es conocida y compleja. Lo concreto, sin embargo, es que se observa en ese período una expansión del mercado financiero en los países centrales que hace relativamente fácil financiar - en transnacionales específicas - el inicio de actividades productivas en el exterior. Por otra parte, el proceso de expansión de las ET en este período está fuertemente orientado al sector de materias primas (fundamentalmente minerales y combustibles) en la periferia del sistema capitalista. Primero, porque el proceso de explotación de los recursos naturales en el centro hace bajar la calidad promedio de las reservas de estos países. Segundo, porque, surge en este período en las naciones industrializadas la preocupación por el abastecimiento futuro de materias primas para alimentar sus dinámicos aparatos industriales.1/

Una cita de la época ilustra esta parte de la racionalidad de expansión hacia el exterior, en el caso del cobre: "A comienzos de 1914, John D. Ryan, Presidente de Amalgamated Copper Co., expresó al Comité Jurídico de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos que 'del total de recursos conocidos de cobre en este país parecería que el cobre se agotará en 15 años'".2/

En estas condiciones, no sólo las empresas norteamericanas sentían un fuerte estímulo en buscar nuevas formas de abastecimiento, sino también el Gobierno de los Estados Unidos impulsaba abiertamente este proceso.3/

1/ Ver C. Fortín, "Nationalism and Dependence in Natural Resources", op.cit., pp. 6-10 y CEPAL/CTC Joint Unit, TNCs in Export Oriented..., op.cit., p. 21.

2/ M. Wilkins, The Emergence of Multinational Enterprise: American Business Abroad from the Colonial Era to 1914 (Harvard University Press, 1970, p. 110). Citado en C. Fortín, "Nationalism and Dependence in Natural Resources", op. cit., p. 8.

3/ C. Fortín, "Nationalism and Dependence in Natural Resources", op.cit., cuadro 1, p. 5.

Todo lo anterior explica que en 1897 el porcentaje de la inversión extranjera norteamericana en minería y petróleo era de 31%, mientras que este porcentaje alcanzaba a 52% en 1914.^{1/}

Por último, la Industria Internacional del Cobre continúa en este período su fuerte expansión, iniciada en las últimas 2 décadas del siglo XIX, fundamentalmente como resultado de la incorporación masiva de la electricidad en los sistemas industriales avanzados.^{2/} Este proceso va acompañado de una revolución en los procesos tecnológicos de extracción de cobre. Aparecen las tecnologías en gran escala que permiten la explotación rentable de minas de leyes muy inferiores a, por ejemplo, las que caracterizaban la explotación en Chile, a manos de empresarios nacionales, de pequeñas y medianas minas en la segunda mitad del siglo XIX.

Dichas tecnologías llevan, por una parte, aparejado un poder monopólico para las grandes empresas que las generan o controlan y, por otra involucran fuertes influjos iniciales de capital.

b) La situación interna de Chile y factores relacionados

Como fuera anticipado al establecer los períodos, las primeras décadas del siglo son caracterizables como un típico período de laissez-faire, en absoluto sorprendente para una época en que gran parte de los países de la periferia se insertan al sistema capitalista internacional en un esquema todavía colonial o neocolonial. En rigor, Chile estaba muy por delante de la mayoría de los países periféricos en cuanto al desarrollo de las estructuras políticas, sociales y económicas. Este desarrollo se refleja ya en este mismo período, pero mucho más claramente en el período siguiente.

En la década de los 20 se producen en Chile los primeros indicios del proceso de emergencia de los sectores medios y del movimiento popular en la escena política.^{3/} Ello incide, aunque sólo superficialmente, en la discusión y diseño de las políticas del cobre hasta 1939, momento en el cual se produce un cambio visible en la dinámica histórica de la sociedad chilena.

^{1/} C. Fortín, "Nationalism...", op.cit., p. 8.

^{2/} Ver N. Girvan, "Copper in Chile: A Study in Conflict between Corporate and National Economy", Institute of Social and Economic Research, University of West Indies, Jamaica, 1972, pp. 9-10.

^{3/} E. Lahera, "Public Policies and Foreign Investment in Latin America: The Cases of Argentina and Chile" (Ph. D. Thesis, Princeton University, 1979).

En estricto rigor, el período de perfecto laissez-faire - en la perspectiva de las empresas transnacionales - dura sólo hasta 1925. Hasta ese año la tributación a estas empresas era igual a la tributación general para las empresas chilenas: un escaso 6% sobre utilidades.^{1/} No existían restricciones de ningún tipo sobre las remesas de utilidad, sobre las importaciones de insumos, sobre las decisiones estratégicas, etc.

El grado de control estatal sobre las empresas era extremadamente bajo, incluso en lo que se refiere a la información contable. Las formas de presentación de los informes anuales de las compañías hacen difícil incluso hoy en día evaluar adecuadamente la marcha de éstas en esos años. Sólo a partir de 1924, con la creación de la Superintendencia de Sociedades Anónimas, se exige a las empresas estandarizar sus informes anuales sometién-dose a las formas contables chilenas.

La concepción global sobre el problema de la inversión extranjera que domina en esos años en los grupos gobernantes es aquella que postula que cualquier aporte de capital externo es beneficioso para el país. El tratarse de un recurso natural no renovable con ventajas comparativas no hace mayor diferencia, excepto, como lo ilustra el caso del salitre y la evolución posterior del caso del cobre, cuando ello queda visiblemente reflejado en las utilidades de las compañías.^{2/}

En ese contexto no extraña que hasta 1945, las empresas extranjeras del cobre operando en Chile incluyeran en sus balances reservas por "depletion allowance", concepto extraído de la legislación minera norteamericana que permite descontar de impuestos un determinado monto por el agotamiento de los yacimientos.

En rigor, es difícil discernir si en Chile las empresas del cobre hacían esta deducción antes o después del cálculo de impuestos. Pareciera ser que, al menos desde el año 1925 en adelante, la reserva por "depletion allowance" no era utilizada como una vía de disminuir el pago de impuestos sino sólo como una forma de hacer aparecer menos utilidades en sus balances.

^{1/} A esto debiera agregarse una serie de impuestos indirectos menores tales como el impuesto patrimonial, el impuesto minero y otros. En su conjunto, sin embargo, estos impuestos representaban un porcentaje pequeño del impuesto directo.

^{2/} Al mismo tiempo que las empresas del cobre recibían un tratamiento extraordinariamente favorable, que se resume en el 6% de tributación, las empresas salitreras estaban afectas al 50% de impuestos de las utilidades, C. Fortín, "Nationalism and Dependence...", op.cit., p. 7.

Dicha presión se inicia en el año 1925, con la imposición de un impuesto adicional de 6% a las utilidades de las grandes empresas del cobre. Este, el primer impuesto especial a la minería del cobre, se instaure en los momentos en que el Gobierno inicia la Reforma Social en Chile.^{1/}

Un segundo aumento de otro 6% en la tasa tributaria se produce en el año 1934, llevando la tasa total a un 18% de las utilidades. En ese mismo año se establece un tratamiento cambiario especial a la minería del cobre, que obliga a las empresas a cambiar divisas a una tasa de cambio fija para financiar los gastos locales de operación y que hace subir considerablemente la tasa tributaria efectiva.^{2/} En la medida que los problemas de balanza de pagos producen una devaluación de la moneda nacional, este mecanismo cambiario se convierte en un verdadero impuesto cambiario de considerable y creciente impacto en los ingresos fiscales hasta 1955.

Las medidas tributarias y cambiarias del año 1934 son, más que la expresión de la evolución política y social interna, la resultante del fuerte impacto que la depresión mundial tuvo sobre la economía chilena a partir de 1931. La baja en el valor de las exportaciones de cobre tuvo como respuesta por parte del gobierno el aumento de la tributación. Debe tenerse presente al respecto que en el año 1932 por primera vez las exportaciones de cobre superan a las del salitre.^{3/} A partir de ese momento el cobre sustituye al salitre como la principal fuente de divisas a una balanza de pagos crónicamente deficitaria. El cobre pasa a primer plano y con ello la discusión sobre las políticas que lo afectan.

^{1/} Bajo el Gobierno de A. Alessandri. Para un análisis en mayor profundidad de este período y de la forma en que se llega a la imposición de este impuesto especial, véase: C.W. Reynolds, Development Problems of an Export Economy, en: M. Marmalakis, C.W. Reynolds, "Essays on the Chilean Economy", The Economic Growth Center, Yale University, IRWIN, 1965.

^{2/} En el período 1935-1939 la tasa efectiva de tributación alcanzó a 29.1% lo que, comparado con la tasa tributaria teórica de 18%, muestra la importancia del impuesto cambiario (véase cuadro 3 del Anexo Estadístico).

^{3/} E. Lahera, op. cit., p. 62.

c) La situación y estrategia de las transnacionales 1/

En la aparición de las transnacionales en el cobre chileno se combinan los ya mencionados tres elementos centrales en la expansión del sistema capitalista a la minería del tercer mundo en los albores del siglo: la búsqueda de rentas diferenciales, el acceso a nuevas fuentes de abastecimiento y la situación de sobreoferta en los mercados financieros de los países centrales.

La importancia relativa de estos factores depende, obviamente, de la situación específica y las formas de comportamiento también específicas de cada una de las transnacionales. Es por ello conveniente hacer un análisis separado para cada caso.

Anaconda Copper Co.

La aparición de Anaconda en la minería del cobre en Chile se produce en el año 1916, durante el período de acelerada expansión de sus actividades mundiales, que se prolonga hasta mediados de la década siguiente. En el año 1916 Anaconda compra de William Braden, a quien esta empresa había comisionado para buscar cobre en Chile, el mineral de Potrerillos y constituye la Andes Copper Mining Co. Con una inversión total cercana a 55 millones de dólares en los siguientes 11 años, la empresa empieza a producir recién en el año 1927.^{2/}

Por otra parte, en el año 1923 Anaconda compra de los Guggenheim el 51% del capital de Chile Exploration Co. (CHILEX), que explota el yacimiento de Chuquicamata. Para pagar los 77 millones de dólares que Chuquicamata le costó a Anaconda, ésta obtuvo en el mercado financiero americano créditos por 150 millones de dólares, en una de las transacciones de mayor envergadura de su época.^{3/}

^{1/} El análisis de la situación y estrategia de las ET en este y los próximos períodos está esencialmente basado en N. Girvan, op.cit.

^{2/} Todos los datos respecto a los montos de inversión en cada uno de los casos analizados constituyen sólo una gruesa aproximación a los valores reales de la inversión física sobre los cuales no existen buenos antecedentes.

^{3/} N. Girvan, op.cit., p. 43.

En ambos casos - Potrerillos y Chuquicamata - Anaconda pareciera haber estado motivada más por los elementos de seguridad de abastecimiento y expansión de las actividades de la empresa, que por la búsqueda de utilidades directas. Ello es al menos muy claro en el segundo caso: Anaconda compró en 1922 la American Brass Co., como una forma de integrarse verticalmente hacia adelante, asegurando el mercado al cobre producido por sus minas en Estados Unidos.^{1/} Sin embargo, dicha adquisición dejó a Anaconda con exceso de capacidad de manufacturación en relación a su producción de cobre de mina.

Ello lleva a Anaconda a intentar comprar la Utah Copper Co., poseedora de una de las mejores minas de cobre en Estados Unidos.^{2/} Dicho intento fracasó, lo que motivó la compra de Chuquicamata a un precio que refleja el valor que Anaconda asignaba a mantener una estructura verticalmente integrada y balanceada entre sus diferentes partes.

Anaconda realizó gran parte de las operaciones de ese período sobre la base de un fuerte endeudamiento, lo que significó que en el año 1924 la deuda de la empresa alcanzara a un 40% del activo total. En ese momento Anaconda inicia su período de consolidación que se prolongará hasta la primera mitad de la década del cuarenta.

Kennecott Copper Co.

A diferencia del caso de Anaconda, la aparición de Kennecott en la minería chilena responde fundamentalmente a la búsqueda de utilidades directas e inmediatas. Ello es consistente con la forma de operar de los Guggenheim, quienes consolidaron sus operaciones en Chile y Estados Unidos en 1915 a través de Kennecott Copper Co.

Los Guggenheim (Kennecott) tomaron control en 1909 de Braden Copper Co., propietaria de la mina El Teniente en el momento en que William Braden - quien a su vez había comprado las pertenencias en 1904 - había, por una parte, avanzando sustancialmente en el desarrollo de la mina y, por la otra, estaba fuertemente endeudado con los Guggenheim. Las utilidades

^{1/} Ibid., p. 43.

^{2/} C. Fortín, op.cit., p. 9.

obtenidas por Kennecott en el largo período 1914-1969 demuestran que los Guggenheim no se equivocaron al escoger la mina de El Teniente para acumular rentas diferenciales.

En 1912 los Guggenheim tomaron control de Chuquicamata, también de manos de un particular norteamericano que había consolidado numerosos yacimientos mineros pequeños en una gran pertenencia. Es claro de nuevo en este caso, que el interés fundamental de los Guggenheim era obtener fuertes utilidades directas de la operación, lo que sin duda logran en este caso hasta el año 1923, fecha en que traspasan Chuquicamata a Anaconda, obteniendo además una ganancia de capital espectacular.

Con los fondos obtenidos de la venta de Chuquicamata los Guggenheim incursionan en lo que terminaría siendo su gran fracaso en Chile: la industria del salitre.

d) Los resultados de las "políticas": la distribución de beneficios

El período de desnacionalización de la minería del cobre y del laissez-faire - paulatinamente erosionado - tiene como primer y crucial resultado un flujo considerable de inversión norteamericana a Chile, un aumento espectacular de la producción de cobre en este país y, aparejado a esto último, una recuperación de la importancia de la minería del cobre chileno en el mercado internacional.

En todo el período (1900-1939) se invierte una cifra del orden de casi 1 000 millones de dólares (de 1979) cuya mayor parte se efectúa antes de 1925.^{1/}

La producción de cobre de las 3 grandes minas en manos de transnacionales presenta tasas de crecimiento superiores al 15% anual en todo el período 1915-1930. Chile pasa de una incidencia despreciable en la industria mundial de cobre a principios de siglo, a representar alrededor de un 15% de la producción mundial a fines de los años 30. (Ver cuadros 19-21 para todos los datos analizados en esta sección.)

^{1/} Este valor, como fuera anteriormente mencionado, es sólo una gruesa aproximación y probablemente sobreestima el valor real. Esto último por cuanto incluye no sólo las inversiones propiamente tales sino también la compra de las pertenencias.

Como era dable esperar, sin embargo, este desarrollo acelerado de la minería del cobre en Chile no tuvo un impacto espectacular sobre el proceso de desarrollo económico nacional. Del total del valor de la producción en los periodos 1925-1929 y 1935-1939, sólo un poco más del 30% quedaba en Chile, ya sea a través de remuneraciones, compras nacionales, ingresos fiscales y otros.^{1/} La tasa efectiva de tributación fue sólo de 16.6% en el quinquenio 1925-1929 subiendo a 29% en el segundo quinquenio de la década siguiente (véase el cuadro 19). Al mismo tiempo las compañías extranjeras obtenían ganancias espectaculares comparadas con las tasas promedio de rentabilidad mundial. En CHILEX (Chuquibambilla) y Braden (El Teniente) la rentabilidad sobre valor de libros superaba el 35% en los quinquenios 1925-1929 y 1935-1939 (véanse los cuadros 19 y 20).^{2/}

Por otra parte, el empleo generado es bajo en términos relativos a los montos de inversión y al valor de la producción. Se estimaba que, hacia 1930, el empleo total de la gran minería era del orden de 20 000 personas.

En síntesis, la incursión de las empresas norteamericanas en el cobre chileno se traduce en la creación de 3 enclaves extranjeros al interior de la economía nacional. Aunque esa industria no sea capaz de actuar como un centro dinamizador del crecimiento económico del país, empieza a tener una importancia cada vez mayor en relación a la balanza de pagos y a los ingresos fiscales a partir de los comienzos del decenio de los 30.

^{1/} Se excluye del análisis el período 1930-1934 por tratarse de un período recesivo y por tanto con distorsiones que pueden conducir a erróneas conclusiones.

^{2/} Andes siempre tuvo una rentabilidad menor, pero esto, lejos de quitarle fuerza a las cifras anteriores, las refuerza. En efecto, el hecho de que Anaconda se mantuviera explotando y reinvertiendo en esta mina, a pesar de que a partir de 1930 la rentabilidad promedio de ella fuera muy baja (ver cuadro 20), es un indicador de lo extraordinaria que era la rentabilidad en las otras dos grandes minas.

Cuadro 19

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

	1912- 1914	1915- 1919	1920- 1924	1925- 1929	1930- 1934	1935- 1939	1940- 1944	1945- 1949	1950- 1954	1955 1959	1960- 1964	1965- 1969
Producción anual promedio (miles de toneladas)	8.5	152.8	110.0	224.9	178.0	229.5	438.4	398.9	345.6	432.9	501.1	519.9
Participación producción Gran Minería del Cobre en producción mundial												
Porcentaje		4.2	10.6	13.9	14.8	15.7	17.2	18.4	12.7	12.6	11.1	9.7
Tasa anual crecimiento producción			15.6	15.8	-4.0	11.1	7.8	-1.8	-2.5	4.8	2.7	0.6
Promedio anual valor retornado (millones de dólares constantes de 1979)				131.1 _a	81.5	119.3	257.6	273.5	388.6	465.2	513.2	952.8
Promedio anual valor retornado a precios de cobre constantes _b / (millones de dólares de 1979)				133.5 _a	119.8	152.5	339.8	340.6	347.7	398.8	487.6	577.4
Porcentaje valor retornado				31.1 _a	42.3	31.5	49.0	56.1	68.1	59.9	62.5	68.2
Tasa efectiva de tributación (porcentaje)				16.6	29.0 _c	29.1	51.0	62.8	78.6	67.2	68.1	70.0
Porcentaje de gastos realizados en Chile _d / Grado de elaboración del cobre (porcentaje)				50.0	49.0	41.8	53.4	58.4	56.8	59.0	67.3	74.9
Refinado							83.8	81.7	73.9	52.6	47.3	52.3
Blister							16.2	18.3	26.1	47.4	52.7	41.7
Empleo miles de personas _e /(promedio anual)									16 077	17 094	18 242	20 664

Fuente: Apéndice Estadístico, varios cuadros.

_a/ 1927-1929._b/ Calculado dividiendo el valor retornado por el cociente entre el precio del período correspondiente y el precio promedio del período 1927-1969._c/ Excluye años 1932 y 1933 en que las empresas sufrieron pérdidas._d/ Excluye depreciación y pago de intereses._e/ Construido sobre la base de cifras de French-Davies, *op.cit.*, p. 221.

Cuadro 20

ANACONDA Y LA INDUSTRIA DEL COBRE EN CHILE

	1920- 1924	1925- 1929	1930- 1934	1935- 1939	1940- 1944	1945- 1949	1955- 1959	1960- 1964	1965- 1969	1925- 1968
<u>Chilex (mina Chuquibambuta)</u>										
Inversión bruta período (miles de dólares)	466.6	91.3	13.2	10.1	17.5	88.5	130.3	102.3	321.1 _{a/}	
Rentabilidad (porcentaje)										
Sobre valor depreciación de la inversión	-	15.0	-0.3	15.2	21.7	18.0	11.2	10.2	20.0 _{a/}	13.2
Sobre valor de libros	-	58.0	2.1	44.6	41.1	38.2	22.2	14.2	24.0 _{a/}	29.2
Inversión respecto utilidades más depreciación	331.6	22.0	18.4	2.6	10.1	25.8	27.5	21.9	42.4 _{a/}	
<u>Andes (minas Potrerillos y El Salvador)</u>										
Inversión bruta período (miles de dólares)	83.6 _{b/}	213.4	10.1	2.9	4.4	0.6	261.5	34.5	83.8 _{a/}	
Rentabilidad (porcentaje)										
Sobre valor depreciación de la inversión		13.8	-0.2	5.0	6.6	3.3	1.3	1.4	11.1 _{a/}	
Sobre valor de libros						2.4	1.3	2.2	12.6 _{a/}	
Inversión respecto utilidades más depreciación	-	265.4	73.7	3.1	3.4	0.8	675.7	21.0	42.3 _{a/}	
Rentabilidad Anaconda global (porcentaje)		4.7		5.0		5.8 _{c/}	6.1		9.2 _{a/}	5.7
Aportes subsidiarias chilenas al ingreso neto de Anaconda (porcentaje)	-	75.0		61.0		50.0 _{c/}	56.0		73.0	61.0
Porcentaje de la inversión total de Anaconda realizada en Chile		11.0		3.0		22.0 _{c/}	25.0		24.0	19.0
Inversión respecto utilidades más depreciación Chilex más Andes		69.1 _{d/}		6.1		62.6 _{c/}	46.3		46.4	

Fuente: Senado de Chile Antecedentes económicos y estadísticos relacionados con la Gran Minería del Cobre (Boletín de información económica Nº 157, Santiago, 1969); Garvan N., Copper in Chile (Institute of social and economic research, Jamaica, 1972).

_{a/} 1965-1968.

_{b/} 1913-1924.

_{c/} 1945-1954.

_{d/} 1922-1934.

Escapa al alcance de este trabajo entrar en la discusión sobre las causas que explican el proceso de desnacionalización, así como de los efectos que pudiera haber tenido en el desarrollo chileno una minería "nacionalizada". Lo concreto es que hasta por lo menos el segundo quinquenio de la década de los 20, la relación entre el Estado chileno y las compañías extranjeras debe ser visto en clara ventaja unilateral para las segundas.

Las empresas estaban obteniendo fuertes ganancias pero al mismo tiempo haciendo grandes inversiones, transfiriendo tecnología al país y si bien el aporte a las arcas fiscales y a la balanza de pagos era pequeño en relación al valor de la producción, no era despreciable en relación al valor total de dichas cuentas. Sin duda, de no haberse producido el crecimiento que se produjo en la minería del cobre en el período 1910-1930, el fin de la era del salitre podría haber traído para la economía chilena consecuencias mayores que las que en realidad trajo.

La relación Estado-empresas cambia de carácter a partir de la década de los 1930, momento a partir del cual el Estado y la sociedad chilena empiezan a sentir los efectos, por una parte, de que las decisiones sobre el cobre chileno sean tomadas por empresas extranjeras en el contexto de optimizar sus operaciones mundiales y, por otra parte, de que este tipo de inserción en la economía mundial haga al país dependiente económica y políticamente de los Estados Unidos.

El primer tipo de efectos tiene como su ejemplo más claro la muy baja reinversión en el cobre chileno a partir de los años 30 (véanse los cuadros 20 y 21). La dependencia económica y política de Estados Unidos se refleja, no en este período, sino en el período posterior, entre otras cosas, en las fijaciones unilaterales del precio del cobre en los períodos de guerra y en las dificultades que el Estado chileno enfrenta cuando intenta aumentar su grado de control sobre las decisiones y los excedentes del cobre (particularmente en la década de los 50).

El cambio de carácter en la relación Estado-empresas se inicia ya en el primer quinquenio de los años 30, en particular a partir del año 1934 con el aumento de la tasa de tributación de la gran minería del cobre y con la imposición del impuesto cambiario. Es por ello que otros autores sitúan en este quinquenio el cambio en lo que podría denominarse políticas del cobre.

Cuadro 21

KENNECOTT Y LA INDUSTRIA DEL COBRE EN CHILE

	1915- 1919	1920- 1924	1925- 1929 ^{a/}	1930- 1934	1935- 1939	1940- 1944	1945- 1949	1950- 1954	1955- 1959	1960- 1964	1965- 1968	Promedio período
Inversión bruta		475.4 ^{b/}	16.1	17.8	19.1	9.1	14.1	23.4	32.5	68.0	292.4	
Rentabilidad												
Sobre valor depreciación de la inversión			17.9	4.4	21.7	18.8	12.3	11.7	19.2	10.8	27.0	
Sobre valor de libros			35.1	7.2	35.5	32.4	28.3	25.5	38.1	19.0	30.2 ^{c/}	
Rentabilidad Kennecott global			6.9 ^{d/}		10.2		13.4		10.7		12.0	10.4
Inversión sobre utilidades más depreciación		196.0	5.7	13.9	5.7	3.4	8.4	14.4	11.9	36.2	115.6	
Aporte Braden al ingreso neto de Kennecott	14.0		37.0		28.0		15.0		20.0		13.0 ^{e/}	
Porcentaje de la inversión total de Kennecott realizada en Chile					8.6		10.9		11.5			

Fuente: Senado de Chile, Antecedentes económicos y estadísticos relacionados con la Gran Minería del Cobre (Boletín de información económica Nº 157, Santiago, 1969); Girvan N., Copper in Chile (Institute of social and economic research, Jamaica, 1972).

a/ 1926-1929.

b/ Cifra estimada para el período 1915-1924 agregando al valor de compra en 1915 (350 m.) una inversión estimada para el período 1915-1924 igual a la depreciación en el período (125.4 m.).

c/ 1965-1967 (para obviar revalorización El Teniente).

d/ 1925-1934.

e/ 1965-1966.

Los dos argumentos fundamentales para haber elegido en este trabajo el año 1939 como año de cambio de políticas son: primero, el hecho que lo ocurrido hasta 1936 está muy influido por los efectos de la depresión mundial y, segundo, que es en el año 1939 cuando por primera vez, en forma explícita, las políticas del cobre se piensan en términos del aporte de este sector al desarrollo económico global del país.^{1/}

2. Control nacional creciente y el cambio en el carácter de la relación Estado-empresas: 1939-1955

El período 1939-1955 es aquel en que la relación entre el Estado chileno y las compañías del cobre que operaban en el país se torna gradualmente más conflictiva. Ello es el resultado tanto de la evolución de la situación política y económica al interior del país, así como de la conducta de las transnacionales, todo esto en el marco de una nueva fase en la expansión del sistema capitalista internacional y en el contexto, además, de los conflictos bélicos que involucran a Estados Unidos.

a) El contexto económico y político mundial

De trascendental importancia, en general para la evolución política y económica del sistema internacional en su conjunto y en particular para la evolución de la relación Estado-empresas transnacionales del cobre en Chile, es la Segunda Guerra Mundial, que abarca los primeros 6 años del período analizado.

En lo específico esta situación mundial significó para Chile tener que aceptar una fijación del precio del cobre inferior a los precios del metal en el mercado libre. Se estima que la fijación de un techo al precio del cobre de 11,775 centavos/libra para todo el período significó para la economía chilena pérdidas del orden de 500 millones de dólares.^{2/}

^{1/} Véase C.W. Reynolds, op.cit., p. 238.

^{2/} Como es obvio, el monto de la pérdida ocasionada por la fijación del precio depende de los precios a que podría haber sido vendida la producción chilena en el mercado libre. La cifra de 500 millones de dólares resulta de considerar un precio libre cercano a 24 centavos por libra. (Véase T. Moran, op.cit., p.61.)

Esta 'contribución' excesiva de Chile al financiamiento de la guerra fue fundamental en el aumento del sentimiento de dependencia económica y política que toma cuerpo en las estructuras políticas de la sociedad chilena. La fijación unilateral del precio del cobre por parte del Gobierno de los Estados Unidos al iniciarse en 1950 la guerra de Corea, agrega fuerza a este sentimiento y desencadena una serie de acciones que definen la política económica del cobre entre 1950 y 1955.

Aparte de estos impactos específicos sobre la situación chilena causados por los acontecimientos mundiales en el período, es necesario tener en cuenta además para entender la dinámica de dicha situación, el hecho que en la década de los cuarenta se produce (o acentúa) un cambio en el carácter del proceso de expansión del sistema capitalista a la periferia.^{1/} El eje de dicha expansión cambia gradualmente de las actividades de tipo primario-extractivo, fundamentalmente minero, a las actividades secundario-manufactureras. Dos hechos se suman en esto: primero, en el proceso de acumulación mundial el sector minero pierde importancia y, segundo, de las inversiones en el sector minero un porcentaje cada vez menor va a países periféricos.

Respecto a este segundo hecho, no parece arriesgado sostener que una de las causas que lo determina es precisamente una preocupación en los países centrales por la dependencia que tienen de los recursos mineros de la periferia. Avala esta hipótesis el esfuerzo desplegado por el Gobierno de los Estados Unidos - a través de los subsidios de postguerra - para ampliar la producción minera en el país.^{2/} Apunta también en la misma dirección el esfuerzo desplegado para desarrollar tecnologías de explotación de minerales de baja ley, así como para desarrollar productos sintéticos que permitan sustituir productos mineros.

Lo anterior no significa por cierto abandonar la industria minera en los países en desarrollo. Muy por el contrario, al mismo tiempo que se intenta disminuir el grado de dependencia, se intenta también consolidar las posiciones ya existentes en el exterior así como ganar nuevas posiciones cuando las condiciones sean favorables.

^{1/} Para un análisis en profundidad de este fenómeno ver C. Fortín, op.cit., pp. 20 en adelante.

^{2/} Véase T. Moran, op.cit., p. 33.

Es en ese contexto que las relaciones Estado-empresas del cobre en Chile empieza a tener en este período un tercer actor de vital importancia: el Estado norteamericano. Es en ese contexto también que debe entenderse la pérdida de participación relativa del cobre chileno en la industria mundial.

b) La situación interna de Chile y factores relacionados

Como fuera mencionado anteriormente, la década de los años 30 en Chile marca un fuerte aceleramiento del desarrollo de las estructuras políticas y sociales. Dicho proceso, que tiene ya en los años 20 un desarrollo considerable, se ve fuertemente activado por los efectos de la depresión mundial sobre la sociedad chilena en su conjunto. Los distintos actores de la realidad nacional sienten el peso de depender tan crucialmente de los avatares de la economía internacional, especialmente cuando la inserción del país en ella depende en un alto grado de la exportación de una materia prima como es el caso del cobre.^{1/}

Es en este período donde se sitúa entonces el inicio del sentimiento nacionalista que incidirá fuertemente sobre la estrategia de desarrollo en su conjunto y sobre las políticas del cobre. El auge del sentimiento nacionalista y de la idea de la dependencia va acompañado, por una parte, de un cambio cualitativo y cuantitativo del rol del Estado y, por otra parte, de un aumento considerable de la participación política de los sectores medios y populares que culmina en el año 1938 con el triunfo de la coalición de centro-izquierda (Frente Popular) en las elecciones presidenciales.

En el año 1939 se crea la Corporación de Fomento y Reconstrucción Nacional, institución destinada a promover y orientar el desarrollo económico nacional. El financiamiento de esta institución se logra con un aumento de 15% en los impuestos del cobre, con lo cual casi se duplica la tasa tributaria existente hasta entonces (18%). Más importante que la tasa tributaria misma es el hecho que por primera vez, explícitamente, se

^{1/} Para un análisis en profundidad de la evolución del sentimiento de "dependencia" en Chile ver T. Moran, op.cit., especialmente capítulo 3.

extraen mayores excedentes del cobre para financiar el desarrollo económico chileno.^{1/} A partir de este momento las políticas del cobre quedan amarradas a la evolución global de la estrategia de desarrollo, esto es la industrialización sustitutiva de importaciones.

En la medida que dicha estrategia de desarrollo vaya demandando crecientes influjos de capital, aumentarán las presiones sobre los excedentes generados en la gran minería del cobre.^{2/} Al mismo tiempo, en la medida en que la industrialización sustitutiva de importaciones va acompañada de un grado relativo de consenso político, al menos hasta el inicio del relativo agotamiento de dicha estrategia, el poder de los sucesivos gobiernos chilenos vis-à-vis las transnacionales crece significativamente. Las fijaciones de precio en los períodos bélicos y las consiguientes pérdidas económicas para Chile tienden a reforzar dicho relativo consenso político en cuanto al tratamiento del cobre y sus excedentes.

Es necesario dejar en claro que cuando se habla de relativo consenso político respecto a las políticas del cobre, no se están negando las fuertes diferencias ideológicas y políticas que las diversas corrientes políticas en Chile tienen, en esa época, sobre el problema del desarrollo económico en general y sobre la inversión extranjera en particular. Lo que se sostiene es que, con independencia de las posiciones de cada grupo político, todos éstos tienden a coincidir, por razones muy pragmáticas, en la necesidad de que el país se apropie al máximo posible, de los excedentes del cobre.

El sentimiento nacionalista y la idea de la dependencia experimentan un refuerzo adicional, primero, con los efectos negativos sobre la economía chilena de la depresión de 1949 en Estados Unidos y, segundo, con la fijación unilateral del precio del cobre por parte del Gobierno norteamericano en 1950.

1/ Véase C.W. Reynolds, op.cit., p. 238.

2/ Para un análisis de la relación entre la evolución política de la sociedad chilena, el avance de la industrialización sustitutiva de importaciones y el desarrollo de la industria del cobre, ver B. Tomic, "Condiciones históricas del régimen militar", Revista Mensaje, Santiago, N° 287, marzo-abril de 1980.

En 1951 una misión chilena en Washington logra del Gobierno de los Estados Unidos un sobreprecio de 3 centavos por libra de cobre - por sobre el precio fijado de 24.5 centavos - a ser ingresado enteramente en las arcas fiscales chilenas, y consigue además el derecho del Estado chileno a vender el 20% de su cobre en forma independiente en el mercado libre.^{1/} En 1952 la cuantía de los excedentes obtenidos por la venta del 20% de la producción de cobre de la gran minería en algunos casos a precios más de dos veces mayores que el precio fijado de 24.5 centavos,^{2/} y el vencimiento del período de vigencia del Convenio de Washington llevan al Gobierno de la época a establecer el monopolio estatal de las ventas del cobre.^{3/}

A fines de 1952 asume en Chile un nuevo Gobierno ^{4/} que gobierna dos de los años más "intervencionistas" de las políticas del cobre en Chile (1952-1954) y uno de los períodos más liberales en la historia de estas mismas (1955-1958).

Al mismo tiempo que el poder de negociación del Estado chileno se ve incrementado en este período, por la relativa cohesión interna detrás de esta área de políticas públicas, hay un obvio mejoramiento en la curva de aprendizaje por parte de los técnicos chilenos y un mayor interés público en general. En la medida en que el cobre se consolida como el principal contribuyente a la balanza de pagos y como crucial aportador a las arcas fiscales, aumentan las investigaciones sobre el tema, se mejora la información sobre las compañías, el Congreso se interesa fuertemente en el tema, etc.

^{1/} La libertad para vender en el mercado libre estaba en rigor restringida por la prohibición de que el cobre chileno llegara a "países enemigos de la democracia". Un análisis detallado del convenio en cuestión se encuentra en: R. Tomic, "Primeros pasos hacia la recuperación del cobre: El convenio de Washington de 1951" en R. Ffrench-Davis y E. Tironi (eds.), El cobre en el desarrollo nacional, op.cit.

^{2/} Moran menciona ventas de cobre chileno en el mercado libre de Europa a precios tan altos como 55 centavos por libra, T. Moran, op. cit., p. 87.

^{3/} Bajo el Gobierno de G. González Videla se creó así el "estanco del cobre" que estableció que la totalidad de la producción de la gran minería sería comercializada directamente por el Estado chileno. Las compañías del cobre debían además vender el cobre al Estado a un precio fijo de 24.5 centavos/libra, en circunstancias que el precio de venta del cobre al exterior se fijó en 35.5 centavos/libra, R. Tomic, op. cit., p. 153.

^{4/} De C. Ibáñez del Campo.

Ello no obstante, las negociaciones realizadas en el período - especialmente aquellas ocurridas entre 1950 y 1955 - dejan en claro la todavía muy desigual capacidad entre las instituciones nacionales y las empresas transnacionales para obtener, procesar y analizar información, para aprender de las experiencias pasadas, para adaptarse a las condiciones cambiantes del sistema económico y político internacional, para entender los objetivos, el poder y las limitaciones de la contraparte, etc.1/

c) La situación y estrategia de las transnacionales

Lo ocurrido con el cobre en Chile en el período analizado (1939-1955) y en los períodos siguientes puede ser fácilmente mal interpretado si no se toma en debida cuenta la situación y la estrategia de las transnacionales involucradas, en el contexto de la situación económica y política mundial.

Como es dable esperar, las empresas que operaban en el cobre chileno reflejaron en sus conductas en ese período los cambios que tomaban lugar en la transnacionalización de la economía mundial en su conjunto. Anaconda y Kennecott dependían fuertemente de sus actividades en cobre y, dentro de ello, muy fuertemente de sus operaciones en Chile. Era razonable esperar, entonces, que ambas asignaran una relativamente baja prioridad a invertir en Chile, prefiriendo diversificarse y de hacerlo, la motivación fundamental sería asegurar el acceso al mineral más que la búsqueda de utilidades directas e inmediatas.

Por otra parte, Anaconda y Kennecott, los mayores productores norteamericanos, sufren durante la Segunda Guerra y especialmente después de ella una pérdida considerable de su poder oligopólico. Por un lado, las acciones antimonopólicas del Gobierno de Estados Unidos tendientes a incentivar el desarrollo de la minería del cobre en ese país, hacen disminuir el grado de concentración de dicha industria. Por otro lado, el aluminio se transforma en un peligroso sustituto para el cobre.

Ambos hechos fuerzan al cartel de productores a asumir una estrategia de precios bajos como forma de detener tanto el proceso de sustitución por aluminio como la entrada de nuevos productores a la minería del cobre.2/

1/ Véase, R. Tomic, op.cit., pp. 154-157.

2/ Para un análisis de la evolución de la industria internacional del cobre, véase T. Moran, op.cit., capítulo 2.

Al mismo tiempo las grandes empresas del cobre deben inexorablemente entrar en la industria del aluminio, siguiendo las pautas de diversificación que caracterizan a las ET, especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Otro hecho es importante para entender las acciones de Anaconda y Kennecott en Chile en este período: las inversiones realizadas por éstos entre los años 1910 y 1930 en Chile y en otros países, generaron una gran capacidad instalada de producción de cobre, que permanece altamente inutilizada durante la depresión y por un largo período después de ésta. Ello queda demostrado en el hecho que el auge de demanda de los años de guerra hayan sido enfrentados con inversiones sólo marginales respecto a las realizadas en los primeros años de sus operaciones en Chile.

Por otra parte, esas mismas grandes inversiones les estaban asegurando a Anaconda y Kennecott utilidades considerables año a año, lo que, pareciera ser, disminuyó la agresividad de ambas empresas. Lo cierto es que el gran dinamismo que las caracteriza en las décadas de 1910 a 1930 se transforma en sólo una gran inercia de los años 30 en adelante. Al respecto, sin embargo, se dan otras diferencias entre las dos empresas.

En el caso de Anaconda, contribuye a esta inercia en cuanto a inversión, el hecho que desde 1925 en adelante ésta se centra en consolidar su situación financiera, a través del pago de las fuertes deudas de largo plazo contraídas en los años de compra de American Brass Co. y Chuquicamata.^{1/} Este proceso dura hasta 1945 momento en el cual Anaconda presenta una muy alta liquidez. En esos mismos años Anaconda se enfrenta a la necesidad ineludible de hacer una fuerte inversión en Chuquicamata, debido al paulatino agotamiento de los minerales oxidados y la necesidad de iniciar la explotación de minerales sulfurados, lo que involucra un cambio tecnológico en el proceso productivo. Dicha inversión es necesaria para mantener asegurado el abastecimiento de cobre a la estructura integrada verticalmente de esta empresa. A partir de 1950 Anaconda inicia su incursión en aluminio y con ello el cobre chileno pierde fuertemente su prioridad en la estrategia global de esta empresa.

1/ N. Girvan, op.cit., p. 39.

La situación de Kennecott es similar a la de Anaconda en cuanto al monto de utilidades que obtiene de sus operaciones en Chile, a la liquidez con que sale de la Segunda Guerra Mundial, en cuanto a su interés por diversificarse al aluminio y otros minerales a partir de 1945 y en cuanto a la baja prioridad que asigna al cobre chileno en el marco de su planificación estratégica global. Pero además, Kennecott se caracterizó siempre en el mundo por asignar una baja prioridad a la reinversión de utilidades. Es así como entre 1925 y 1947 el valor neto de sus activos fijos se mantuvo prácticamente constante, al mismo tiempo que la distribución de dividendos superaba en promedio el 70% de las fuertes utilidades obtenidas.^{1/} El resto de las utilidades fue fundamentalmente destinado a aumentar la liquidez de la empresa. En 1945 los activos líquidos de Kennecott superaban el 50% de los activos totales. Esta es una clara demostración de lo conservadora que resultaba en ese período la estrategia global de esta empresa.

En 1949 Kennecott incia su diversificación al aluminio, al mismo tiempo que incursiona en petróleo, titanio y otros minerales. Es otro hecho digno de consignarse el que, en general, estas incursiones hayan sido poco exitosas.

d) Los resultados de las políticas: la distribución de beneficios

Tomando en consideración lo planteado arriba sobre la situación interna de Chile, es posible sostener que la posición y las políticas del cobre de los sucesivos gobiernos del período tuvieron como centro de atención el aumento por diversas vías de los ingresos fiscales provenientes del sector. Interesa analizar ahora los efectos de esta política en términos del valor y la distribución de los beneficios del sector.

En términos cuantitativos los principales efectos a consignar son (véanse otra vez los cuadros 19, 20 y 21):

i) Se produce un fuerte incremento en el porcentaje del valor retornado. Mientras que en el quinquenio 1935-1939 dicho porcentaje alcanzaba sólo al 31%, en el quinquenio 1950-1954 éste llegaba al 68%.

^{1/} Ibid., p. 52.

ii) Concomitante con lo anterior, la tasa efectiva de tributación sube del 29% que caracterizó la década de 1930 al máximo histórico del período antes de la nacionalización de 78.6% en el quinquenio 1950-1954.

iii) El valor retornado total (a precios constantes del cobre), si bien tiene una considerable alza en el quinquenio 1940-1944 respecto al quinquenio 1935-1939, se mantiene constante en los dos quinquenios siguientes hasta el final del período.^{1/}

iv) La producción que experimentó un incremento anual promedio de 7.8% en el período 1940-1944, cae en un 1.8% anual promedio en el quinquenio siguiente y vuelve a caer en un 2.5% anual promedio en el quinquenio 1950-1954. Ello determina que en este último quinquenio la minería del cobre chileno pierda importancia en el ámbito mundial. Del 17.2% de la producción mundial en el quinquenio 1940-1944 sube a un 18.4% en el quinquenio 1945-1949 (lo que muestra que la caída de producción en Chile fue inferior a la mundial) para luego caer a un 12.7% en el mismo período de la década siguiente.^{2/}

La caída en la producción es la que explica que el valor retornado (a precios constantes del cobre) se haya mantenido inalterado en todo el período a pesar del fuerte incremento en la tasa tributaria efectiva.

Mirados superficialmente, la interpretación de estos resultados puede parecer simple: el aumento en la presión de los sucesivos gobiernos sobre las utilidades de las compañías habría disminuido el atractivo del cobre chileno a estas empresas, lo que habría redundado en una reducción de la inversión y por ende de la producción. Este es, sin embargo, un análisis muy simplista y peligroso, como lo demostrará el fracaso de las políticas seguidas a partir de 1955, fundamentadas en este tipo de análisis.

Primero que nada, es necesario tener presente que aun cuando la tasa tributaria efectiva alcanza en el período 1950-1954 el máximo histórico del período de pre-nacionalización de 78.6% las rentabilidades que Kennecott y Anaconda obtienen en las minas El Teniente y Chuquicamata respectivamente siguen siendo muy superiores a las rentabilidades de estas empresas a escala mundial (véanse los cuadros 20 y 21).

^{1/} Ver nota b/ en el cuadro 19.

^{2/} Ver cuadro 2 en el capítulo 1.

En segundo lugar, el análisis de la situación y estrategia de Anaconda y Kennecott, en el marco de los cambios que tienen lugar en el centro del sistema capitalista internacional, muestran con claridad que el cobre chileno no aparecía en las primeras prioridades de las estrategias de estas empresas. No es en absoluto audaz sostener que aun cuando el tratamiento otorgado les hubiera sido más favorable, las transnacionales no habrían invertido más en cobre en Chile que lo poco que efectivamente invirtieron.

Ambas, Anaconda y Kennecott, ya dependían mucho de Chile, estaban iniciando la diversificación al aluminio y estaban perdiendo poder en el contexto de la industria internacional del cobre. Además, Anaconda y Kennecott habían perdido el empuje que las caracterizó en las primeras décadas del siglo. Ambas empresas aspiraban sólo a mantener el control y la dimensión de sus operaciones en Chile, en las mejores condiciones tributarias posibles, para lo cual recurrieron al Gobierno norteamericano para que las apoyara en sus negociaciones con el Estado chileno.

En tercer lugar, la caída de la producción chilena de cobre después de la Segunda Guerra Mundial, cuando las condiciones tributarias ya eran duras, fue inferior a la del resto del mundo como se ha dicho arriba. Además, la producción chilena había casi recuperado los montos de 1945 cuando la depresión económica de Estados Unidos en 1949 hizo sentir con mucha fuerza la dependencia económica de dicha nación. La caída de la producción de cobre en Chile (de 17% en el año 1949 respecto a 1948) fue muy superior a la del resto del mundo (lo que hizo bajar la participación de Chile en el mercado mundial de 18.3% en 1948 a 15.5% en 1949, ver anexo estadístico, cuadro 1.) Pero ciertamente ello no se debió a que las minas chilenas hubieran perdido competitividad sino, más probablemente a una estrategia de tomar represalias en contra del Gobierno de Chile por el tratamiento tributario. No es arriesgado sostener que en el quinquenio 1950-1954 las empresas siguieron usando este procedimiento para forzar un cambio en las reglas del juego. En este sentido sería cierto que el aumento en la presión sobre las utilidades de las empresas habría inducido la disminución de la producción. Pero ello no sería por razones de /pérdida de

pérdida de competitividad relativa sino porque las empresas con el apoyo del Gobierno norteamericano usaron esta estrategia como forma de presionar al Gobierno chileno.^{1/} Todo lo anterior apunta a que es simplista sostener que un tratamiento más favorable hubiera cambiado radicalmente las cosas, especialmente en cuanto a inversión se refiere.

Lo que sí es efectivo es que la forma específica que tomó la extracción de excedentes del cobre desfavoreció la integración de la minería del cobre a la economía nacional. Debe recordarse que a partir de 1934 el ingreso de divisas que las compañías debían realizar para financiar sus gastos en moneda nacional, dado el sistema de retorno parcial, recibía un tratamiento discriminatorio. Las empresas del cobre debían cambiar esas divisas a una tasa de cambio fija y por bajo la tasa de cambio de mercado, ya en el inicio de este sistema. Con el correr del tiempo, la inflación interna y la consiguiente devaluación del dólar determinaron que la diferencia entre ambas tasas de cambio - que en la práctica significaba un impuesto cambiario - creciera considerablemente. En el período 1952-1954 más del 60% de los ingresos fiscales provenientes de la gran minería del cobre fueron extraídos por esta vía.^{2/}

Desde el punto de vista de las compañías el impuesto cambiario es un gravamen a los gastos en moneda nacional. Es por lo tanto un desincentivo a las compras en el país así como a la contratación de mano de obra. Por ambas vías este mecanismo tiende a reforzar las características de enclave de la gran minería del cobre. Si bien es probable que la intensidad relativa de uso de capital no haya reaccionado significativamente, frente al desincentivo a la contratación de mano de obra dada la ya muy alta intensidad de uso del capital, las compras nacionales sí sufrieron un deterioro, si no en términos absolutos, por lo menos en términos de lo que era la tendencia esperable dado el desarrollo de la industria manufacturera nacional.^{3/}

^{1/} Para un análisis de las presiones económicas y políticas ejercidas por el Gobierno norteamericano y las compañías del cobre, ver T. Moran, op.cit., especialmente pp. 175 y siguientes.

^{2/} Ver anexo estadístico, cuadro 3.

^{3/} Para un análisis en profundidad de este punto ver R. Ffrench-Davis, "Integración de la Gran Minería a la Economía Nacional: El rol de las políticas económicas" en R. Ffrench-Davis, E. Tironi El cobre en el desarrollo nacional, op.cit.

Lo concreto es que mientras en el quinquenio 1925-1929 el 50% de los gastos totales correspondían a gastos en Chile, en el quinquenio 1935-1939 éste alcanza a sólo 41.8%. Dicho porcentaje se recupera en el quinquenio siguiente con el "boom" ocasionado por la guerra, para llegar en el período 1950-1954 a una cifra de 56.8%, sólo un 10% superior a aquella del período 1925-1929 (véase el cuadro 19.)

Las ^{DES}ventajas de este mecanismo quedan aún más claras si se toma en consideración que, en el contexto del sistema de retorno parcial, éste no sólo significa incentivar las importaciones y desincentivar las compras nacionales sino, además, dado que la sustitución entre ambos rubros tiene sus límites, este mecanismo significa también un impuesto a la producción.^{1/}

Por otra parte, debe tenerse presente que el impuesto cambiario aumentaba los costos de producción y por tanto disminuía la renta imponible de las empresas. Ello para decir que de no existir dicho impuesto, gran parte del monto obtenido por este concepto habría sido igualmente apropiado por el Fisco por la vía de impuestos a las utilidades.

El impuesto cambiario tenía una desventaja adicional: todo lo que las empresas ingresaban al Fisco por este concepto no era, contablemente hablando, un pago de impuestos y, por tanto, éstas no podían descontar estos desembolsos de sus pagos de impuestos en Estados Unidos, de acuerdo al "Foreign Tax Credit" que opera en ese país. Era por tanto factible haber mejorado la situación de las empresas o del Estado chileno, o de ambos, a costa de las arcas fiscales norteamericanas.^{2/} En síntesis, hay aquí una lección importante a sacar: no todas las formas de extracción de excedentes son equivalentes en sus efectos a largo plazo, aun cuando en el corto plazo generen los mismos ingresos.

El período en cuestión aporta otra gran lección: aquella que se refiere a lo ocurrido entre 1950 y 1955. La incursión de los técnicos chilenos en la comercialización del cobre a partir de 1951 muestra lo que puede lograrse cuando existe la voluntad política para defender los intereses nacionales. Pero dicha experiencia muestra también que la

^{1/} Véase R. Ffrench-Davis, op.cit., p. 228.

^{2/} T. Moran, op.cit., p. 94.

voluntad política es condición necesaria pero no suficiente. Sin cuadros técnicos preparados y una organización adecuada, la voluntad política queda sólo en eso, en simple voluntarismo. El fracaso y término de dicha experiencia - con la devolución del control de la comercialización a las compañías - ilustra además en forma traslúcida las restricciones que operan en los países periféricos y dependientes, como fruto de las formas específicas en que se insertan económica y políticamente en el sistema internacional.

Es efectivo que el fracaso del estanco del cobre y la acumulación de existencias de cobre en Chile al término de la guerra de Corea se debe en buena parte a la inexperiencia de los técnicos chilenos. Pero es también efectivo que más importante aún en este fracaso fueron: primero, el hecho de que el cobre chileno tuviera hasta entonces como mercado casi único al mercado norteamericano y, segundo, el impedimento impuesto a Chile por los países capitalistas centrales de vender cobre a los países socialistas.

3. La reversión del intervencionismo y la reaparición del laissez-faire: 1955-1965

El proceso gradual de aumento de la intervención estatal en la gran minería del cobre, que se inicia ya en la década de los 20, sufre una significativa - aunque poco longeva - reversión a contar del año 1955.

El fracaso del estanco del cobre, una errada interpretación del estancamiento de la producción en los últimos 15 años, una concepción sobresimplificada del comportamiento de las empresas transnacionales y, por último, la búsqueda de una nueva forma de reinsertión a la economía mundial por parte del Gobierno, lo llevan a pasar una legislación de corte liberal y muy favorable a las empresas extranjeras. El análisis del fracaso de esta política en términos de su explícito objetivo de impulsar una expansión acelerada de la minería del cobre, constituye una buena validación del enfoque de negociación que hemos empleado en este trabajo.

a) La situación económica y política mundial

En términos del medio ambiente internacional el período en cuestión (1955-1965) puede ser caracterizado como una extensión de las tendencias que se inician a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial en el centro y en la periferia del mundo capitalista.

Por una parte, continúa avanzando el movimiento nacionalista y la ideología de la soberanía sobre los recursos naturales en el Tercer Mundo, en el contexto de la independencia política de numerosos países periféricos.^{1/} Con ello crece la amenaza de la nacionalización de las filiales de empresas transnacionales operando en estos países en los sectores mineros, agrícolas, agroindustriales y otros ligados a los recursos naturales.

En respuesta a este proceso que toma lugar en la periferia del sistema, los países centrales (especialmente Estados Unidos) reaccionan, por una parte, buscando disminuir la dependencia de sus economías de las materias primas producidas en 'áreas inseguras' y, por otra parte, desarrollando una estrategia que permita disminuir las crecientes tensiones sobre el sistema internacional.

Al mismo tiempo que continúa disminuyendo el porcentaje de la inversión directa americana en minería que va a países en desarrollo (de 54.5% en 1955 a 46.24% en 1965),^{2/} las transnacionales buscan formas nuevas de extracción de rentas diferenciales desde los países donde operan, que no requieran de la propiedad total de estas operaciones. Aparecen así los contratos de administración, las sociedades mixtas y otras formas de asociación que permiten a las empresas ceder la propiedad o parte de ella, sin perder en forma proporcional el control sobre las grandes decisiones y sobre los excedentes.^{3/}

^{1/} Véase C. Fortín, op.cit., pp. 41 y siguientes.

^{2/} Ibid., tabla V, p. 29.

^{3/} Ibid., p. 68.

En el sistema en su conjunto, la búsqueda de una disminución de las tensiones entre países periféricos y los países centrales, se concreta en el continente americano en el año 1960 con la Alianza para el Progreso, cuya instauración y posterior desarrollo es una variable explicatoria más del desarrollo de las relaciones Estado-empresas transnacionales en el cobre chileno.

b) La situación interna de Chile y factores relacionados

El cambio de signo en las políticas del cobre en Chile, que se materializa en la Ley del Nuevo Trato de 1955, ocurre en un período en que la sensación de fracaso que deja la experiencia intervencionista de los años 1952-1953, sumado al agotamiento esperado de una de las tres minas de la gran minería (Potrerillos), producen un efectivo vuelco del poder de negociación en favor de las compañías.^{1/}

Esto contribuye a sumar fuerzas políticas tras la idea de que es necesario renegociar con las compañías. Se produce así en esos años una vuelta hacia un esquema más liberal, que en el terreno de la inversión extranjera se concreta en el año 1954 con un estatuto muy favorable a los inversionistas foráneos, y en el año siguiente con la Ley del Nuevo Trato a las Compañías del Cobre.

La filosofía detrás de esto es simple. Se plantea que el estancamiento de la inversión y la producción de cobre en el período anterior es el resultado de una intervención excesiva del Estado en este sector. Si se quiere lograr una efectiva expansión de la industria del cobre, es por tanto necesario disminuir esta intervención, generando un estímulo automático a las compañías para realizar nuevas inversiones.

Es innegable que detrás de esta postura de corte liberal hay una errónea interpretación de lo ocurrido en el cobre chileno en los tres quinquenios anteriores y una equivocada comprensión de las formas de acción de las empresas transnacionales. Pero ello no es todo. Los grupos sociales que impulsan este nuevo enfoque respecto de la inversión extranjera, ven en ello una forma útil también para revertir una tendencia del sistema

^{1/} T. Moran, op.cit., p. 191.

económico chileno en su conjunto, que atenta contra sus intereses de largo plazo; esto es, la creciente participación del Estado en el proceso de desarrollo económico nacional.^{1/} La década de los 50 muestra ya los primeros síntomas del agotamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones y del arreglo político - implícito más que explícito - que la sustenta. El empresariado nacional busca una nueva forma de inserción en la economía mundial y ello lo lleva a buscar la alianza con el capital transnacional. Este hecho, unido a la ingenuidad y cierta falta de capacidad de los propulsores de la Ley del Nuevo Trato, explican esta reversión en las políticas del cobre.

Los principales elementos de la Ley del Nuevo Trato son:

i) Un cambio en el sistema tributario. Se reemplaza el numeroso conjunto de impuestos que operaban sobre la gran minería y que se venían agregando desde el año 1925, por un impuesto único compuesto de una tasa básica de 50% sobre utilidades y una tasa adicional variable de hasta 25% relacionada inversamente con la escala de producción. El objetivo de la tasa variable era servir de incentivo para aumentar la producción. Para ello se determina una producción básica por empresa, correspondiente al 95% de la producción promedio del período 1949-1953. Para esa producción la tasa de tributación se fija en 75%. En la medida que la producción suba la tasa tributaria baja en 0.125% por cada 1% de aumento de producción, hasta que el incremento alcanza el 50% de la producción básica. Aumentos por sobre esa producción, involucran una disminución de la tasa tributaria de 0.375% por cada 1% de incremento de la producción, hasta duplicar la producción base, situación en la cual la tasa tributaria variable de 25% se hace cero.

ii) Se elimina la tasa de cambio especial para las compañías, eliminando con ello el impuesto cambiario.

iii) Se establece la depreciación acelerada para la nueva inversión.

iv) Se elimina la atribución presidencial para fijar los porcentajes de exportación de blíster y refinado.

^{1/} Ver al respecto T. Moran, op.cit., pp. 192 y siguientes.

v) Se crea el Departamento del Cobre, dependiente del Ministerio de Minería, en el espíritu de crear un organismo especializado que controle a las compañías en cuanto a la comercialización del cobre y que fuerce a éstas a aumentar al máximo las compras locales de insumos.

La creación del Departamento del Cobre, así definido, aparece como altamente contradictorio con la filosofía económica que inspira la creación de un 'buen clima para la inversión'. Efectivamente, la incorporación de este último y crucial aspecto de la legislación fue un logro de los oponentes de esta política, especialmente en el Congreso.^{1/} Como analizaremos en detalle más adelante, con la excepción de aquellos objetivos asignados al Departamento del Cobre, la política del 'Nuevo Trato' no produce los efectos esperados ni satisface, por tanto, las expectativas del Gobierno de la época. Ello ocasiona un nuevo cambio en la situación de negociación. Los grupos conservadores ven rápidamente defraudadas las esperanzas puestas en este nuevo modelo de acumulación y aumenta la reacción en contra de las compañías. Incluso en el Gobierno conservador de Jorge Alessandri las transnacionales norteamericanas involucradas en cobre pierden totalmente su base de apoyo político en Chile.

La Alianza para el Progreso y la crisis de balanza de pagos de los primeros años de la década del 60 consolidan esta situación. La tasa tributaria es alzada, primero en un 8%, y luego en un 5% adicional. Se reintroduce también la tasa cambiaria diferencial para las compañías del cobre. Aun connotados personeros más conservadores llegan a plantear que la única alternativa viable para el cobre chileno es la nacionalización total.^{2/}

c) La situación y estrategia de las transnacionales

En el período 1955-1965 Anaconda y Kennecott continúan con las estrategias de diversificación geográfica y horizontal que inician a partir

^{1/} T. Moran, op.cit., p. 124.

^{2/} Moran cita las siguientes ideas centrales de un editorial del periódico "El Diario Ilustrado", 2 de julio de 1961, escrito por el entonces Senador del Partido Conservador: "No hay necesidad de cambio social en Chile ... Lo que el país necesita son enormes inversiones en producción de cobre. El Nuevo Trato ha sido un fracaso ... Por lo tanto, si las compañías no pueden lanzar un enorme programa (de inversión) ... el Gobierno debiera nacionalizarlas". T. Moran, op.cit., p. 200.

de la Segunda Guerra Mundial. Ambas incursionan de lleno en el aluminio y otros minerales, lo que les demanda considerables recursos de capital. Esa es una de las razones que las lleva a presionar por una baja en las imposiciones tributarias sobre sus excedentes obtenidos en Chile, fuente desde los años 20 de un porcentaje significativo de sus ingresos netos (ver de nuevo cuadros 20 y 21). De lo que se trata es de obtener mejores condiciones para aumentar las utilidades de las operaciones ya existentes en Chile y aumentar la rentabilidad de las reinversiones inevitables. En esos años, Anaconda se ve enfrentada a la necesidad de abrir la mina de El Salvador para reemplazar a la depreciada mina de Potrerillos. La inversión realizada con este fin (260 millones de dólares de 1979) no puede ser entendida, sin embargo, como evidencia de que Anaconda asignaba alguna prioridad a invertir en Chile y/o reaccionaba a la Ley del Nuevo Trato. La reinversión era necesaria para mantener el abastecimiento de cobre de la estructura mundial integrada de Anaconda, y era extremadamente ventajosa porque las instalaciones de concentración, fundición y refinación de la mina depreciada podían ser utilizadas para procesar los minerales de la nueva mina (que se encuentra a corta distancia).

Anaconda y Kennecott no asignan prioridad a invertir en Chile y la credibilidad de largo plazo del Nuevo Trato no les resulta demasiado clara. Sin embargo, cuando la reacción de los grupos sociales que habían impulsado el 'buen clima para inversión', frente a la no-respuesta de las compañías deja a éstos sin apoyo político interno, las estrategias corporativas empiezan a cambiar de rumbo. En rigor, ello es válido sólo para Kennecott por cuanto Anaconda recién se resigna en el año 1969 al cambio ya irreversible en el balance de poder.

Kennecott, por el contrario comienza a inicios de la década de los 60 a comportarse en la forma más flexible que caracteriza a las transnacionales más dinámicas en la fase de expansión capitalista de post-guerra. Es así como Kennecott intenta disminuir las presiones internas haciendo inversiones en el país. Pero el riesgo es alto y Kennecott condiciona por tanto esta estrategia a obtener una garantía de inalterabilidad del tratamiento otorgado por 20 años. Pero a esas alturas eso

/es demasiado

es demasiado pedir, incluso del Gobierno conservador de la época. En ese momento Kennecott ve clara la necesidad de un cambio estructural en la forma de asociación con el Estado chileno, y empieza a estudiar la posibilidad de entrar en una sociedad mixta con éste, reservándose - a través de un contrato de administración - un considerable grado de poder sobre las decisiones y los excedentes generados.

d) Los resultados de las políticas: la distribución de beneficios

La Ley del Nuevo Trato es un fracaso en términos de su principal objetivo: incentivar nueva inversión de las empresas extranjeras en la minería del cobre chileno. La inversión realizada sigue constituyendo un porcentaje muy bajo de utilidades más depreciación. En el caso de Chuquicamata (Anaconda) dicho porcentaje es en el quinquenio 1955-1959 sólo ligeramente superior a aquel del quinquenio 1945-1949. Por otra parte el porcentaje de la inversión total de Anaconda realizada en Chile pasa de 22% en el decenio 1945-1954 a 25% en el siguiente. Pero ello lleva aparejado un aumento también en el aporte de Chile a los ingresos netos de Anaconda, de 50 a 56% en los mismos períodos (véase el cuadro 20).

En el caso de El Teniente (Kennecott) la inversión sobre utilidades más depreciación cae de 14.4% en el período 1950-1954 a 11.9% en el período siguiente (véase el cuadro 21.) Por último, en el caso de Andes (Anaconda) la inversión es considerable pero, como ya ha sido discutido, sería un error considerar esta inversión como un resultado de la Ley del Nuevo Trato. Es probablemente más acertado establecer la causalidad inversa: la necesidad de reinvertir en Andes como una causal importante de las presiones para mejorar las condiciones a los inversionistas a través de la ley en cuestión.

No obstante que la inversión neta es baja se produce en los primeros cinco años del período un aumento de la producción apreciable. En efecto, la producción anual promedio en el quinquenio 1955-1959 es un 25% superior a la del quinquenio anterior. No puede negarse que al menos en este sentido el Nuevo Trato tuvo un relativo éxito. El problema es que fue un éxito innecesariamente oneroso para el país. Ello por cuanto, el aumento de producción llevó aparejado una disminución de la tasa tributaria efectiva

/(de 78.6%

(de 78.6% en 1950-1954 a 67.2% en 1955-1959) y del porcentaje del valor retornado (de 68.1% a 59.9% en los mismos períodos) (véase el cuadro 19).

Podría contraargumentarse diciendo que, en todo caso, el valor retornado en términos absolutos subió en un 15% (entre los mismos períodos) y siguió subiendo en el quinquenio 1960-1964. Ello es efectivo. Pero es efectivo también que lograr los aumentos de producción, y las rebajas tributarias consiguientes fue extremadamente fácil para las compañías, por cuanto la fijación de la producción base, se realizó en un período depresivo de la producción, lo que permitió a las compañías casi duplicar la producción base con la capacidad instalada existente, sin hacer, por tanto nuevas inversiones.

Para las compañías los incentivos tributarios resultaban muy apropiados en el marco de sus estrategias de maximizar utilidades en Chile para financiar su expansión mundial, pero fuera de Chile. La tasa de rentabilidad de ambas empresas sube respecto a períodos anteriores (ver cuadros 20 y 21.) Pero el aumento en la rentabilidad de sus operaciones en Chile no produce un influjo de capital a la minería chilena sino, muy por el contrario, se materializa en una salida considerable de excedentes del cobre para ser invertidos por las compañías en aluminio y otros minerales y en otras partes del mundo. Esta fuga innecesaria de excedentes del cobre puede ser vista como el precio de una política errada, pero, como lo sostiene un connotado estudioso del tema, debe ser vista también como la compensación económica que el Gobierno de la época realiza en esos años para reubicar al país en la economía mundial.

La Ley del Nuevo Trato, o más bien aquella parte de ésta introducida por sus opositores, esto es, la creación del Departamento del Cobre, dependiente del Ministerio de Minería, tuvo un impacto positivo de consideración, en cuanto a aumentar el grado de integración de la gran minería al resto de la economía nacional, y en cuanto a aumentar sustancialmente el conocimiento y las habilidades negociadoras de los especialistas nacionales. El rol contralor del Departamento del Cobre sobre las importaciones sustituibles por insumos nacionales permitió aumentar la participación de éstos en las compras totales de un 39.9% en el período 1955-1957 a 60.5% en el período 1961-1963 y a 67.5% en el período 1967-1969.^{1/}

^{1/} Véanse R. Ffrench-Davis, op. cit., cuadro 3, p. 223 y el cuadro 7 en el capítulo 1 de este informe.

La labor de control sobre las ventas produjo además un fuerte empuje hacia arriba en el proceso de aprendizaje, lo que rendirá sus frutos en la segunda mitad de la década del 60 y, fundamentalmente, en la etapa posterior a la nacionalización total.

Es importante destacar, como cargo adicional a los propulsores del Nuevo Trato, que el Departamento del Cobre no sólo fue creado en contra de la voluntad de éstos sino además contó con su enconada oposición durante todo el período hasta el año 1964.

4. La chilenización: 1964-1970

El fracaso de la Ley del Nuevo Trato, en cuanto a producir una acelerada expansión de la capacidad de producción de cobre de la gran minería, sentó las bases para un nuevo cambio en el sentido de las políticas del cobre. En la campaña presidencial de 1964 las posiciones oscilan entre la Nacionalización Total y la "Chilenización" 1/ de la gran minería. El nuevo Gobierno de Chile 2/ implanta desde 1964 su proyecto de chilenización en momentos en que la sociedad chilena se ve enfrentada al agudizamiento de los conflictos políticos internos.

a) El contexto económico y político mundial

Tres son los hechos de significación mundial que tienen una incidencia importante sobre lo ocurrido en Chile, y en las políticas del cobre, en este período: la Revolución Cubana, La Alianza para el Progreso y la guerra de Vietnam.

Los dos primeros acontecimientos están por cierto ligados entre sí y actúan en la vida política chilena en sentidos contrarios: la Revolución Cubana aumenta la fuerza del movimiento socialista en Chile, la Alianza para el Progreso pone a Estados Unidos detrás del "desarrollismo" del Gobierno de la época. En este marco las compañías del cobre que operan en Chile, ven en el triunfo de esta segunda postura una alternativa para reconciliarse con la sociedad chilena.

1/ Véase la explicación de este término más adelante en la sección d).

2/ De E. Frei Montalva.

Las instituciones de los países centrales, especialmente Estados Unidos, apoyan a las transnacionales que actúan en el campo de las materias primas en la periferia, en la búsqueda de nuevas formas de asociación con las naciones del Tercer Mundo. Las sociedades mixtas con los estados nacionales, los contratos de servicios y otras formas de asociación son apoyadas, por ejemplo por el EXIMBANK, desde un punto de vista financiero. El aumento en las tasas de endeudamiento y la participación de consorcios de bancos en las inversiones mineras en la periferia tienden a disminuir los riesgos derivados de la tendencia a la nacionalización en los países del Tercer Mundo.

El tercer hecho mencionado, la guerra de Vietnam, incide sobre la situación de negociación chilena en el cobre a través de develar una deficiencia (más operacional que estratégica) de la chilenización. La guerra de Vietnam produce una fuerte alza del precio del cobre y, dado que los convenios de la chilenización no contenían un impuesto al sobreprecio, ello se traduce en un aumento espectacular de las utilidades de las compañías.

A pesar de ser esto causado por una variable exógena a las compañías, esta nueva fuga de capitales da renovada fuerza a la posición de nacionalización total, incluso dentro del partido de gobierno que llevara adelante la chilenización.

b) La situación interna de Chile y las políticas seguidas 1/

La 'Revolución en Libertad' y el 'progreso contratado' del Gobierno de la época - que coincide con el período analizado - son un intento de lograr un desarrollo económico y social acelerado, en el contexto de un esquema capitalista.

1/ Los aspectos más específicos de las políticas del cobre y los acuerdos alcanzados en el período 1964-1970 se analizan en la sección d) más adelante.

En el modelo de desarrollo que así se define el cobre constituye la 'viga maestra', por sus roles de generador de divisas y de crucial contribuyente a las arcas fiscales. Se trata entonces de lograr una acelerada expansión de las actividades de la minería del cobre en Chile, lo cual requiere de un fuerte influjo de capital al sector. En ello las transnacionales pueden jugar un rol importante, ya sea como directo contribuidor de capital o como canal de acceso a las fuentes de crédito internacional. Aprendiendo de las lecciones de los periodos anteriores, el planteamiento del Gobierno pone énfasis, sin embargo, en la necesidad de participación estatal en la propiedad y en el proceso de comercialización. Como contrapartida, para generar un estímulo a las empresas a comprometerse en un plan de expansión, se estimaba necesario llevar a cabo una fuerte reducción de los impuestos y un congelamiento del régimen fiscal bajo el cual operarían las compañías extranjeras.

Teniendo presente la filosofía política del Gobierno y el modo de inserción deseado en el sistema económico y político mundial, era la chilenización un planteamiento coherente de estrategia. El hecho que, como el análisis posterior ilustrará, la chilenización resultará innecesariamente ventajosa para las empresas extranjeras, y por tanto innecesariamente costosa para el país, no es tanto fruto de las decisiones estratégicas sino más bien de errores en el plano táctico-operativo.

El escenario político en que se produce la chilenización tiene características peculiares.^{1/} El único camino político viable para las compañías extranjeras del cobre en Chile es llegar a un acuerdo con el Gobierno de la época. La oposición al Gobierno de todo el espectro político chileno era abiertamente adversa a las ET. En este sentido es algo interesante

^{1/} Para un extenso y documentado análisis del escenario y la dinámica política de la época, ver T. Moran, op. cit., capítulos 5 y 6.

de destacar el que hasta los grupos conservadores llegaran incluso a propiciar la nacionalización total de la minería del cobre (véase la cita del Senador conservador mencionada arriba. Esto juega un rol importante en el avance hacia la nacionalización total que se concreta en 1971.

Aunque resulta paradójal que los sectores más conservadores de la sociedad chilena miraran favorablemente la nacionalización de la gran minería del cobre, ello tiene su explicación en la dinámica social y política de ese tiempo. Las reformas sociales y económicas propugnadas por la Alianza para el Progreso eran fuertemente resistidas por estos sectores que a su vez esgrimían la amenaza de la expropiación de las compañías norteamericanas como una bandera popular y que servía de advertencia al propio Gobierno norteamericano.

En el mismo espíritu, la derecha se opone a la inviolabilidad por 20 años que el proyecto de chilenización contempla, argumentando que no es admisible asegurar el derecho de propiedad a empresas extranjeras, al mismo tiempo que con la Reforma Agraria se priva de ese mismo derecho a los propietarios agrícolas chilenos.

El escenario político es ciertamente adverso a la chilenización a pesar de la fuerza política con que cuenta el Gobierno. Ello explica que el proyecto de ley correspondiente fuera aprobado por el Congreso recién en 1967 ya en la mitad del período presidencial. Los arduos debates del período producen además una fisura en el propio partido de gobierno. Cuando los altos precios del cobre generan un alza espectacular en las utilidades de las empresas a partir de 1967 y cuando cunde la sospecha de que una de las empresas estaría intentando evitar la entrada de otras empresas al cobre chileno, la oposición del Gobierno se vuelca hacia un tratamiento más duro a las empresas.^{1/} Las inversiones acordadas en los planes de expansión ya están avanzadas y por tanto el poder de negociación ha vuelto a oscilar en favor del país. Las empresas extranjeras deben resignarse a un cambio en las reglas del juego por parte del propio Gobierno, que las instaurara en el año 1969 (ver secciones c) y d)).

^{1/} Dicha sospecha se fundamenta en la denuncia de que Anaconda había reclamado pertenencias mineras por un área de 80 000 hectáreas en el norte chileno. T. Moran, op.cit., p. 145.

c) La situación y estrategia de las transnacionales

El período analizado pareciera coincidir con una temporal recuperación de la minería del Tercer Mundo como receptor de la inversión extranjera, al menos de la norteamericana.

Concordante con este cambio en las tendencias globales, Anaconda y Kennecott parecieran también estar, en este período de vuelta en cobre, asignándole mayor prioridad a invertir en Chile.^{1/} Esto se agrega al hecho ya descrito de que ambas empresas entreveen que la única forma de aumentar sus posibilidades de sobrevivencia en Chile, es a través de hacer nuevas inversiones en el cobre chileno.

Existen, sin embargo, diferencias entre ambas transnacionales en cuanto a la apreciación de la urgencia de reaccionar y en cuanto a las formas concretas de actuar. Anaconda se cierra a la posibilidad de entrar en sociedades mixtas con el Estado chileno y cifra sus esperanzas en llevar adelante un proceso de expansión de la producción. Kennecott, por otro lado, consciente de que su imagen en la sociedad chilena está más deteriorada que la de Anaconda - como fruto de casi no haber hecho reinversión alguna en la minería chilena desde la década de los 20 - busca soluciones más radicales al problema. Es esto lo que la lleva a proponer - aun antes de la elección presidencial - un plan de expansión que incluye el traspaso del 51% de la propiedad de El Teniente al Estado chileno. La posición de Kennecott es un excelente ejemplo de una brillante estrategia corporativa, como queda demostrado por el hecho que esta empresa sale de la nacionalización total de 1971 en un mucho mejor pie que Anaconda, a pesar de que su situación relativa una década atrás era más débil.

Kennecott busca un retiro gradual del cobre chileno en condiciones rentables, asegurando esta estrategia tanto en un apoyo político interno como en un apoyo externo. Para lograr lo segundo Kennecott compromete un numeroso conjunto de entidades públicas y privadas norteamericanas, europeas y japonesas en el plan de expansión propuesto. Esto queda meridianamente

^{1/} Ver N. Girvan, "Las Corporaciones Multinacionales del Cobre en Chile" en R. Ffrench-Davis, E. Tironi, op.cit., pp. 122 y 125.

claro en lo expuesto en la época por el propio vice-presidente de Kennecott en Chile. "El objeto de estos arreglos es asegurar que nadie expropie a Kennecott sin afectar las relaciones con clientes, acreedores y gobiernos en tres continentes."^{1/}

Anaconda insiste en el esquema de propiedad total de sus operaciones en Chile hasta 1969, momento en el cual debe ceder al cambio en la correlación de fuerzas. El gobierno presiona en ese momento por la chilenización de Anaconda en los términos convenidos en los años anteriores con Kennecott. Anaconda siente, sin embargo, que a esas alturas la única alternativa viable es la nacionalización total en un plazo tal que le permita readecuar sus operaciones globales. Esto es lo que se denominó la Nacionalización Pactada (véase la próxima sección d)).

Existe un aspecto adicional en la estrategia de ambas transnacionales en esta época que ilustra muy bien como, incluso en el proceso de gradual retiro de la escena chilena, éstas toman posiciones y decisiones en el ámbito local resguardando sus intereses globales. Se trata de la forma en que Anaconda y Kennecott se juegan por mantener y lograr el control - o al menos el derecho a veto - sobre las decisiones estratégicas en las operaciones en Chile. Aun con un 49% del control de la propiedad estas empresas logran mantener estas decisiones ligadas a sus estructuras e intereses internacionales, con los consiguientes efectos negativos para la economía nacional.

d) Los resultados de las políticas: la distribución de los beneficios

La estrategia de la chilenización marca el retorno de las políticas del cobre en Chile a la senda del control nacional creciente sobre la principal riqueza básica del país. Esta estrategia constituye al mismo tiempo un nuevo intento de reconciliar el interés nacional con los intereses de las empresas transnacionales operando en el cobre chileno. Este intento es concordante con la filosofía económica y política del Gobierno de la época (1964-1970) y es concordante también con las nuevas estrategias de las transnacionales involucradas.

^{1/} Citado en T. Moran, op.cit., p. 136.

La chilenización intenta lograr un aumento significativo en la producción de cobre. Ello implica un influjo de capital extranjero, lo que a su vez, se supone, requiere hacer atractivo para las transnacionales el invertir en Chile. En este aspecto la chilenización no se diferencia mayormente de la filosofía que inspirara el Nuevo Trato una década antes. La diferencia fundamental entre ambos esquemas es que la chilenización aprende del fracaso de la política del Nuevo Trato sobre la inoperancia de los 'estímulos automáticos'. En otras palabras, la chilenización no es un intento pasivo de lograr mayor inversión sino corresponde más bien a lo que se ha definido como empresas mixtas con un detallado y explícito planteamiento de compromisos y expectativas.^{1/} El Gobierno está dispuesto a hacer concesiones a las empresas del cobre pero a cambio de compromisos concretos de inversión y a cambio de una mayor participación del Estado chileno en el manejo de las empresas.

En concreto, los elementos centrales de la chilenización eran:

- i) propiedad mayoritaria del Estado chileno (51%);
- ii) control estatal sobre la comercialización del cobre;
- iii) reducción de la tasa tributaria;
- iv) el congelamiento del régimen de trato a las compañías por 20 años; y
- v) un programa de expansión que debería aumentar la producción en cerca de un 75% en seis años.

Mirada en su conjunto la estrategia de la chilenización resulta coherente y consistente con la filosofía que inspira al Gobierno que la impulsa. Innegablemente, esta estrategia es también un avance respecto a las políticas seguidas en el período anterior. Pero la chilenización también adoleció de serias deficiencias, las cuales, por una parte refuerzan las tesis respecto a las relaciones Estado-ET desarrolladas en este trabajo y, por otra parte, permiten sacar valiosas lecciones para el futuro.

^{1/} Véase R.B. Mc Kern, "Transnational Corporations in the Copper Industry of Southeast Asia" (CTC/ESCAP/PEC10), 1979.

La evaluación crítica de la chilenización puede tomar dos caminos diferentes: uno juzgando la estrategia en su conjunto y otro en el plano más bien táctico operativo, aceptando el marco estratégico global de la chilenización.

El primer enfoque llevaría a un análisis comparativo de la deseabilidad y factibilidad económica y política, de la estrategia de chilenización versus la estrategia de nacionalización total, propugnada en esa época por gran parte de la oposición. Este enfoque es interesante pero teórico. En efecto, hacer una evaluación de una estrategia de nacionalización total en 1964 implica en un cierto sentido alterar la historia de Chile a partir de ese momento. En ese sentido, dicho enfoque parece inadecuado dado el objetivo y alcance de este trabajo.

El segundo enfoque acepta el marco estratégico de la chilenización y evalúa en ese contexto las formas específicas de acción adoptadas, los acuerdos concretos alcanzados y los resultados finales de la política. Adoptar este enfoque significa evaluar el cumplimiento de los objetivos propuestos, evaluando también el costo involucrado en lograr dichos objetivos.

La chilenización tiene un primer gran logro en cuanto a inversión y capacidad de producción. A partir de 1965 se realizan inversiones de consideración en los 3 yacimientos de la gran minería lo que será determinante en el aumento de producción en la década de los setenta. Sólo en el período 1965-1968 la inversión bruta alcanzó a 697 millones de dólares de 1979 (véanse los cuadros 20 y 21).

La chilenización constituye también un avance sustancial en el campo del control nacional del proceso de comercialización del cobre chileno. El control estatal de este proceso a partir de 1966 no sólo evitó la pérdida de retornos que al igual que en los casos de anteriores conflictos bélicos pudo ocasionar la guerra de Vietnam, sino además, la experiencia obtenida en este campo por los técnicos nacionales fue de crucial importancia en el difícil período de la post-nacionalización. La chilenización marcó también un avance considerable en la incorporación de personal local a las jerarquías más altas en el área de producción de las empresas mineras, lo que también fue determinante en la post-nacionalización.

/También es

También es un logro importante de las políticas del período el aumento en el porcentaje de los gastos realizados en Chile, aun cuando en buena medida ello corresponde a la tendencia que se iniciara con la creación del Departamento del Cobre en 1955. En todo caso, mientras en el período 1960-1964 el 67.3% de los gastos totales era realizado en Chile, en el período 1965-1969 dicho porcentaje alcanzaba el 74.9% y en 1970 subía del 80% (véanse cuadro 19 y apéndice estadístico cuadro 2).

Al mismo tiempo que ocurre todo lo anterior el valor retornado acusa un espectacular aumento pasando de un promedio anual de 513 millones de dólares en el quinquenio 1960-1964 a un promedio anual de 953 millones de dólares en el quinquenio posterior, significando ello un aumento del 90% (véase cuadro 19). Esto último sin embargo no fue un logro de las políticas ejecutadas sino un resultado del espectacular aumento del precio del cobre en el período.^{1/} Paradojalmente, este providencial aumento del precio del cobre dejó al desnudo una de las principales deficiencias de los convenios suscritos con las empresas, esto es, el sistema tributario y en particular la ausencia de un impuesto al sobreprecio.

En efecto, las fuertes alzas del precio significaron también un fuerte aumento de las utilidades de las empresas (véanse los cuadros 20 y 21). Las utilidades del período 1966-1969 son superiores al valor total de la inversión del plan de expansión. Lo favorable de este resultado para las empresas debe evaluarse tomando en cuenta además que éstas contribuyeron a la inversión con capital propio sólo en un porcentaje minoritario, el resto correspondiendo a créditos y al aporte estatal. Este resultado, que por lo demás implicó un cambio de políticas en 1969, es el que permite afirmar que si bien la chilenización logró su objetivo central de aumentar la capacidad de producción en forma considerable, lo hizo a un costo que pudo haber sido considerablemente disminuido.

El examen más detallado de los convenios suscritos permite fundamentar esta tesis, indagar en las causales que motivaron las decisiones específicas y sacar las lecciones correspondientes.

^{1/} En efecto el aumento del valor retornado a precios constantes del cobre sube sólo un 18.4% (ver cuadro 19).

El primer aspecto que es conveniente destacar es el hecho que las formas específicas que tomó la chilениzación parecieran haber estado en un alto grado determinadas por lo que fue el inesperado ofrecimiento de Kennecott de ceder el 51% de la propiedad de El Teniente al Estado chileno. Ello significó que fue Kennecott quien tuvo la ventaja de tomar la iniciativa para el proceso de negociaciones. Era aquella, además, una iniciativa sorprendente por cuanto Kennecott aparecía haciendo un ofrecimiento a primera vista muy ventajoso para el Estado chileno. En efecto, Kennecott ofrecía vender un 51% de El Teniente, conseguir el financiamiento para un significativo programa de expansión de la mina y encargarse de administrar y sacar adelante dicho plan de expansión.

Es sin duda éste un ofrecimiento tentador para el Gobierno recientemente elegido, especialmente porque, aun antes de asumir, parecía claro que el Export-Import Bank aportaría el grueso del financiamiento para la expansión de las actividades de la Sociedad Mixta a formarse entre el Estado chileno y Kennecott. La euforia inicial del Gobierno por este providencial ofrecimiento de Kennecott seguramente fue determinante en la deficiente evaluación, por parte de los negociadores chilenos, de los costos de dicho ofrecimiento.

Kennecott ofrecía una alternativa atractiva, pero exigía al mismo tiempo una serie de condiciones por cierto desproporcionadas para lo que era hasta ese momento su poder de negociación en Chile, poder que Kennecott intenta y logra aumentar considerablemente con el ofrecimiento de venta y expansión de la mina de El Teniente. En primer lugar, Kennecott ofrece vender el 51% de El Teniente, pero previa revalorización de activos que Kennecott estima debiera llevar el valor de libros de 66 millones de dólares a 200 millones de dólares de valor "real". En segundo lugar, Kennecott exige una sustancial reducción tributaria. En tercer lugar el ofrecimiento exigía una inviolabilidad por 20 años de los convenios logrados. En cuarto lugar, la oferta de Kennecott exigía que los créditos del EXIMBANK fueran garantizados por el Estado chileno y sujetos a las leyes del Estado de Nueva York. Por último, Kennecott exigía mantener el control de la nueva sociedad mixta a través de un contrato de administración, siendo ésta una de las condiciones del crédito del EXIMBANK.

/Kennecott logró

Kennecott logró plasmar en el convenio finalmente alcanzado, casi sin excepción, todas las exigencias impuestas. La negociación sobre la revalorización de activos llevó el valor de libros de El Teniente a 160 millones de dólares con lo cual el Estado chileno se comprometió a pagar 81.5 millones de dólares (en 5 años y a un 4,5% de interés anual) por la compra del 51% del capital de la nueva Sociedad Mixta. El financiamiento del plan de expansión acordado (230 millones de dólares) fue el siguiente: Kennecott aportaba 92.7, el EXIMBANK 110.1 y el Estado chileno 27.5 millones de dólares. Se aprecia que el 90% del aporte de Kennecott provendría del pago que el Estado chileno haría por el 51% de la Sociedad. Así, Kennecott no estaba en la práctica aportando nuevo capital a la sociedad.

Sin embargo Kennecott obtiene como recompensa por su 'aporte' al plan de expansión una espectacular reducción tributaria, que hace que el porcentaje de los excedentes totales que Kennecott obtiene por su 49% de la Sociedad sea superior a lo que obtenía anteriormente controlando el 100% de ésta. En efecto, con la chilenización la Sociedad Mixta pagó sólo el 20% de impuestos a las utilidades, más un 30% sobre los dividendos correspondientes al 49% de Kennecott. Ello determina que Kennecott obtenga el 27% de las utilidades totales, cifra superior al 21% que obtenía previo a la chilenización.

Lo extraordinariamente favorable de este tratamiento queda claramente ilustrado en las propias palabras de un representante de Kennecott: "Lo bello del convenio es que los chilenos están contentos y Kennecott está obteniendo una tajada mayor de una torta más grande sin ningún gran influjo de dinero desde Estados Unidos".^{1/}

En condiciones normales de precios, tales como las proyecciones usadas durante las negociaciones (29 centavos/libra), el acuerdo logrado por Kennecott era ya un rotundo éxito para su estrategia corporativa de retirada controlada y rentable de Chile. La fuerte alza del precio del cobre a partir de 1965 transforma dicho acuerdo en un espectacular negocio

^{1/} Citado en Business Week, 7 de diciembre de 1968.

para Kennecott y en un arreglo muy costoso para el Estado chileno. Tan costoso que, con el beneficio de mirar en retrospectiva y dejando de lado lo referente a la estructura temporal de los flujos financieros, es posible mostrar que el país habría ganado más en el período analizado con la nacionalización total y con el plan de inversión financiado con capital nacional.

Las preguntas que surgen al respecto son ¿Era posible predecir este resultado? y ¿De ser así, cuáles fueron las causas que llevaron a los negociadores a no hacerlo? El objetivo de formularse y contestar estas preguntas no es, por cierto, determinar responsables. De lo que se trata simplemente es de aprender de estas experiencias.

Obviamente, es absurdo plantear que era predecible un alza del precio del cobre como la que efectivamente ocurrió. Pero es también obvio que, en el contexto de un mercado históricamente tan volátil y fluctuante, como es el caso del mercado internacional del cobre, debieran contemplarse siempre en las políticas del cobre mecanismos tributarios u otros que permitan aumentar el porcentaje de participación fiscal sobre los excedentes generados en períodos de bonanza de precios.

Por otra parte, es claro hoy en día, y debiera haberlo sido también en el momento de las negociaciones, que Kennecott estaba en esos años en Chile en una situación de extrema debilidad. En esa circunstancia, es muy probable que esta empresa hubiera aceptado entrar en la Sociedad Mixta con un tratamiento tributario mucho menos favorable que el que efectivamente se le concedió.

Por último, una adecuada interpretación de la estrategia de Kennecott y de las transnacionales en general, hubiera indicado la conveniencia de disminuir el grado de control de la empresa extranjera sobre el manejo de la Sociedad Mixta que se formaba.

Todas estas críticas fueron fuertemente argumentadas por los opositores de la chilenización. Sin embargo, las negociaciones no internalizaron estas críticas. Probablemente, ello fue en parte el resultado de la polarización que se produjo en torno a la discusión de las políticas del

/cobre en

cobre en esa época. En parte pareciera haberse debido también a la obsecación de los propulsores y negociadores de la chilenización y a su sobreesimplificada interpretación del comportamiento de las transnacionales. También pareciera deberse al hecho que el Gobierno sintió una prematura sensación de éxito de la 'viga maestra' de la estrategia global como resultado del ofrecimiento de Kennecott. Por último, las deficiencias de los acuerdos alcanzados parecieran también ser en parte resultado de malas tácticas de negociación. En particular, pareciera ser que el Gobierno se hubiera amarrado las manos prematuramente al llegar a un acuerdo de palabra con las compañías antes de que se planterara el debate interno en Chile sobre la estrategia de la chilenización. Así, aun cuando los negociadores hubieran compartido algunas de las críticas de los opositores, el haber alcanzado un acuerdo previo con las compañías les quitaba grados de libertad en la negociación. Por otro lado, de haber cambiado las reglas del juego, fruto de internalizar las críticas, habrían perdido credibilidad frente a Kennecott, frente al EXIMBANK y probablemente frente al Gobierno norteamericano.

En rigor, lo anteriormente planteado se refiere fundamentalmente al caso de Kennecott por cuanto Anaconda, siguiendo con su estrategia más bien conservadora, se resistió a entrar en sociedad mixta con el Estado chileno hasta 1969. No obstante ello, lo cierto es que Anaconda también obtuvo beneficios del clima propicio a las empresas del cobre en el período 1965-1968 y de la bonanza de precios del período. En efecto, Anaconda recibió, a cambio de su propio plan de inversiones, una reducción de la tasa tributaria de 62 a 52% sobre las utilidades.

El plan de inversiones consistía en una expansión de su capacidad instalada del orden de 200 000 toneladas de cobre al año, a un costo total estimado cercano a los 200 millones de dólares. El financiamiento de dicha inversión provenía - a diferencia del caso de Kennecott - fundamentalmente de los fondos propios de la corporación (75%). El restante 25% provenía de un crédito de EXIMBANK, avalado por Anaconda y no por el Gobierno chileno.

/Anaconda, al

Anaconda, al igual que Kennecott, obtuvo ganancias espectaculares en el período 1966-1968, como resultado del auge de precios y de la reducción de impuestos, siendo el primer elemento el más importante en el caso de Anaconda. A diferencia de Kennecott, sin embargo, Anaconda estaba en este período comprometiendo recursos propios de consideración. Aun así, es Anaconda la que recibe la mayor parte de la creciente animosidad en contra de las empresas extranjeras, fruto de los espectaculares resultados financieros en esos años. Ambas empresas deben aceptar que, no obstante los 20 años de inviolabilidad de los acuerdos anteriormente firmados, se les imponga un sobreprecio que grava en forma progresiva las utilidades que surjan de precios del cobre superiores a 40 centavos/libra.

Anaconda debe además ceder a la presión por traspasar el 51% de sus propiedades al Estado chileno. Pero Anaconda siente a esas alturas que sus días en Chile están contados y solicita por tanto ser nacionalizada y debidamente compensada. El Gobierno accede a ello y se acuerda finalmente un traspaso inmediato del 51% a valor de libros, pagaderos a 6 años, con el traspaso del restante 49% a ser realizado entre 1973 y 1982 a precios de mercado.

La gran diferencia entre las estrategias de Anaconda y Kennecott y entre los convenios alcanzados se observa en toda su dimensión en la muy diferente situación en que quedan ambas empresas después de la nacionalización total en 1971. El relativo mejor pie en que Kennecott queda después de ser nacionalizada, no obstante que una década atrás su poder de negociación fuera muy inferior al de Anaconda, es en alguna medida una ilustración de la brillante estrategia corporativa de Kennecott y de las ya mencionadas deficiencias en la estrategia de negociación del Gobierno chileno.

Capítulo 4

LA NACIONALIZACION DE LA GRAN MINERIA DEL COBRE

A. LO 'NACIONAL' Y LO 'EXTRANJERO'

Al interpretar las circunstancias que rodearon el acto de la nacionalización, es especialmente necesario tener en cuenta que lo que nuestro marco analítico denomina una situación de negociación, no intenta reducir el problema a una simple dicotomía entre lo 'nacional' y lo 'extranjero'. En toda situación de negociación operan también factores internos al país receptor de la inversión transnacional, factores internos a la misma empresa transnacional y, por último, factores relativos al escenario internacional en que se da la negociación (o conflicto). En el caso particular de la nacionalización del cobre chileno, la forma y las condiciones en que dicho proceso tuvo lugar estuvieron también influidas por los conflictos de fuerzas y perspectivas que se presentaron al interior de cada una de las realidades englobadas por "lo nacional" y "lo extranjero".

En la actual etapa de desarrollo de la economía mundial hay una importante cantidad de actividades económicas que, aunque están físicamente localizadas en algún país en particular, en la práctica pertenecen a una esfera de acción económica que es esencialmente internacional. El proceso económico trasciende ahora en algunos planos la idea de "país", con lo que surgen áreas de problemas que no quedan completamente cubiertas por los conceptos de "Estado-nación" ni menos por el de "interés nacional".^{1/} Cuando, como sucede con la enorme corporación transnacional, el proceso de producción y acumulación atraviesa las fronteras geográficas y políticas, también lo hace el conflicto económico inherente a dicho proceso y el problema político de asegurar las condiciones externas a él. Pero, esto tiene lugar sin que desaparezca la realidad del Estado-nación ni los

^{1/} Murray, Robin, "The Internationalization of Capital and The Nation-State", New Left Review, Nº 67, 1971.

distintos intereses que caben objetivamente dentro de éste.^{1/} Por el contrario, la nueva dimensión internacional de la economía contemporánea está en permanente contacto y aun en conflicto con la realidad anterior que constituye lo que denominamos nación. Las "lealtades" que caracterizan a los distintos actores no son, en este contexto, puramente "nacionalistas" y llegan incluso, a veces, a producirse combinaciones paradójicas. Está, por ejemplo, el caso de trabajadores empleados por compañías extranjeras que, por efecto de los relativamente altos sueldos que reciben o de otros beneficios análogos, en ocasiones se identifican más con los intereses de esa compañía que con los de su propio país. Una situación similar se puede identificar en el caso de algunas grandes compañías transnacionales nominalmente radicadas en países industrializados, pero cuyos intereses particulares se benefician mucho más, en determinadas coyunturas, por las políticas de los países en que son huéspedes, que por la estrecha coordinación de sus acciones con las políticas de los Gobiernos de sus respectivos países industrializados.

Ahora bien, a pesar de estas situaciones paradójicas, el caso más general es que cuando en la esfera internacional entran en contacto actores provenientes de Estados-naciones que presentan realidades de desarrollo económico muy dispares, las relaciones que se establecen tienden a ser unilaterales y desiguales: el Estado más poderoso pasa a influir al más débil; el agente económico proveniente del primero se apropia de una parte considerable de los excedentes económicos del segundo; el agente económico del país desarrollado tiene influencias poderosas al interior del Estado más débil; la estructura productiva del más fuerte condiciona la estructura productiva del otro; el Estado metropolitano se asocia estrechamente a los intereses económicos del agente que se ampara en él, etc.

^{1/} Sunkel, Osvaldo, "Transnational Capital and National Disintegration in Latin America", Social and Economic Studies, Vol. 22, N° 1, 1973.

En síntesis, entonces, cuando se trata de estudiar un proceso como el de la nacionalización de la gran minería del cobre en Chile, que envuelve a una actividad históricamente inserta en la esfera internacional de la economía y que estaba controlada por grandes consorcios transnacionales, el análisis no se puede limitar a utilizar categorías tan simples como "interés nacional" o "interés extranjero", ni a enfrentar a "Chile" con "las compañías norteamericanas" o "el imperialismo". Los actores reales involucrados son otros: las distintas fuerzas y grupos sociales que en Chile ejercen influencia sobre las acciones del Estado; los gobernantes; los trabajadores del cobre; las empresas transnacionales que fueron objeto de la nacionalización; el Estado norteamericano y la institucionalidad jurídico-política internacional.

B. LOS HECHOS DE LA NACIONALIZACION

1. La nacionalización: un proceso y un acto

La explotación y comercialización del cobre chileno ha sido desde siempre un excelente negocio, por lo que no basta con recurrir a esta realidad para explicar la nacionalización. Si el único factor determinante en esta materia hubiese sido "el interés nacional", entendido como la aspiración a incrementar la riqueza disponible al interior de la sociedad chilena, la nacionalización del cobre debió haberse concretado hace mucho tiempo atrás.

Pero ello no ocurrió así, no porque haya faltado quien se percatara del potencial beneficio de nacionalizar, sino porque la conjugación de los intereses y fuerzas relativas de los actores involucrados dio siempre como resultante una situación desfavorable para tal medida. Con la misma lógica se puede afirmar que cuando la nacionalización de la gran minería fue finalmente decretada, ello no ocurrió como consecuencia de un arrebató momentáneo ni fue el resultado de la iluminación genial de unos pocos. Es en este sentido que hablamos de que la nacionalización del cobre chileno fue un verdadero proceso. Las raíces del acto mismo de la nacionalización, se nutren de toda la larga historia de la explotación económica del mineral

y de la relación entre el Gobierno chileno y las compañías norteamericanas. En otras palabras, la modalidad específica que asumió la nacionalización no es ajena a las situaciones que la precedieron (las cuales han sido detalladamente estudiadas en capítulos anteriores), aun cuando dichas situaciones hayan sido en su momento desfavorables a la adopción de este trascendental paso.

2. El cobre se nacionaliza: ¿por qué?

El 16 de julio de 1971 salió publicada en el Diario Oficial de la República de Chile la Reforma a la Constitución Política del Estado por medio de la cual se oficializaba la nacionalización de la gran minería del cobre. Se cumplía de esta manera con una larga aspiración de amplios sectores de la sociedad chilena cuya lucha por alcanzar este objetivo había durado varios decenios. El amplio respaldo que el proceso nacionalizador tenía dentro de la comunidad nacional queda en evidencia no sólo porque la nacionalización de la gran minería era una bandera explícita de dos de los tres candidatos en la elección presidencial de 1970 (que en conjunto obtienen más de dos tercios de la votación popular), sino además porque la ley respectiva es aprobada por unanimidad en el Parlamento Nacional.

A menudo el discurso de los actores políticos es una exposición subjetivamente interesada. Pero en la cita que se transcribe a continuación éste no es el caso. Por el contrario, se trata, a nuestro juicio, de un fiel testimonio del proceso social que objetivamente creó las condiciones para la nacionalización integral del cobre chileno. La cita proviene del Mensaje del Ejecutivo al Congreso Pleno, trámite con el cual se inició la discusión de la Reforma Constitucional modificatoria del Artículo N° 10 de la Constitución Política del Estado, mediante la cual se llevó a cabo la nacionalización. Por su valor histórico y por su contenido altamente instructivo, se justifica hacer la cita en extensión. En su parte introductoria, dicho Mensaje dice así: "No se trata, pues, sólo de cumplir un programa de Gobierno ofrecido al pueblo a raíz de la última elección presidencial. No se trata, tampoco, de marchar por una senda ortodoxa de determinados principios políticos o socioeconómicos. Mucho menos puede siquiera pensarse que se trate del fruto de una improvisación ... En verdad,

/hace muchos

hace muchos años eran sólo los partidos políticos populares los únicos que planteaban la necesidad de adoptar un conjunto armónico de medidas políticas, económicas y sociales que abrieran paso a la estructuración de un nuevo tipo de sociedad ..., pero las ideas por las que combatían fueron poco a poco abriéndose paso, tanto por la constante clarificación de esos principios, como porque los hechos de la vida nacional fueron inexorablemente señalando la justeza de sus planteamientos. Hasta que llegó el día, que hoy vivimos, en que son compartidos por la gran mayoría de los chilenos".^{1/}

3. Preparando el camino de la nacionalización

a) Lo específico del caso chileno

No es una tarea sencilla nacionalizar una actividad económica de la magnitud e importancia de la gran minería del cobre, con una muy larga trayectoria de negociación por detrás y revestida de carácter estratégico para las distintas partes involucradas. En otras palabras, los términos específicos del acto nacionalizador eran parte de un problema mucho más complejo que la mera formalidad jurídica de cómo decretar una nacionalización.

Lo que en ningún momento puede perderse de vista al interpretar los hechos de la nacionalización del cobre chileno, tanto en lo que se refiere a la medida misma como a su secuela, es que ella se llevó a cabo en el contexto de un proceso social verdaderamente revolucionario y que, aún más, fue concebida como una pieza fundamental de dicho proceso. Ello implicó que algunas de las reacciones registradas en los distintos sectores frente a este paso, hayan estado determinadas más por su actitud frente al proceso de cambios en cuanto tal, que por el hecho concreto de la nacionalización misma. Ya tendremos oportunidad de verificar esto en la siguiente sección, cuando examinemos el comportamiento de quienes en la práctica fueron "contradictores de la nacionalización". Pero por ahora es necesario tenerlo en cuenta, dado que la forma específica que se le dio al acto de la nacionalización - la Reforma a la Constitución Política del Estado y su

^{1/} Novoa, Eduardo, La batalla por el cobre, pp. 403-4, Santiago, Quimantú, 1972.

contenido - refleja implícitamente la situación mencionada. No pasará desapercibido que de lo anterior se desprende también una conclusión de importancia para el análisis comparativo: algunos de los rasgos distintivos de la nacionalización del cobre chileno se explican sólo en función del peculiar contexto sociopolítico e histórico, nacional e internacional, en que se dieron. Por cierto, ello no implica que la naturaleza profunda del "proceso" y de la "situación de negociación" haya sido en el caso chileno, distinta de la que caracteriza en general a la relación entre empresas transnacionales y países subdesarrollados. Al contrario, precisamente porque la naturaleza de esta relación es la misma en casi todos los casos, es que conceptos como el Nuevo Orden Económico Internacional, el esquema teórico centroperiferia y esfuerzos de análisis comparativo como el presente, tienen justificación. De todos modos, siempre habrá rasgos particulares en una situación dada, que no pueden ser proyectados a la generalidad de los casos.

b) ¿Por qué una Reforma Constitucional?

En primer término, cabe explicar por qué fue que se optó por la vía de la Reforma Constitucional para efectuar la nacionalización. Simultáneamente, ello permitirá ir iluminando el contenido mismo de la medida.

El concepto de nacionalización es de relativamente reciente aparición en el campo del derecho moderno.^{1/} Hasta hace poco tiempo atrás, la norma era que las Constituciones trataran solamente del problema de la "expropiación", que en última instancia reconoce la primacía del interés general, representado nominalmente por el Estado, por sobre el interés particular. La Constitución chilena no era una excepción en este sentido. En cambio, cuando se establece explícitamente el privilegio del interés colectivo por sobre el particular, ello significa que se puede incluso llegar a sacrificar a este último en aras del primero. En términos concretos, esto se traduce en la posibilidad de no pagar al afectado un valor equivalente al de la propiedad nacionalizada, con lo que en el caso de cifras de la magnitud involucrada en la gran minería del cobre era indispensable poder contar.

1/ Ibid., p. 152.

/Otra razón

Otra razón aducida para efectuar la nacionalización por medio de una Reforma Constitucional era que, como se vio en el capítulo precedente, el Gobierno anterior había acordado con las compañías norteamericanas del cobre la chilenzación y nacionalización pactada, que eran en la práctica contratos constitutivos de sociedades mixtas con el Estado chileno, revestidos de jerarquía legal. Dado que dichos contratos-leyes, en torno a los cuales se había ido gestando un consenso en el sentido de que eran lesivos para el interés nacional, no podían ser modificados legalmente sin el acuerdo de las partes, era necesario entrar a derogarlos con una norma de derecho de una jerarquía superior a tales contratos-leyes, que no podía ser otra que la norma constitucional.

Uno de los conceptos centrales de la nacionalización que se proyectaba llevar a cabo, era la deducción de las llamadas "rentas excesivas" que obtuvieron las compañías norteamericanas a lo largo de muchos años en la explotación del cobre (punto al cual volveremos más adelante). Pero tal deducción también era imposible conforme a las leyes vigentes, por lo que se hacía adicionalmente preciso modificar la Constitución para permitirlo.

Para que el Ejecutivo impulsara una Reforma Constitucional hubo todavía una consideración final, que es altamente demostrativa de las connotaciones políticas internas que rodeaban a esta medida gubernamental. El entonces Presidente del Consejo de Defensa del Estado escribió: "Un acto de la trascendencia de la nacionalización del cobre no podía quedar expuesto a las interminables discusiones judiciales que originan ante los Tribunales Ordinarios de Justicia los juicios de elevada cuantía; además, era preciso que una materia jurídica tan nueva como la nacionalización, tan diversa de las ideas de que están imbuidos la mayor parte de los magistrados chilenos, fuera analizada por un Tribunal Especial, compuesto por personas capaces de comprender y, sobre todo, de captar su específico objetivo de protección de los intereses colectivos, aun si a esto se oponen intereses particulares.

"Para crear este Tribunal Especial y para excluir de sus actuaciones la intervención de la Corte Suprema, principal sostenedora de las posiciones jurídicas extremadamente individualistas y desconocedora de la prevalencia del interés social sobre el privado, era indispensable una modificación constitucional".^{1/}

^{1/} Ibid., p. 156.

Hubo también otras razones de orden táctico para respaldar la vía de una Reforma Constitucional. En efecto, tratándose de incorporar por vez primera a la legislación chilena la institución de la nacionalización, era deseable que ella quedara inscrita dentro de la Constitución Política, para subrayar la estrecha vinculación de la medida que se iba a adoptar con la soberanía y el sentir nacional, otorgándole además una jerarquía jurídica que la cubriera del máximo prestigio frente a la institucionalidad y la opinión pública internacional.

Una última consideración que llevó a optar por la vía de la Reforma Constitucional, fue que existía una disposición en la Constitución chilena que establecía que cuando en materia de reformas constitucionales se suscitara un grave desacuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso, el primero podía recurrir a una consulta plebiscitaria al pueblo para dirimir dicho conflicto. En el caso de la nacionalización del cobre, no cabía duda que, de haberse obstaculizado gravemente la intención del Ejecutivo en el Congreso, la enorme mayoría del pueblo habría apoyado al Gobierno en sus propósitos.

c) Fundamentación del acto nacionalizador (y de la deducción de las "rentas excesivas")

Como ya sabemos, la Reforma a la Constitución Política del Estado de Chile fue finalmente promulgada, con el voto favorable de la unanimidad del Congreso, en julio de 1971. Aunque el proyecto original del Ejecutivo sufrió algunas modificaciones, en lo sustantivo permaneció inalterado. Examinaremos, por lo tanto, las disposiciones fundamentales de la reforma aprobada.

1. Estableció que "el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas", las que sólo podían ser entregadas en concesión para su explotación por particulares. Esta disposición impide que se reclame indemnización por el valor del yacimiento mineral, el que no será jamás objeto de propiedad privada.

2. Declaró que "por exigirlo el interés nacional y en ejercicio del derecho soberano e inalienable del Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales" se nacionalizaban e incorporaban al pleno

/y exclusivo

y exclusivo dominio de la nación los bienes de las empresas que constituyen la gran minería del cobre además de la Compañía Minera Andina (una empresa mediana, pero con proyecciones de crecimiento). Es interesante anotar que esta disposición, en la que está contenido el espíritu profundo de la nacionalización, se ampara implícitamente en la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas que reafirmó la soberanía permanente de los Estados sobre los recursos naturales ubicados en su territorio. Veremos que más tarde, cuando se produjeron las batallas legales con las compañías norteamericanas afectadas, el Gobierno chileno trajo siempre en su defensa esta Resolución de tanta significación para el Derecho Internacional.

3. Con gran audacia y novedad, la Reforma Constitucional señaló que "el momento de la indemnización ... podrá determinarse sobre la base del costo original de dichos bienes, deducidas las amortizaciones, depreciaciones, castigos y desvalorizaciones por obsolescencia. También podrá deducirse del monto de la indemnización el todo o parte de las rentabilidades excesivas que hubieren obtenido las empresas nacionalizadas". Se estableció que la determinación de esta última cantidad era una facultad privativa del Presidente de la República, para quien un elemento de juicio decisivo sería la rentabilidad normal de las empresas nacionalizadas en el conjunto de sus operaciones internacionales.

Vale la pena extenderse algo más sobre este aspecto de la nacionalización que es tal vez el que más acaparó la atención de la opinión pública nacional e internacional.

La Reforma Constitucional decretaba que la indemnización a pagar tendría como tope máximo el "valor de libros" de los bienes nacionalizados, y que de esta última cifra se restarían dos cantidades diferentes correspondientes a dos conceptos también diferentes y regulados por mecanismos igualmente distintos. La magnitud de la primera deducción respecto del valor de libros, de tener lugar, debía ser determinada por el Contralor General de la República, quien tomaría en cuenta para ello las amortizaciones, depreciaciones, etc., señaladas más arriba. Esta deducción podía ser apelada por las compañías frente al Tribunal Especial de que se habló antes.

/La segunda

La segunda eventual deducción, en cambio, correspondiente a las "utilidades excesivas", era fijada por el Presidente de la República y tenía carácter inapelable. Las precisiones anotadas son importantes por dos motivos: a) porque en la medida que de algún modo quedaba salvaguardado el principio de la propiedad privada, se explica el hecho que los sectores políticos representativos de los intereses empresariales hayan estado dispuestos a apoyar (aunque con reticencia) la medida en el Congreso Chileno; b) por cuanto las compañías norteamericanas y el mismo Gobierno norteamericano justificaron la virulencia de su reacción en el hecho discutible de que Chile habría negado "el derecho a una indemnización justa" a Anaconda y Kennecott.

Lo que en realidad ocurrió fue lo siguiente. Como primer paso, el Contralor General de la República, luego de hacer las deducciones que debía por los conceptos ya mencionados, estableció que las distintas compañías nacionalizadas eran acreedoras a una indemnización de alrededor de 220 millones de dólares por Chuquicamata, 62 millones de dólares por El Salvador y 99 millones de dólares por El Teniente. El Presidente de la República, por su parte, en pleno uso de sus facultades constitucionales y luego de comprobar que tanto Anaconda como Kennecott presentaban en sus operaciones chilenas una rentabilidad casi 6 veces mayor que la de sus operaciones internacionales, fijó la deducción correspondiente a rentabilidades excesivas en sumas que fueron en cada caso (salvo en relación a la empresa minera Andina) superiores a las indemnizaciones a que tenían derecho las compañías.^{1/} De este modo, ni Anaconda ni Kennecott quedaron con saldos favorables acreditados, lo que en ningún caso significaba haber negado su derecho inicial a una indemnización justa.

^{1/} Según lo explicó la Cancillería chilena en ese entonces, el Presidente de la República, basado en las facultades privativas que le otorgaba la Reforma Constitucional, decidió considerar como "rentabilidad excesiva" aquella que sobrepasara el 12% anual a partir de 1955. En definitiva, por consiguiente, el Presidente de la República dispuso que las indemnizaciones inicialmente otorgadas a las empresas nacionalizadas se redujeran en 300 millones de dólares en el caso de Chuquicamata, 64 millones de dólares en el caso de El Salvador y 410 millones de dólares en el de El Teniente.

4. La Reforma Constitucional entregó al Estado los medios necesarios para impedir que las compañías nacionalizadas incurrieran en operaciones cuestionables desde el punto de vista nacional, mientras se encontrase en marcha el proceso legal de la nacionalización. Aparte de señalar que cualquier perjuicio provocado por mala explotación intencionada del yacimiento o de las instalaciones durante dicho período, sería cargado en contra de las eventuales indemnizaciones a que se hiciesen acreedoras las compañías, el Estado se reservó el derecho de fiscalizar todas las acciones, documentos y contabilidad de las compañías durante el lapso de la transición. También se dejaba expreso que la negativa a entregar cualquier información técnica necesaria para el normal funcionamiento futuro de las instalaciones nacionalizadas, sería causal suficiente para suspender el pago de la indemnización.

C. ALGUNOS LOGROS Y DIFICULTADES EN EL PERIODO INMEDIATAMENTE POSTERIOR AL ACTO NACIONALIZADOR

1. El resultado más visible

¿Hasta qué punto es relevante preguntarse si acaso la nacionalización del cobre chileno fue o no un éxito? Lo que el acto de la nacionalización cambió no fue ni podía ser, al menos en lo inmediato, el tipo de problemas envueltos en la problemática del cobre chileno, sino que su cariz y su importancia relativa.^{1/} Nadie podía pretender que con el trámite legal del traspaso de la propiedad de los bienes de las empresas se terminaran los problemas relativos a la explotación, procesamiento y comercialización del cobre, ni que la economía chilena superara repentinamente los embotellamientos estructurales en que se encontraba atrapada.

¿En qué términos, entonces, se mide el éxito o el fracaso de una medida tan trascendental como la nacionalización de la principal riqueza básica de un país? Hoy, varios años después de la nacionalización, la

^{1/} Tironi, Ernesto, "Planificación económica en las empresas del cobre nacionalizadas", Documento CEPLAN, N° 24, 1973.

gran minería del cobre opera normalmente, con eficiencia en las distintas etapas del proceso de producción y con una demostrada capacidad local para abordar todas las tareas asociadas a él, incluso la comercialización de los productos finales en el mercado mundial. Mientras el promedio de la producción de la gran minería del cobre en Chile durante los cinco años anteriores a la nacionalización (1966-1970) fue de cerca de 530 mil toneladas métricas, la cifra correspondiente a los cinco años posteriores (1972-1976) fue algo más de 700 mil toneladas métricas y siempre superior a cualquier cifra de producción anual del período 1927-1970. La tendencia se ha mantenido invariable desde entonces. Otra comparación muy significativa es la de la proporción del valor total de la producción de cobre (costos más excedentes) retenido por Chile antes de la nacionalización y después de ella. En efecto, en el período 1966-1970, la proporción del valor total de la producción anual de cobre que era efectivamente retornado a Chile, alcanzaba en promedio sólo a un 70%. La información disponible indica que con posterioridad a la nacionalización, dicha proporción alcanza a aproximadamente un 90% (el otro 10% corresponde a insumos y servicios importados). En otras palabras en millones de dólares de 1979, el incremento en la proporción del valor retornado que trajo aparejado la nacionalización, significó que el país, a pesar de una fuerte disminución del precio real del cobre, recibiera entre 1972 y 1976 un monto promedio superior a 325 millones de dólares anuales que, de no haber tenido lugar la nacionalización en 1971, hubiesen sido apropiados por intereses extranjeros. Estos 325 millones de dólares anuales son, por supuesto, adicionales al valor tradicionalmente retornado al país antes de la nacionalización.

2. Una dificultad interna y una batalla externa

Como es lógico ni las circunstancias que rodearon a la nacionalización ni sus efectos más permanentes son sólo de orden económico. Hay que recordar que la nacionalización integral de las empresas del cobre fue concebida como una medida que formaba parte de un plan de Gobierno destinado a provocar cambios radicales en el proceso social chileno. Se podrá pensar que en el contexto de un proceso que de todos modos sería complicado, fue aventurado abrir un flanco tan sensible como el que se creaba al tocar a fondo los poderosos intereses vinculados al cobre chileno; pero por otro lado, se podría igualmente sostener que sin una profunda voluntad de cambios era poco probable que gobierno alguno se hubiese atrevido a dar el arriesgado salto de la nacionalización. Lo concreto es, en todo caso, que la coyuntura prevaleciente en Chile y el mundo durante el Gobierno de la Unidad Popular, es en cierto sentido inseparable de la nacionalización del cobre chileno. Sin duda que sobre este plano los dos aspectos que más resaltan en el desarrollo posterior al acto de la nacionalización son, en primer lugar, el problema de la productividad del trabajo en los yacimientos de la gran minería y, en seguida, el enfrentamiento y posterior avenimiento entre el Estado chileno y los intereses norteamericanos (las compañías y el Gobierno de Estados Unidos).

a) Los problemas laborales

En relación al primero de estos aspectos, la información disponible (ver cuadro 2, anexo estadístico) permite comprobar que en los años 1971 y 1972 los costos unitarios de producción del cobre fueron relativamente de los más elevados registrados en años de operación supuestamente normales. Desgraciadamente, no existen datos fidedignos que permitan formarse una idea cierta de lo que fue la estructura de costos (y no sólo el costo unitario total) de la producción de cobre durante el Gobierno de la época. Determinarla es siempre un objetivo difícil de lograr, en parte por el secreto empresarial que este dato constituye, y en parte porque el problema se complica sobremanera cuando se entran a considerar las variaciones en las tasas de cambio de influencia determinantes en dichos costos. Se

/sabe, sin

sabe, sin embargo que dos fenómenos distintos incidieron negativamente en la productividad de los yacimientos: un grave problema de ausentismo laboral y la ocurrencia de infinidad de conflictos de trabajo que a menudo significaron la paralización parcial de labores y que, en una ocasión, se tradujo en una grave crisis política nacional.

A primera vista, esta situación parecería incongruente, porque la mayoría de los mineros del cobre eran partidarios de la coalición del Gobierno. Hay que señalar, para empezar, que en esta materia jugó un rol preponderante la realidad política interna del país. En este sentido, nadie en Chile desconoce que los trabajadores de la gran minería del cobre han sido tradicionalmente un sector privilegiado, disponiendo de franquicias y ventajas que los colocaban materialmente muy por encima de las condiciones de vida del resto de los trabajadores chilenos. Tal situación no es, por lo demás, nada nuevo en relación a lo que son los efectos típicos de la presencia de empresas transnacionales en las economías de países subdesarrollados. El análisis de experiencias habidas en diversos países relativamente menos desarrollados, indica que, como consecuencia de que el costo de la mano de obra en estos países es significativamente menor que en los centros industrializados, las empresas transnacionales están en condiciones de pagar sueldos superiores al promedio vigente en los países anfitriones, sin por ello perjudicar su competitividad internacional. Con este expediente crean, a menudo intencionalmente, una "élite" de trabajadores que es potencialmente aliada de los intereses de la compañía transnacional, frente a las presiones "nacionalistas" que a veces emanan del Estado y de la comunidad de que son huéspedes estas compañías. Paradójicamente, las organizaciones de los trabajadores que laboran bajo estas condiciones, se ven adicionalmente fortalecidas por el respaldo que en general reciben en sus luchas reivindicativas, de parte de esos mismos grupos "nacionalistas" que ven como su principal adversario al capital extranjero.

Fue precisamente a través de esta mecánica que los sindicatos de los trabajadores del cobre en Chile adquirieron una extraordinaria capacidad y fuerza de negociación. En efecto, a lo largo de los años estas organizaciones habían demostrado en Chile que sabían cómo utilizar su poder y que

/eran, de

eran, de hecho, influyentes en la marcha de la economía y la política de la nación. Por otro lado, era objetivamente cierto que los intereses de los trabajadores que laboraban en el sector eran en cierto sentido opuestos a los representados por el Estado chileno, por cuanto a este último le interesaba aumentar al máximo la proporción del excedente económico que pudiese ser traspasado por su intermedio desde el enclave hacia la economía nacional. Esto explica por lo demás, que prácticamente todos los últimos gobiernos que ha tenido Chile, independientemente de su orientación política, hayan debido enfrentarse en algún momento con graves conflictos laborales en la gran minería del cobre.

Pues bien, conocedores de esta situación, y previendo la intensa batalla política que vendría por delante acompañando al proceso de cambios, todos los sectores buscaron fórmulas para ganarse la simpatía de los trabajadores del cobre. Fue así como, a pesar de que todos sabían de los privilegios alcanzados por este sector durante la administración norteamericana de los yacimientos cupríferos, se garantizó constitucionalmente que "en caso alguno (se) podrá suprimir, disminuir o suspender los derechos o beneficios económicos, sociales, sindicatos o cualquiera otros que actualmente disfruten los trabajadores de la Gran Minería del Cobre".^{1/}

A este marco de garantías válidas para todos los trabajadores del cobre, se debe añadir el hecho que dentro de los trabajadores del cobre existían tres estamentos bien diferenciados: los "obreros", los "empleados" y los "supervisores". El factor de distinción era básicamente el grado de manualidad y calificación del trabajo desempeñado y de acuerdo con eso la escala de remuneraciones. Los "supervisores", en particular, recibían hasta la nacionalización su sueldo en dólares norteamericanos, lo que en una economía como la chilena, que tuvo tradicionalmente sobrevaluada su moneda, era un privilegio nada despreciable. Los tres estamentos, en todo caso, tenían en común: que durante los años en que las empresas fueron propiedad de o controladas por Anaconda y Kennecott, ellos desarrollaron una aguda "conciencia reivindicativa", junto a lo cual cada uno construyó su propia y poderosa organización gremial.

^{1/} Ibid., p. 433.

Una vez ocurrida la nacionalización, el conflicto de intereses económicos entre los trabajadores del cobre y las empresas dejó de ser un conflicto con el capital extranjero (los sueldos y salarios eran, después de todo, una forma de retornar parte del valor de la producción de cobre a la economía chilena) y pasó a ser un enfrentamiento con el Estado chileno. En este nuevo marco y en vista de que una de las primeras medidas del Gobierno luego de la nacionalización fue eliminar los pagos en dólares, no es muy extraño que los supervisores, que con anterioridad fueron gente de confianza de las compañías norteamericanas, hayan optado por el choque frontal con la nueva administración. En un momento dado, llegaron incluso a paralizar el mineral de Chuquicamata para apoyar la exigencia de que se les permitiera ejercer un veto sobre la designación por parte del Gobierno de los nuevos ejecutivos de las empresas nacionalizadas. En este camino recibieron el total respaldo de los sectores políticos que se oponían al proceso de cambios en general, sabiendo estos últimos que impedir la buena marcha de la gran minería nacionalizada era vital para cerrar las perspectivas de dicho proceso.1/

Por su parte, los mineros del cobre demostraron que sus anteriores afinidades políticas no iban acompañadas de la correspondiente "conciencia política". Así, mientras a lo largo de Chile la nacionalización del cobre fue celebrada como un acontecimiento histórico, en las grandes minas de cobre los trabajadores apenas alteraron sus rutinas diarias. Una encuesta realizada en esos años indicó que "la nacionalización era considerada por los trabajadores como un medio para aumentar sustancialmente su nivel de vida y no como el estímulo fundamental para el desarrollo nacional".2/

En fin, no deja de resultar paradójico que los problemas laborales en la gran minería (y su impacto en el descenso que registró la productividad) fueron una constante bajo el mismo Gobierno que realizó la nacionalización con el abrumador respaldo de la opinión pública nacional. De lo expuesto se pueden extraer quizás algunas lecciones importantes. La más obvia de

1/ El Mercurio, p. 1, Santiago, 13 de agosto de 1971.

2/ Petras, James. "Nacionalización, cambio socioeconómico y participación popular bajo el Gobierno de la Unidad Popular en Chile", Estudios Andinos, N° 9, 1973.

las cuales es que el nuevo acto de la nacionalización no puede modificar abruptamente la naturaleza de los problemas históricamente asociados a la operación de la actividad económica sometida a esta medida. La "conciencia nacional" y la conciencia de los trabajadores del cobre antes de la nacionalización, será sin duda un factor que estará presente sin mayores alteraciones inmediatamente después de la nacionalización.^{1/}

Ahora bien, la productividad y la disciplina en el trabajo no dependen solamente de la conciencia de los trabajadores. Un factor que sin duda jugó un papel importante en esto, a pesar de que las autoridades máximas del Gobierno de entonces pusieron especial énfasis en intentar evitarlo, fue el hecho que la lucha política contingente se haya trasladado con fuerza al interior de los yacimientos mineros. Ello provocó un grave deterioro en el ambiente humano de la actividad cuprífera, dando lugar a que florecieran ahí vicios tales como el sectarismo político, el "cuoteo" de los cargos técnico-administrativos y la consiguiente baja en la calidad de ciertos grupos de dirección en los minerales, e incluso la violencia física entre facciones opuestas.

Se sostiene, además, que otra razón para lo acaecido fue el escaso grado de participación de los trabajadores en la conducción de las empresas, cuestión que de haberse modificado habría sido consistente con los postulados del Gobierno de entonces. Pero también es cierto que aquí no se agota el problema, como lo demuestra la experiencia que ha tenido lugar bajo el Gobierno siguiente. En el período actual, en que la participación de los trabajadores es prácticamente nula y los costos unitarios de operación de las empresas se han reducido. Según una publicación autorizada,^{2/} el aumento en la productividad se ha debido en parte al aumento sustancial del total de la producción - lo que hace relativamente menos pesados los costos fijos - ha influido además el cierre de la mina Exótica, cuya producción era muy difícil de procesar. Pero se debe también en buena medida a las políticas restrictivas de salarios y de relaciones laborales que el Gobierno ha implementado con fuerza.

^{1/} Wilhelm, Ricardo. "Realidad de Chuquicamata", El Mercurio, p. 2, 19 de octubre de 1971.

^{2/} CRU, Copper Studies, 7 de julio de 1978.

b) La nacionalización y los intereses norteamericanos

La gran minería del cobre en Chile ha sido siempre un excelente negocio. Al mismo tiempo, como actividad económica reviste una importancia estratégica respecto de la economía chilena y de la economía occidental en general, particularmente de la de Estados Unidos de Norteamérica.^{1/}

Se puede decir que en estas pocas frases está contenida la clave que explica el comportamiento de todas las partes involucradas en el proceso de la nacionalización, tanto antes como después del acto nacionalizador. Dicho en otras palabras, dado que la gran proyección económica y política de la explotación y comercialización del cobre chileno es la constante de este problema para cada una de las partes, la modificación del comportamiento de una de estas partes (i.e. el acto nacionalizador del Gobierno chileno) obliga a la otra a reaccionar en consonancia con la importancia de aquello que está en juego. No es, entonces, la nacionalización en abstracto lo que provoca todo un juego de reacciones, sino que el hecho concreto y específico de la nacionalización de una riqueza básica estratégica.

Esta reflexión es importante porque permite comprender dos fenómenos diferentes que ocuparon un lugar destacado en los meses que siguieron a la nacionalización: primero, la estrecha asociación que se verificó entre quienes encarnaban los intereses económicos y políticos de la parte norteamericana y de la parte chilena, respectivamente; segundo, que la batalla jurídica entre el Estado chileno y las compañías norteamericanas tuvo un trasfondo que distó mucho de ser simplemente de naturaleza legal.

El punto de partida en este análisis es, por supuesto, el que en julio de 1971 el Estado chileno toma posesión plena de las empresas de la gran minería del cobre, las que hasta ese momento estaban sometidas a un régimen de propiedad mixta con las compañías norteamericanas. Además, por opción presidencial, se decidió deducir del abultado valor de las indemnizaciones acreditadas a las compañías, un valor aún mayor correspondiente a las "rentas excesivas" obtenidas por las empresas en sus últimos 15 años

^{1/} Brown, Lester, "The Global Politics of Resource Scarcity", Overseas Development Council, Development Paper, N° 17, 1974.

de operación. De esta última medida se desprendió que el Estado chileno no quedaba obligado a hacer ningún pago a las compañías norteamericanas, salvo en el caso de la Cerro Pasco Corporation por concepto de su participación en la Empresa Minera Andina.

Para tomar estas determinaciones, el Estado chileno buscó desde un principio ajustarse a las "normas generalmente aceptadas del Derecho Internacional" (que, como se sabe, no son un cuerpo homogéneo ni claramente delimitado). La más recurrida de estas normas fue la ya citada Resolución 1803 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en que se establece el derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales. En una de sus partes, esta Resolución señala "la nacionalización, la expropiación o la requisición deberán fundarse en razones o motivos de utilidad pública, de seguridad y de interés nacional, los cuales se reconocen como superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero. En estos casos se pagará al dueño la indemnización correspondiente, con arreglo a las normas en vigor en el Estado que adopta estas medidas en ejercicio de su soberanía y de conformidad con el derecho internacional. En cualquier caso en que la cuestión de la indemnización dé origen a un litigio debe agotarse la jurisdicción nacional del Estado que adopte esas medidas".^{1/} He aquí el ámbito jurídico-legal de la confrontación suscitada por la nacionalización, la cual se desenvolvió en Chile y en el extranjero.

Es imposible detenerse en este trabajo a revisar con minuciosidad el alegato interpuesto por cada una de las partes frente a los distintos tribunales bajo cuya jurisdicción se ventiló este problema.^{2/} Pero en lo sustancial la discusión se redujo - siguiendo el orden en que están redactados los postulados de la citada Resolución de Naciones Unidas - a los puntos siguientes.

^{1/} Véase, Novoa, Eduardo, op. cit.

^{2/} Véase, Orrego, Francisco, "Some International Law Problems Posed by the Nationalization of the Copper Industry by Chile", en Orrego, F. ed., Chile: The Balanced View, Santiago, Universidad de Chile, 1975.

El Estado chileno sostuvo que:

- a) La nacionalización de la gran minería del cobre se fundó claramente en motivos de interés nacional.
- b) La prevalencia del interés nacional sobre el interés privado significa que el Estado no se encuentra necesariamente obligado a pagar una indemnización pronta y exactamente equivalente al valor de los bienes nacionalizados, sino que puede actuar con una mayor flexibilidad en esta materia. Esta es la diferencia entre "nacionalización" y "expropiación".
- c) El Estado chileno reconoció el derecho del antiguo dueño a recibir una indemnización y por ello estuvo dispuesto a pagar el monto del valor de los bienes nacionalizados determinados sobre la base de su valor de libros.
- d) Pero al aprobarse por la unanimidad del Congreso Nacional la Reforma Constitucional que decretaba la nacionalización del cobre, pasó a ser "norma en vigor" en el Estado que adoptó la medida - Chile - el que el Presidente estaba facultado para deducir del monto de las indemnizaciones una cantidad equivalente a las "rentas excesivas" obtenidas por el antiguo dueño en la operación de las empresas del cobre.
- e) La justicia de esta norma emana del hecho que en las distintas ocasiones en que, entre 1955 y 1970, se contrató con las compañías norteamericanas los términos en que ellas podrían explotar los yacimientos cupríferos chilenos, el Estado chileno no pudo prever que los beneficios resultantes para la otra parte - por efecto de las alzas en el precio del cobre - serían desproporcionados y muy por encima de lo contemplado. Conforme a derecho, un contrato firmado en un contexto de este tipo no tiene validez jurídica y puede legítimamente ser modificado.
- f) La jerarquía constitucional del acto nacionalizador indicaba claramente que era la voluntad soberana del pueblo y del Gobierno de Chile la que explicaba la decisión de nacionalizar. Todos los Estados y grupos de interés extranjero tienen la obligación de respetar la soberanía de otro Estado en sus asuntos internos.

/g) El

- g) El procedimiento seguido en la nacionalización de la gran minería del cobre se ajustó escrupulosamente a las normas generalmente aceptadas del derecho internacional y, específicamente, a lo establecido por la Resolución 1803 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1962.
- h) La jurisdicción nacional del Estado chileno contenía todas las normas necesarias para resolver el litigio surgido en torno a la cuestión de la indemnización, por lo que ningún otro Estado ni tribunal ajeno a la jurisdicción chilena tenía por qué intervenir en aspecto alguno de la nacionalización del cobre.

Las compañías norteamericanas, por su lado, en juicios que entablaron en Italia, Francia, Alemania, Holanda y Suecia, alegaron en los siguientes términos:^{1/}

- a) La prevalencia del interés nacional sobre el interés privado sólo significa que es legítimo que el Estado decida, en función del primero, nacionalizar una actividad o bien determinado. Pero en ningún caso da pie para debilitar el derecho del antiguo dueño a recibir una indemnización pronta y equitativa por el valor de los bienes nacionalizados.
- b) La forma en que el Estado chileno calculó el valor de los bienes nacionalizados subestimaba el valor real de ellos, con lo que se dañaba el derecho de las compañías a recibir una indemnización justa y equivalente.
- c) La mayor parte de las disposiciones que se encuentran en la Reforma Constitucional que nacionalizó las empresas de la gran minería del cobre tenían carácter retroactivo, lo que es contrario al derecho y a la justicia. Esto sería particularmente cierto en lo que toca al concepto de "rentas excesivas".
- d) Las normas generalmente aceptadas del derecho internacional no se limitan a la Resolución 1803 de la Asamblea General, según ella misma lo expresa implícitamente. La jurisprudencia internacional, por su parte, es incompatible con los términos de la nacionalización de la gran minería del cobre por parte del Estado chileno.

^{1/} Kennecott Copper Corporation, Confiscation of El Teniente, Suplemento (1971), Suplemento N° 2 (1972), Suplemento N° 3 (1972), Suplemento N° 4 (1973).

e) Dado que se agotaron todos los caminos posibles en la jurisdicción chilena para resolver conforme al derecho internacional el litigio originado por la cuestión de la indemnización, las compañías obtenían el derecho a recurrir a la protección de otros Estados y a someter el litigio a la jurisdicción de tribunales distintos a los chilenos.

En la práctica, sin embargo, la batalla jurídica entre el Estado chileno y las compañías norteamericanas tuvo pocos efectos directos sobre la marcha de las empresas nacionalizadas. A pesar de que en un comienzo la Kennecott logró cierto éxito por trabar en Europa las ventas de cobre chileno proveniente de la mina El Teniente (sólo fueron unos pocos barcos los que vieron embargados sus cargamentos, pero el hecho provocó incertidumbre transitoria en los compradores y en Chile mismo) y de que por un tiempo corto estuvieron congelados los depósitos de CODELCO y de otra gran empresa estatal chilena en el Estado de Nueva York, lo cierto es que la comercialización del cobre chileno se hizo sin mayores dificultades y con los clientes tradicionales de CODELCO. Pero esta batalla legal era necesaria para justificar la otra cara de la misma medalla: la intervención del Estado norteamericano en el litigio.

Hay que dejar de lado de inmediato la tentación simplista de identificar mecánicamente el interés particular de cualquier compañía transnacional norteamericana con los intereses que encarna el Estado norteamericano mismo.^{1/} La distinción que existe entre ambos deriva de uno de los principales postulados de la teoría del Estado, cual es que este último tiene como su función primordial una de carácter político, cuyo fin específico es garantizar la estabilidad a largo plazo de las condiciones externas al proceso económico. Naturalmente, esa función no es contradictoria con los intereses particulares de los agentes privados que controlan el poder económico - las compañías transnacionales en este caso - por cuanto la seguridad y estabilidad del proceso económico son consustanciales a los

^{1/} Petras, James, "Estados Unidos y el Nuevo Equilibrio en América Latina", Estudios Internacionales, Año 2, N° 4 (1969).

intereses privados que dominan dicho proceso. Sin embargo, como ya vimos al comienzo de este capítulo, no es impensable el caso en que el interés económico de algún privado en particular, entre en contradicción con el interés político de largo plazo que debe resguardar el Estado. El caso de los pagos impropios realizados por firmas norteamericanas en el extranjero y la condena legal de que han sido objeto en su propio país es un buen ejemplo de lo que estamos afirmando. No pretendemos, por lo tanto, hacer la errónea simplificación analítica referida.

Sin embargo, al examinar los hechos que siguieron a la nacionalización se descubre que, en efecto, el Estado norteamericano acudió sin ambigüedades en la defensa de las compañías afectadas. En octubre de 1971, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, William Rogers declaró lo siguiente: "El Gobierno de Estados Unidos está profundamente desilusionado y perturbado por este serio rompimiento con los patrones aceptados del derecho internacional. Bajo los principios establecidos del derecho internacional, la expropiación debe ir acompañada por una provisión razonable para el pago de una compensación justa. Los Estados Unidos habían dejado saber al Gobierno de Chile su esperanza de que una solución pudiese ser encontrada sobre una base razonable y pragmática consistente con el derecho internacional..." "...la aplicación retroactiva sin precedente del concepto de rentas excesivas ... es particularmente alarmante ..." "Los Estados Unidos espera que el Gobierno de Chile, de acuerdo con sus obligaciones bajo la ley internacional, considerará cuidadosamente este problema".1/

Ya antes, apenas promulgada la Reforma Constitucional, el Departamento de Estado había dado instrucciones al Eximbank para que retuviera la concesión de un préstamo a Chile, solicitado con el fin de comprar aviones jet para la Línea Aérea Nacional, "hasta que el Gobierno de ese país aclare su política económica en relación con las inversiones extranjeras".2/ Finalmente, las investigaciones del Senado norteamericano revelaron que el entonces Presidente R. Nixon y sus asesores, con el estímulo directo de

1/ El Mercurio, p. 1, 13 de agosto 1971.

2/ Ibid.

algunas empresas norteamericanas cuyas operaciones en Chile habían sido nacionalizadas, decidieron a puertas cerradas que su política hacia Chile sería poner dificultades a la economía de este país, con el fin de neutralizar el peligro que los acontecimientos que se estaban desarrollando en él entrañaban para los intereses más permanentes de los Estados Unidos.

¿Cuáles eran estos intereses? No precisamente el monto exacto de la indemnización (lo que sí era el interés de Anaconda y Kennecott), sino que sustancialmente la salvaguardia del principio de la indemnización frente a la nacionalización. En dicho principio radica el interés de largo plazo de los países industrializados, porque es una garantía importante de seguridad y estabilidad del sistema económico internacional, dentro del cual las transnacionales son un elemento dominante. El Gobierno de Estados Unidos no podía permitir que se estableciera como "doctrina" la nacionalización sin indemnización de cualquier inversión norteamericana en cualquier país de América o del mundo.

Sin duda que la actitud del Gobierno norteamericano estuvo también influida por su posición general frente al Gobierno de la época en Chile, considerándolo un peligro para su zona de influencia en América Latina. Cabe preguntarse por la diferencia que pudo haber hecho un intento serio de encontrar una solución pragmática al problema de la indemnización. Pero dado que el Gobierno norteamericano creía percibir en el caso de Chile una seria amenaza para su estrategia hemisférica, tal vez esa diferencia no habría sido mucha.

El capítulo de la nacionalización concluye con el acuerdo, alcanzado por el nuevo Gobierno de Chile en mayo de 1974, de indemnización para Anaconda: 65 millones de dólares como primer pago al contado y 188 millones de dólares en pagarés. En noviembre de ese mismo año, Kennecott anunció que el Gobierno chileno había acordado pagarle una indemnización de 54 millones de dólares, pagaderos en 19 cuotas semianuales.

Capítulo 5

LAS POLITICAS DEL COBRE EN EL MODELO ECONOMICO "APERTURISTA" DESDE 1973

Introducción

El ascenso al poder del nuevo Gobierno de Chile en el año 1973 1/ marca un nuevo hito en las políticas del cobre significando una reversión estructural de lo que era la tendencia nacionalizante de dichas políticas que, si bien con altibajos, se venía dando desde la década de 1930. Esta reversión no ha afectado sin embargo, hasta la fecha, al sector cuprífero nacionalizado.

En efecto, si por una parte se dictaminó una política de amplias facilidades para la inversión extranjera, por otra se mantuvo el control estatal sobre las cinco más grandes minas de cobre del país.

Escapa al alcance de este trabajo entrar en un análisis de esta contradicción, sus causas y sus perspectivas de resolución. Lo que sí es claro, en todo caso, es que la existencia de ella exige ver el período desde 1973 en una doble perspectiva: por una parte, lo que ha sido la conducción estatal de la minería del cobre en Chile en ese mismo período y, por otra, lo que son las políticas hacia la inversión extranjera desde 1973, el carácter de la relación Estado-Empresas Transnacionales que se establece, los resultados visibles de las políticas y los resultados predecibles de las mismas.

La primera perspectiva es sin duda interesante y su análisis debiera permitir sacar lecciones útiles para el diseño de políticas en el futuro, en Chile y en otros países. Tres razones, sin embargo, explican que no sea ésta la perspectiva central de nuestro análisis: primero, el presente trabajo está fundamentalmente orientado al estudio de la relación con ET y

1/ Del General A. Pinochet Ugarte.

las políticas de trato hacia éstas, más que al análisis de la conducción de empresas y sectores mineros nacionalizados; segundo, existen serias deficiencias de información para hacer un análisis en profundidad en esta línea; tercero, algunos de los más importantes aspectos de esta problemática en el período 1973 en adelante son los mismos del período anterior 1970-1973, analizado con cierta profundidad en el capítulo 4 de este trabajo. No obstante lo dicho, se intentará en lo que sigue entregar algunos elementos de juicio adicionales sobre el manejo del sector cuprífero nacionalizado en este último período de las políticas del cobre en Chile.

En el desarrollo del análisis de las políticas del cobre y la inversión extranjera post-1973 en este capítulo, se recurre al mismo esquema metodológico empleado en los capítulos anteriores. Ello significa situar dichas políticas en el contexto económico y político internacional y nacional, y evaluar los resultados de ellas en términos de sus beneficios y costos para el país. Aunque con las limitaciones que implica evaluar un período y una política aún en curso, se intenta mostrar que las relaciones Estado-ET en el Chile post-1973 deben entenderse en el contexto de ciertos cambios de fondo en el plano económico y político nacional, que a su vez no son independientes de cambios también profundos operando en el plano internacional.

A. EL CONTEXTO ECONOMICO Y POLITICO MUNDIAL

Incuestionablemente, el sistema capitalista en su conjunto vive en la década de los setenta una crisis de consideración. Sin entrar a discutir si la crisis del petróleo es la causa de fondo, un mero detonante o, incluso más, un efecto de la crisis global del sistema, lo concreto es que a partir de 1973 los países centrales del sistema viven sus momentos económicos más difíciles desde la crisis de los años 30.

Las interpretaciones de la crisis y sus causas son múltiples y variadas, siendo una de las que más repercute, en el plano de las políticas económicas, aquella que sitúa el corazón del problema en la intervención de los gobiernos en los procesos económicos en los ámbitos nacionales e

/internacionales. El

internacionales. El neoliberalismo económico recupera fuerzas abogando y ganando terreno en cuanto a la eliminación de las barreras al comercio internacional, la aplicación de medidas de saneamiento fiscal y monetario, la reducción del carácter benefactor del Estado, la disminución de la intervención estatal en los procesos productivos, etc. En síntesis, abogando por reinstaurar las condiciones para un irrestricto y dinámico proceso de acumulación a escala mundial. Este neoliberalismo económico ve en la nación-estado, y en particular en los enfoques nacionalistas, un obstáculo al proceso de acumulación que, cada vez más, es controlado por grandes unidades económicas transnacionales.

En los países de América Latina la proyección de la crisis global del sistema se superpone a las crisis económicas y políticas propias de estos países, asociadas, entre otras cosas, al agotamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones. Dos grandes paradigmas surgen del seno de la crisis particular de las naciones de América Latina: el paradigma de la integración regional y el paradigma de la apertura. Mientras un conjunto de países busca la solución a sus problemas en la ampliación de mercados regionales, en la fijación de aranceles comunes, en el tratamiento común a la inversión extranjera en la programación industrial conjunta, etc., otros ven en la apertura y en la liberalización de la economía la fórmula para vencer el estancamiento económico. Los más claros exponentes de la vía integracionista son los países concurrentes al Pacto Andino, mientras los aperturistas más representativos corresponden a los países del Cono Sur.

Chile fue hasta 1973 uno de los promotores más activos de la integración, transformándose a partir de ese año en uno de los ejemplos más extremos de la estrategia aperturista liberal. Lo importante de destacar, tomando en consideración lo anteriormente dicho, es que lo que ocurre en Chile después de 1973 tiene directa relación con la crisis del sistema capitalista en su conjunto y los cambios que introduce en la economía mundial.

B. LA SITUACION INTERNA DE CHILE Y FACTORES RELACIONADOS

1. Aspectos generales

El cambio estructural que la sociedad chilena experimenta en lo económico y en lo político a partir de 1973, es en parte un reflejo de los procesos ya mencionados en el plano internacional y en mayor parte un reflejo de los procesos específicos que tienen lugar en el plano nacional.

Las especificidades de la situación chilena son las que determinan que dichos cambios estructurales adquieran un carácter extraordinariamente profundo y acelerado. En breve, es precisamente el estado de la socialización económica y política que Chile había logrado lo que determina la profundidad del actual cambio estructural. Sin negar, por cierto, el papel que la crisis política más coyuntural del período 1971-1973 juega en la génesis del nuevo modelo.

En primer lugar, el nuevo modelo económico ve en la intervención estatal y en la planificación económica un obstáculo al proceso de acumulación, y entrega por tanto al mercado y al capital privado el papel de asignar recursos y activar el proceso de acumulación respectivamente. Ello ha involucrado una fuerte privatización de la hasta 1973 poderosa área de propiedad estatal, al mismo tiempo que una casi total eliminación de los controles estatales sobre la actividad económica en el país.

En segundo lugar, el modelo económico incluye una total liberalización de los flujos económicos externos comerciales y financieros. Por una parte sus propulsores ven en el principio de las ventajas comparativas la norma fundamental - y en buena medida única - que debe determinar la especialización productiva de la economía nacional, y los flujos comerciales que de dicha especialización se derivan. Por otra parte, el modelo asigna una importancia crucial en el crecimiento económico al flujo de capitales externos - financieros y la inversión directa - y, en la medida que el concepto de dependencia económica no aparece en absoluto en su base conceptual, no se establecen límites ni condiciones especiales a dicho flujo de capitales.

2. La política de trato a la inversión extranjera en el sector cobre

La política actual para el sector cobre no estatal podría interpretarse como un resultado directo de la aplicación de tres principios operacionales del modelo económico: el principio de la no discriminación sectorial, el principio de la no discriminación entre inversionistas extranjeros y empresarios nacionales y la supuesta ineficiencia intrínseca de las empresas estatales.

El principio de la no discriminación sectorial determina que no existan políticas especiales para el sector cuprífero, lo que puede ser visto como una negación del propio principio de las ventajas comparativas.^{1/} El principio de la no discriminación en contra de los inversionistas extranjeros, es determinante fundamental de que el Estatuto del Inversionista Extranjero vigente hoy en día en Chile sea extremadamente favorable al inversionista extranjero. Por último, el argumento de que el Estado es intrínsecamente ineficiente elimina la posibilidad de que sea éste el que aborde la explotación de nuevos yacimientos de cobre en Chile.

En síntesis, en el actual modelo económico el sector minero, con la excepción de las minas nacionalizadas en 1971, es visto como receptor natural de inversión extranjera directa. El tratamiento otorgado a dicha inversión extranjera no difiere del trato otorgado en otros sectores (por ejemplo manufactureros) y está por tanto fundamentalmente definido por el Estatuto del Inversionista Extranjero.^{2/}

En aras al principio de la no discriminación el Estatuto ofrece a los inversionistas extranjeros el mismo tratamiento tributario que rige para las firmas nacionales, en la actualidad representado por un impuesto total cercano al 48.5% de las utilidades contables. Aun más, el Estatuto ofrece una alternativa tributaria al inversionista extranjero. Ella consiste en

^{1/} Para un análisis en mayor profundidad de ciertos aspectos de las actuales políticas que pueden ser vistas como resultantes de insuficiencias del modelo teórico que las sustenta, ver: Carlos Vignolo, "Inversión Extranjera en la Minería chilena" en Revista Análisis, Nº 8, octubre de 1978.

^{2/} Decreto Ley Nº 600 de 1974, modificado por Decreto Ley Nº 1748 de 1977.

una tasa también única de 49,5% pero inalterable por un período de 10 años, con la opción de cambiarse por una vez al sistema impositivo normal. Esta alternativa configura en la práctica una discriminación en favor de los inversionistas extranjeros.

El Estatuto no impone restricción alguna sobre la remesa de utilidades y, en cuanto a la repatriación del capital, sólo se estipula que ésta no puede realizarse antes de transcurridos 3 años contados desde su ingreso. El Estatuto es también muy favorable a los inversionistas extranjeros por la vía, en la práctica, de dejar abierto un amplio margen para el uso de precios de transferencia. Por último, concordante con la filosofía general del modelo, ni el Estatuto, ni los convenios específicos firmados dan importancia alguna al objetivo de maximizar el valor retornado por la vía empleo, efectos hacia adelante y hacia atrás, difusión tecnológica, etc.

Es en realidad ilustrativo del espíritu del Estatuto en cuestión el hecho de que éste sea extraordinariamente breve, y que el establecimiento del principio de la no discriminación, y la estipulación de las formas legales en que las empresas pueden hacer valer ese derecho, ocupen una parte desproporcionadamente alta del texto, siendo estos puntos, además, los que aparecen como más elaborados y precisos.

Ese mismo espíritu queda claramente reflejado en las palabras de la propia Business International Co. para referirse a éste: "Chile ha agrandado su alfombra de bienvenida para inversionistas extranjeros con una nueva ley, DL 1748, que es aun más generosa que el DL 600 de 1974 al cual reemplaza. El DL 1748 despliega un conjunto de casi irresistibles tentaciones y garantías para la inversión extranjera". Las cláusulas del nuevo Estatuto que reciben una mejor acogida por parte de la Business International Co. son las que se refieren al tratamiento tributario y a la amplia libertad para la remesa de las utilidades y del retorno del capital invertido.

Si a ello se agrega que en los convenios específicos de inversión extranjera en cobre firmados a partir de 1977 se añaden otras ventajas adicionales para el inversionista extranjero, queda claro que Chile se ha colocado con estas políticas entre los más liberales del mundo en cuanto al tratamiento a la inversión extranjera. Estas ventajas adicionales son fundamentalmente tres: depreciación acelerada que reduce a menos de 1/3 el período normal de depreciación, deducción de pérdidas pasadas de hasta 5 ejercicios anteriores y extensión de la invariabilidad tributaria de 10 a 30 años.

3. La situación del sector cuprífero nacionalizado en el período desde 1973

Como se expresara anteriormente, existe una marcada contradicción entre la política de trato a los inversionistas extranjeros en el cobre y la conducción estatal de las minas nacionalizadas. En efecto, a partir de septiembre de 1973 se mantiene casi inalterada la organización del sector cuprífero estatal. El actual Gobierno hereda también del pasado el vasto plan de inversiones programado para el período 1967-1973 y que, en la práctica, rinde buena parte de sus frutos de 1974 en adelante, explicando en gran medida el considerable aumento de producción de la gran minería del cobre desde 590 mil toneladas en promedio anual en el período 1971-1973 a 870 mil toneladas en el período 1977-1979, un crecimiento de 47.5% en un quinquenio. Cabe destacar al respecto que a partir de 1974 las inversiones realizadas en la gran minería del cobre corresponden básicamente a inversiones de reposición.

El otro factor importante que explica el crecimiento en la producción de la minería estatal del cobre es la ausencia de huelgas y el aumento en la disciplina e intensidad del trabajo. Este factor ha coincidido además con una disminución de salarios reales y, por tanto, en una disminución de los costos de producción. Los costos unitarios han disminuido, además, como resultado del aumento de producción (que hace disminuir la incidencia de los costos fijos), como resultado del aumento real del tipo de cambio (que hace disminuir los costos medidos en moneda extranjera), y como fruto del incremento significativo en los ingresos por subproductos, motivado por el espectacular aumento de precios del principal de éstos, el molibdeno.

En su conjunto todos estos factores han determinado que, a pesar de los bajos precios del cobre en el último quinquenio, la gran minería del cobre en Chile haya generado excedentes de consideración que en el año 1979 alcanzaron a cerca de 1 000 millones de dólares.1/

Cabría agregar, además, que ciertas acciones emprendidas por CODELCO ilustran sobre otros beneficios del control estatal sobre el principal recurso natural de Chile. Nos referimos en particular a la empresa mixta a través de la cual CODELCO incursiona desde 1976 en la industria del alambrón - con una planta en Alemania - como una forma de integración vertical que permite disminuir riesgos de mercado, en caso de darse una tendencia oligopólica en la industria de semi-manufacturas.2/ Aun desconociendo los detalles y resultados concretos de esta iniciativa, es posible consignarla como una acción en la dirección correcta, en el marco de lo que debiera ser una agresiva estrategia de integración a los mercados mundiales del metal.

C. LA SITUACION Y ESTRATEGIA DE LAS TRANSNACIONALES

A diferencia de los análisis realizados en los capítulos anteriores no se trata aquí de la situación particular de ET operando en el país, sino más bien de procesos globales en la industria internacional del cobre, que condicionan la reacción de las ET frente a la política actual hacia la inversión extranjera en Chile. A diferencia también de los períodos anteriores tenemos que analizar en este caso una realidad aún en curso lo que obviamente relativiza los planteamientos que siguen.

1/ Al respecto cabe mencionar el hecho que Fortune (abril 1979) haya situado a CODELCO como la empresa estatal no petrolera más eficiente del mundo. Citado en El Mercurio, 3 de septiembre de 1979.

2/ Esta tendencia es un posible resultado de la generalización del uso de la técnica de colada continua, caracterizada por fuertes economías de escala.

Hechas estas advertencias es posible, entonces, sostener la tesis de que la crisis del petróleo pareciera haber reactivado la preocupación de las economías centrales por el acceso a los recursos naturales de la periferia. Dicha preocupación está en la base del reimpulso que experimenta la búsqueda de una conciliación de intereses en la pugna económica Norte-Sur sobre el Nuevo Orden Económico Internacional. Si bien es cierto que, en la práctica, por esta vía los países centrales logran controlar la creciente presión de los países del Tercer Mundo, sin incurrir en concesiones de importancia, es también cierto que la preocupación a más largo plazo subsiste.

En el caso del cobre este interés por el largo plazo pareciera estar siendo confirmado por la incursión de grandes empresas petroleras en la industria mundial del metal. Al respecto cabe sólo mencionar que, como veremos más adelante, los tres más grandes proyectos de inversión cuprífera autorizados en Chile han sido planteados directamente, o a través de subsidiarias de grandes transnacionales petroleras.

En síntesis, pareciera ser que, como fruto de la crisis del petróleo, y aun a pesar de lo depresivo del mercado mundial del cobre en los últimos años, la inversión en esta industria aparece como importante en los planes a mediano y largo plazo de las grandes ET. Ello significaría un aumento en el poder de negociación de países que, como Chile, poseen un algo y privilegiado porcentaje de las reservas mundiales.

D. LOS RESULTADOS DE LAS POLITICAS Y LA DISTRIBUCION DE BENEFICIOS

A diferencia de los capítulos anteriores no contamos aquí con la ventaja de poder evaluar las políticas y sacar conclusiones sobre la base de los resultados observables de la aplicación de éstas. No obstante, y precisamente recurriendo a las experiencias del pasado, es posible plantear lo que son los resultados esperados de estas políticas y evaluarlas en base a ello. Dicha evaluación se realiza, al igual que aquellas hechas anteriormente, en términos de objetivo de maximización del valor retornado. En lo que sigue trataremos, aun cuando centrando la atención en una evaluación del tipo 'valor retornado', de evaluar también el éxito del modelo en términos de sus propios objetivos.

1. El flujo de inversión extranjera en el período 1974-1979

El Estatuto del Inversionista Extranjero ha tenido, a partir de su reformulación en 1977, un indudable impacto en cuanto al interés de las ET por explorar posibilidades de inversión en Chile. Dicho impacto se refleja en el hecho que hasta el 30 de junio de 1979 la inversión extranjera autorizada sumaba 4 159 millones de dólares. Sin embargo, sólo un porcentaje no superior al 15% de dichas autorizaciones se habían concretado hasta fines de 1979 y gran parte de ellas correspondían, además, a compras de activos más que a nuevas inversiones.

El examen de las solicitudes de inversión extranjera muestra una cosa con certeza: el mayor atractivo de Chile para las ET es la minería del cobre. En efecto, el 90% del valor de las autorizaciones corresponden al sector minero, fundamentalmente cuprífero. Tal como se observa en el cuadro 22, el grueso de lo autorizado corresponde a unos pocos proyectos cupríferos de gran envergadura, de entre los cuales destacan los propuestos por Exxon y Anaconda para explotar los yacimientos de Disputada de Las Condes y Los pelambres, respectivamente.

En el primero de los casos, Exxon compró del Estado chileno el 87% de las acciones de la Compañía Minera Disputada de Las Condes por un total de 107 millones de dólares, haciendo al mismo tiempo una oferta para rescatar el restante 13% de las acciones en manos de particulares. Con esta compra Exxon se hizo propietaria de dos yacimientos mineros (Disputada de Las Condes y El Soldado) con reservas estimadas de 6 millones de toneladas de cobre fino de ley cercana al 1%, de sus respectivas plantas de flotación y de una planta de fundición, por un valor de libros total de capital y reservas, de 53 millones de dólares.

Por su parte, Anaconda reaparece en la escena minera chilena a través de la compra en 20 millones de dólares del yacimiento "Los Pelambres", de manos de un grupo de empresarios privados, presionados - como informara el representante de dicho grupo - por el alza de las patentes mineras y por el "desinterés del Gobierno chileno. Este mismo representante admitió que "el mineral vale mucho más, pero no teníamos otra alternativa".^{1/}

1/ El Mercurio, 2 de octubre de 1979.

Cuadro 22

PRINCIPALES PROYECTOS MINEROS AUTORIZADOS, 1974-1979

Empresa	País de origen	Inversión autorizada (millones de dólares)	Yacimiento
Anaconda (Atlantic Richfield)	EEUU	1 500	Los Pelambres (cobre)
Exxon	EEUU	1 200	Disputada de Las Condes (cobre)
Falconbridge (The Superior Oil)	EEUU/ Canadá	500	Quebrada Blanca (cobre)
Noranda	EEUU	350	Andacollo (cobre)
Saint Joe	EEUU	100	El Indio (oro-plata-cobre)

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras.

Los estudios preliminares de Los Pelambres muestran que es ésta una mina de gran potencialidad. Los datos de reservas con que se cuenta -- que sin duda son una gruesa subestimación de la realidad -- hacen subir éstas a 428 millones de toneladas de mineral de cobre de ley promedio de 0.78%.

En los casos de Quebrada Blanca y Andacollo el Estado ha entrado en Sociedad Mixta con las empresas extranjeras (Falconbridge y Noranda), reservándose el 49% de la propiedad social. Los datos de reservas y leyes de fino de estas minas son también altos. En el caso de Quebrada Blanca se tiene certeza de la existencia de más de 150 millones de toneladas de mineral enriquecido de ley cercana de 1.5%, lo que alcanzaría para producir 90 000 toneladas/año de cobre contenido por un período de 11 años. El mineral primario, es de ley inferior a 1.0% y superior a 0.4%, supera los 350 millones de toneladas. En el yacimiento de Andacollo se ha cubicado a la fecha una reserva total de 300 millones de toneladas con una ley promedio de fino de 0.7%.

/Se desprende

Se desprende de lo anteriormente dicho que el potencial de recepción de inversión extranjera y de producción de la minería chilena del cobre es muy alto. Ello queda por lo demás reflejado en la magnitud de las autorizaciones de inversión. Sin embargo, a la fecha estos proyectos siguen siendo autorizaciones y no materializaciones de inversión. Al evaluar en qué medida esto es el reflejo de una voluntad de postergar las inversiones por parte de las ET - por ejemplo, por razones de estabilidad política - se enfrenta con el hecho de que las inversiones en cobre siempre tienen un largo período de maduración. Además, la poca información que se tiene sobre el avance de los proyectos es insuficiente como para sacar conclusiones respecto a la velocidad comparativa de progreso de éstos.

Aun así, un hecho parece claro: el avance ha sido más lento en los casos de Sociedades Mixtas, lo que, en algún grado, es el fruto de problemas propios de este tipo de arreglos. En algún grado también, sin embargo, ello pareciera deberse a prácticas dilatorias por parte de los socios extranjeros.1/ Exxon y Anaconda, por el contrario, parecieran estar decididas a llevar adelante sus respectivas inversiones. Al menos, la velocidad impuesta a las etapas de exploración y evaluación del proyecto conducen a esa impresión. En el caso particular de Exxon pareciera claro que la estrategia adoptada es la del "buen ciudadano", que impresiona a la comunidad nacional con un ambicioso proyecto de inversión y con una buena disposición a renegociar cuando las circunstancias lo hagan aconsejable.2/ Debe tenerse presente al respecto que para Exxon sus inversiones en Chile, constituyen por una parte su ingreso a la industria del cobre y, por otra, se enmarcan en lo que es la estrategia de largo plazo de la más grande empresa transnacional del mundo.

En síntesis, la apertura de la minería del cobre a inversionistas extranjeros ha concitado el interés de éstos, pero, a 6 años de la dictación del Estatuto del Inversionista Extranjero (DL 600) y a 3 años de su posterior modificación (DL 1748), aún no se concretan inversiones de alguna

1/ Al respecto ver, por ejemplo, Latin America Commodities Report, 7 de septiembre de 1979, vol. III, N° 35, "Financing Doubts Hang Over Chilean Copper Project".

2/ Al respecto cabe mencionar que Exxon se caracteriza por ser una 'image conscious enterprise', Business Latin America, 11 de enero de 1978.

significación que impliquen aumentar la capacidad de producción de cobre del país. Aun asumiendo que los proyectos todavía en etapa de evaluación se concreten, es poco probable que esto se traduzca en nueva producción antes de mediados de la década. Sin desconocer ni el ya mencionado largo tiempo de maduración de las inversiones, ni la situación depresiva del mercado del cobre en los últimos años, cabe preguntarse, además, en qué medida lo muy favorable del Estatuto del Inversionista Extranjero ha sido compensado por una eventual apreciación poco favorable por parte de éstos de la credibilidad de largo plazo de dicho Estatuto. Al respecto cabe destacar que es un hecho conocido que las grandes ET saben que los tratamientos extraordinariamente favorables no siempre son los que ofrecen mayor estabilidad en el largo plazo.

2. La distribución esperada de los beneficios

Asumiendo que las inversiones anteriormente discutidas se concretaran, cabe preguntarse acerca de la distribución de los beneficios que ello involucraría. Hemos visto anteriormente que el Estatuto del Inversionista Extranjero ofrece cláusulas extraordinariamente favorables. Ello se traduce en que la distribución esperada de excedentes económicos esté fuertemente sesgada hacia los inversionistas extranjeros.

En primer lugar, las cláusulas de depreciación acelerada y de deducción de pérdidas pasadas constituyen en su conjunto, en la práctica, una exención tributaria por 5, 8 o más años, dependiendo de la rentabilidad real del proyecto y del grado en que las utilidades contables representen realmente dicha rentabilidad. Al respecto aparece como fundamental el margen de maniobra que el Estatuto deja a las ET para el manejo de precios de transferencia, en particular para sobrevalorar la inversión inicial. Es ilustrativo de esta posibilidad el hecho que las solicitudes de inversión se hagan

/por cifras

por cifras claramente superiores a las que se estima debieran efectivamente implicar estos proyectos. Por ejemplo, Anaconda solicita autorización para invertir hasta 1 500 millones de dólares en circunstancias que se está considerando abrir una mina de no más de 100 000 toneladas de producción anual de contenido de cobre. Ello implica un costo de 15 000 dólares por tonelada de capacidad instalada, cifra cercana al doble de lo que se estima normal en Chile y en la industria internacional del cobre.

Si efectivamente las ET efectuaran una sobrevaluación del capital invertido, el período de exención tributaria (por la vía depreciación acelerada) podría exceder de los 10 años. Ello remontaría la posibilidad de que el Estado obtenga ingresos tributarios de estos inversionistas a una fecha cercana o posterior a la mitad de la década de los noventa. En todo caso, aun cuando la sobrevaloración mencionada fuera evitada, es altamente improbable que las arcas fiscales reciban el 49.5% de los excedentes que supuestamente le corresponderían al Estado, antes de diez años a contar de la fecha.

Por otra parte, si se toma en consideración que desde 1950 en adelante la tasa efectiva de tributación de las ET en el cobre chileno fue cercana al 70%, queda claro que una tasa única de 49.5% es excesivamente baja. Ello es ciertamente lesivo para los intereses nacionales, especialmente debido a que dicha tasa ha sido garantizada en los convenios suscritos por 30 años. Fijar una tasa tributaria única y fija ignora además la conveniencia y factibilidad de extraer proporciones más altas del excedente en períodos de auge del mercado mundial del metal.

Desde el punto de vista económico la eventualidad de que las ET pasen a ser dueñas de los yacimientos abre la posibilidad teórica de que estas empresas hagan un descuento contable por concepto del agotamiento de la mina ("depletion allowance"). Por esta vía, que involucra depreciar también el mineral, las utilidades contables podrían ser sustancialmente reducidas.

En síntesis, las perspectivas de que el Estado obtenga a corto o mediano plazo ingresos tributarios de la eventual materialización de inversiones por parte de ET en el cobre parecen ser magras y remotas. En términos del concepto del 'valor retornado' las políticas vigentes aparecen como altamente insatisfactorias. Esta conclusión es válida especialmente para

/proyectos controlados

proyectos controlados en un 100% por ET, pero es también esencialmente válida en el caso de los proyectos en que el Estado ha entrado en sociedad con ET, reservándose el 49% del capital social. En estos casos, en la práctica, los mecanismos descritos de fuga de excedentes siguen operando igual, por cuanto, en la medida en que se trata de ocultar utilidades, el Estado perderá tanto como imponedor de tributos así como en su calidad de miembro de la sociedad. Además, dada la hegemonía de la política del laissez-faire, en la práctica parecería también poco probable que el Estado, en su rol de socio, logre aumentar el control sobre las grandes decisiones así como sobre el proceso de transferencia de excedentes hacia el exterior.

La falta de voluntad de negociación con las ET parece reflejarse también en la forma en que se han transferido los yacimientos desde el Estado a las ET o a las sociedades mixtas. En el caso de la venta de Disputada de Las Condes a Exxon destaca, en lo formal, el hecho que el Estado no ha aceptado la solicitud hecha por otras ET en el sentido de postergar la fecha de cierre de la licitación en momentos en que sólo Exxon había hecho un ofrecimiento.

Como problema de fondo, entre otros, está la enorme diferencia entre las cifras de reservas que oficialmente se manejaban antes de la licitación (cercana a las 700 mil toneladas de cobre fino) y las cifras que Exxon publicó después de la licitación (del orden de 6 millones de toneladas de cobre fino).^{1/} Ello tiene importancia en la forma en que se valoriza el yacimiento, que es la vía por la cual el Estado materializa su aporte a la sociedad. El procedimiento seguido es el siguiente: se estima el monto de la inversión requerida, se asume una cierta tasa arbitraria de endeudamiento-capital propio y de acuerdo a ello se obtiene el capital propio de la sociedad. El yacimiento minero se evalúa entonces en un 49% de dicho monto y con ello el Estado cubre su aporte a la sociedad. Como es obvio, el valor del yacimiento resulta de la combinación de ciertos componentes

^{1/} Para un análisis en profundidad de la venta de Disputada a Exxon ver artículo de Ernesto Tironi y Jorge Barría en Revista Mensaje, agosto de 1978.

que no necesariamente tiene que ver con el valor económico propiamente tal del yacimiento. Por ejemplo, la mina de Quebrada Blanca queda valorizada por este procedimiento en 24,5 millones de dólares, para una tasa de endeudamiento-capital propio de 9:1. De utilizarse, como en el caso de Andacollo, una tasa de 4:1, la mina aportada por el Estado habría sido valorizada en exactamente el doble.

3. Los retornos no tributarios esperados

Hemos anticipado que el Estatuto en general, y los convenios suscritos en particular, no prestan ninguna atención a los retornos de la inversión extranjera, más allá de los ingresos fiscales por tributación. Dado ello, es improbable pensar que estos yacimientos mineros vayan a causar un impacto dinamizador en el resto del sistema productivo chileno, menos aun en el contexto de un modelo aperturista que ha llevado los aranceles a un porcentaje general cercano al 10%.

El impacto esperable sobre el empleo es también pequeño por las características propias de este tipo de explotaciones. A manera de ejemplo, la inversión que Anaconda estudia en la mina Los Pelambres, que podría alcanzar el orden de los 800 millones de dólares generaría sólo alrededor de 1 000 empleos directos.^{1/} Las inversiones extranjeras en el cobre chileno tampoco pueden ser vistas como una forma de capacitar personal local ni como una forma de transferir tecnologías. Muy por el contrario, en la medida en que empresas como Exxon reclutan gran parte del personal técnico de alta categoría o capacitación de entre los ejecutivos de CODELCO, el efecto es exactamente el opuesto de lo que la teoría de la inversión extranjera sostiene.

En definitiva, el efecto más importante, que bajo las actuales políticas puede esperarse de estas inversiones son los efectos directos e indirectos temporales en las etapas de materialización de las inversiones.

^{1/} Además, debe considerarse que algunos de estos yacimientos están hoy en día explotados por pequeñas o medianas empresas bastante más intensivas en mano de obra que los proyectos que las ET evalúan actualmente. Ello podría significar que el efecto neto sobre el empleo podría incluso ser negativo. Ver El Mercurio, 22 de junio de 1979.

Por último, es obvio que Chile tampoco requiere de las ET para lograr acceso a los mercados internacionales del cobre, o para mejorar sus sistemas de comercialización. Muy por el contrario, el poder de mercado de CODELCO podría en alguna medida verse afectado por la eventual competencia de cobre chileno controlado y comercializado por ET. Lo dicho no significa negar que bajo ciertas condiciones la inversión extranjera puede contribuir al crecimiento económico en países como Chile. Significa simplemente afirmar que dichas condiciones no están tan claras en el caso del cobre en Chile, y que el precio que se está pagando por contar con inversión extranjera parecería excesivo e innecesariamente alto.

Eso se deriva principalmente del hecho que Chile no sólo no es deficitario en know-how técnico y administrativo, sino que, muy por el contrario, las ET ven en la existencia de capacidad y experiencia técnica en el país una razón para venir a Chile. Por otro lado, en condiciones de sobreliquidez financiera mundial y de apertura financiera del país, el aporte de capital es hoy en día un aporte relativo, lo que se refleja en las altas tasas de endeudamiento incluidas en algunos de los proyectos analizados.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1

PRODUCCION DE COBRE PRIMARIO, 1928-1979; GRAN MINERIA Y TOTAL MUNDIAL

(Miles de toneladas)

Año	Gran minería	Mundo	Porcen taje	Año	Gran minería	Mundo	Porcen taje
	A	B	A/B		A	B	A/B
1928	266.5	1 659.0	16.0	1954	323.0	2 857.0	11.3
1929	290.1	1 853.0	15.6	1955	391.1	3 126.0	12.5
1930	196.7	1 537.0	12.8	1956	443.6	3 469.0	12.8
1931	209.4	1 343.0	15.6	1957	434.9	3 558.0	12.2
1932	92.4	870.0	10.6	1958	418.6	3 451.0	12.1
1933	151.0	998.0	15.1	1959	497.1	3 692.0	13.5
1934	236.8	1 247.0	19.0	1960	479.2	4 238.0	10.9
1935	247.8	1 453.0	17.0	1961	481.2	4 382.0	11.0
1936	231.9	1 673.0	13.9	1962	510.2	4 503.0	11.3
1937	381.0	2 280.0	16.7	1963	507.4	4 608.0	11.0
1938	322.6	2 010.1	16.0	1964	527.6	4 816.0	11.0
1939	313.0	2 106.0	14.9	1965	478.5	5 080.0	9.4
1940	333.4	2 365.0	14.1	1966	524.9	5 326.0	9.9
1941	443.0	2 500.0	17.7	1967	536.4	5 064.0	10.6
1942	463.6	2 661.0	17.4	1968	519.3	5 473.0	9.5
1943	473.9	2 698.0	17.6	1969	540.2	5 949.0	9.1
1944	475.0	2 533.0	18.7	1970	540.6	6 370.0	8.5
1945	451.1	2 181.0	20.7	1971	571.2	6 464.0	8.8
1946	358.5	1 848.0	19.4	1972	592.6	7 060.0	8.4
1947	408.3	2 229.0	18.3	1973	615.3	7 529.0	8.2
1948	424.8	2 322.0	18.3	1974	762.9	7 665.0	10.0
1949	351.5	2 267.0	15.5	1975	682.3	7 344.0	9.3
1950	344.9	2 525.0	13.7	1976	846.8	7 874.0	10.7
1951	360.1	2 662.0	13.5	1977	896.2	8 029.0	11.1
1952	373.8	2 765.0	13.5	1978	876.0	7 929.0	11.0
1953	325.4	2 803.0	11.6	1979	914.0	7 950.0*	11.5

Fuente: CODELCO, El cobre chileno, 1975

- Anuario estadístico, Naciones Unidas, 1948
- Metal statistics, metallgesellschaft, 1938-1953
- Metal statistics, metallgesellschaft, 1977.

(Millones de dólares de 1979)

Año	Gastos en el extranjero	Gastos en Chile	Intereses	Depreciación	Total costos (A+B+C+D)	Utilidades Líquidas empresas	Ingresos fiscales	Total excedente (P+Q)	Valor venta anual (E+H)	Producción anual (miles de toneladas)	Precio percibido (cent./lb)	Costo unitario (cent./lb)
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
1927	77.5	78.6	...	23.5	179.6	135.9	24.9	150.0	310.4	216	58.9	37.7
1928	80.4	91.3	...	25.1	196.8	201.0	40.7	241.7	438.5	267	65.7	33.4
1929	136.0	125.5	...	25.8	295.3	208.9	34.3	245.2	528.5	290	83.5	44.6
1930	22.9	123.7	...	28.7	175.3	92.9	17.5	110.4	205.7	197	68.5	40.4
1931	62.5	90.1	...	23.8	176.4	11.3	3.1	14.4	190.8	209	43.8	36.3
1932	86.4	38.9	...	24.8	150.1	(-45.3)	8.5	(-36.5)	113.3	92	39.6	74.0
1933	78.4	24.3	...	25.0	127.7	(-13.2)	29.9	16.7	144.4	151	43.0	38.3
1934	70.3	30.6	...	25.7	126.6	39.8	39.2	79.0	205.6	237	45.3	24.2
1935	95.7	39.0	...	29.2	163.9	60.7	26.4	87.1	231.0	248	41.8	30.0
1936	66.4	46.5	...	23.2	136.1	73.1	27.8	100.9	257.0	232	50.5	26.6
1937	92.3	73.3	...	29.2	194.8	255.9	80.2	336.1	530.9	321	66.4	23.2
1938	101.0	86.2	...	30.3	218.3	156.6	56.5	215.1	431.4	322	56.5	30.8
1939	105.4	85.8	...	27.8	219.0	126.6	74.6	201.2	420.2	313	61.0	31.7
1940	103.6	93.7	...	29.7	227.0	171.8	96.7	268.5	495.5	333	65.2	30.9
1941	100.9	87.4	...	35.1	223.4	165.3	140.2	305.5	528.9	443	52.3	22.7
1942	89.4	102.7	...	28.2	220.3	150.0	173.1	323.1	543.4	464	50.9	21.5
1943	78.5	123.8	...	24.9	227.2	120.3	170.9	291.2	518.4	474	49.3	21.7
1944	95.5	127.7	...	29.5	252.7	111.8	172.6	304.4	537.1	475	50.0	24.1
1945	84.2	122.1	...	25.9	232.2	81.1	147.1	226.2	460.4	451	49.6	23.4
1946	83.4	95.5	...	21.1	200.0	81.5	119.6	201.1	413.6	359	49.8	25.3
1947	95.7	94.5	...	17.2	207.4	107.7	177.8	285.5	492.9	408	61.8	23.1
1948	103.8	116.5	...	16.5	236.8	138.7	220.5	350.0	595.8	425	62.3	25.3
1949	104.4	116.1	...	14.1	234.6	79.3	157.7	257.0	471.6	352	60.1	30.2
1950	71.2	98.2	...	13.0	182.4	87.0	208.0	295.0	477.4	345	60.5	24.0
1951	98.4	103.4	...	11.1	212.9	101.3	239.4	313.7	523.6	360	69.5	26.6
1952	96.6	114.9	...	14.1	225.6	94.0	394.0	400.0	713.6	374	90.8	27.4
1953	84.7	123.8	6.9	21.7	237.1	34.0	204.0	318.0	555.1	325	93.5	33.1
1954	77.1	121.3	7.3	25.0	230.9	286.4	266.4	334.1	567.0	323	80.4	32.4
1955	95.9	130.6	6.0	27.4	259.9	143.0	482.4	625.4	885.3	391	104.0	30.2
1956	109.7	172.4	5.1	34.5	321.7	198.3	363.3	561.6	883.3	444	104.7	32.9
1957	143.7	201.1	5.7	40.7	391.2	185.4	273.4	669.6	1043.6	435	68.7	40.8
1958	135.7	187.2	3.5	42.7	369.1	67.8	135.0	202.8	571.9	419	60.7	40.0
1959	168.4	250.4	6.2	61.0	486.0	140.0	219.2	359.2	845.2	497	73.8	44.4
1960	155.9	287.8	9.1	65.2	518.0	118.0	217.7	335.7	853.7	479	75.3	46.1
1961	125.1	284.5	8.0	36.9	454.5	90.4	184.1	274.5	729.0	481	71.5	42.9
1962	132.2	306.8	6.4	52.4	497.8	105.2	205.9	311.1	808.9	510	72.8	44.3
1963	139.9	273.6	4.6	68.5	486.6	95.0	226.5	321.5	808.1	507	72.9	43.5
1964	147.0	285.6	3.5	66.3	502.4	114.7	293.2	407.9	910.3	528	78.2	43.2
1965	140.4	336.8	2.9	77.4	557.5	102.3	316.9	419.2	976.7	479	91.5	32.8
1966	138.0	379.0	3.3	78.5	594.8	186.3	513.4	695.7	1 298.5	525	112.8	31.7
1967	142.2	418.7	3.3	44.9	609.1	280.5	479.1	759.6	1 368.7	536	115.1	31.6
1968	158.7	494.6	8.6	47.5	709.4	285.6	457.0	742.6	1 452.0	519	118.9	32.0
1969	162.1	579.1	24.3	45.8	811.3	241.4	750.8	1 032.2	1 843.5	540	144.5	34.2
1970	147.2	616.4	46.0	43.8	853.1	144.1	626.8	770.9	1 624.0	541	128.5	31.5
1971	...	...	...	...	894.18	-	481.5	431.5	1 375.6	571	99.0	31.0
1972	...	...	...	...	931.02	-	273.4	273.4	1 204.4	592	93.3	31.3
1973	...	...	...	...	891.52	-	877.4	877.4	1 768.9	615	129.3	36.7
1974	...	...	...	...	1 065.3	-	506.6	506.6	2 371.9	763	129.3	105.3
1975	...	...	...	110.5	1 011.0	-	171.5	171.5	1 182.5	682	71.6	67.2
1976	...	...	...	134.9	1 141.4	-	489.2	489.2	1 630.6	854	76.2	60.9
1977	...	...	...	131.6	1 088.4	-	345.6	345.6	1 434.0	893	67.2	55.3
1978	...	...	...	142.0	1 002.4	-	419.4	419.4	1 421.8	876	66.8	51.8
1979	...	...	...	...	1 037.2	-	1 033.8	1 033.8	2 071.0	910	84.2	51.7

Fuente: Los datos básicos han sido obtenidos de las siguientes publicaciones: Balanza de pagos del Banco Central, Boletín de Información Económica sobre el cobre, Nº 157, Senado, 1969, El cobre en el desarrollo nacional, CEPLAN, 1974, Memorias anuales 1975-1979, Corporación del Cobre y El cobre chileno, Corporación del Cobre, 1975

a/ Para los años 1971, 1972 y 1973, las cifras contables de costos han debido ser corregidas para eliminar la distorsión que provoca la aplicación de un tipo de cambio irracional que sobrevalora el valor del peso y por lo tanto infla artificialmente el nivel de costos medido en dólares. Para esta corrección, se ha utilizado una estimación realizada por CODELCO en 1975 que ha recalculado algunas cifras básicas tomando en cuenta la devaluación efectiva del peso. Ver los precios del cobre, Memorias anuales 1975, Capítulo IX.

Cuadro 3
FINANCIAMIENTO FISCAL E INGRESOS DEL COBRE
(Millones de dólares de 1979)

Año	Ingresos tributarios excluyendo impuestos del cobre			Excedentes del cobre	Total ingresos	Ingresos fiscales del cobre	Porcentaje (F/E)
	Ingresos tributarios (A)	Impuestos de cambio (C)	(B)		fiscales (incluyendo cobre) (E)		
1929	513.2				513.2	34.3	6.7
1932	211.4				211.4	8.5	4.0
1935	452.2	17.8			470.0	26.4	5.6
1940	567.4	27.4			594.8	96.7	16.3
1941	593.0	49.2			642.2	140.2	21.8
1942	529.6	56.0			585.6	173.1	29.6
1943	601.3	69.4			670.7	170.9	25.5
1944	605.7	71.9			677.4	172.6	25.5
1945	685.7	69.0			754.7	147.1	19.5
1946	656.4	53.6			710.0	119.6	16.8
1947	715.7	62.8			778.5	177.8	22.8
1948	885.0	81.9			966.9	220.3	22.8
1949	809.0	79.6			888.6	157.7	17.7
1950	728.4	86.4			814.8	208.0	25.5
1951	831.0	78.1			909.1	209.4	21.8
1952	920.8	112.9			1 033.7	394.4	38.2
1953	900.1	104.3			1 004.4	284.0	28.3
1954	902.4	89.1			991.5	286.4	28.9
1955	969.8	61.4			1 031.2	482.4	45.8
1956	1 019.1	29.6			1 048.7	363.3	34.6
1957	1 034.9	-			1 034.9	185.4	17.9
1958	1 018.2	-			1 018.2	133.0	13.3
1959	1 121.6	-			1 121.6	219.2	19.5
1960	1 286.1	-			1 286.1	217.7	16.9
1961	1 422.9	-			1 422.9	184.1	12.9
1962	1 534.6	-			1 534.6	205.9	13.4
1963	1 466.6	16.1			1 482.7	226.5	15.3
1964	1 471.3	46.6			1 517.9	293.2	19.3
1965	1 862.4	24.8			1 887.2	316.9	16.8
1966	2 277.5	10.8			2 288.3	513.4	22.4
1967	2 474.2				2 474.2	479.1	19.4
1968	2 640.9				2 640.9	457.0	17.3
1969	2 865.3				2 865.3	790.8	27.6
1970	3 243.5				3 243.5	625.8	19.3
1971		2 463.0		481.5	2 944.5	481.5	16.4
1972		2 198.5		273.4	2 471.9	273.4	11.1
1973		2 292.6		877.4	3 170.0	877.4	27.7
1974		2 408.1		506.6	2 914.7	506.6	17.4
1975		2 300.2		171.5	2 471.7	171.5	6.9
1976		2 335.2		489.2	2 824.4	489.2	17.3
1977		2 616.8		345.6	2 962.4	345.6	11.7
1978		3 148.1		419.4	3 567.5	419.4	11.8
1979		3 274.0		1 033.4	4 307.3	1 033.4	24.0

Fuente: a) Para los ingresos tributarios, Desarrollo Económico de Chile, 1940-1956 y Desarrollo Económico de Chile, 1950-1963, Instituto de Economía, Universidad de Chile; Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, Ministerio de Hacienda, 1976; Políticas Económicas en Chile, 1952-1970, R. French-Davies (CEPLAN), 1973; Boletín Mensual, Banco Central, diciembre 1979.

b) Para el impuesto de cambio 1935-1952; elaboración de las cifras sobre la base de datos de Balanza de Pagos, Banco Central.

1952-1966; R. French-Davies en "El Cobre en el Desarrollo Nacional" CEPLAN, 1974.

c) Para los ingresos fiscales del cobre: columna G del cuadro 2.

Nota: El objetivo de este cuadro es intentar medir la participación efectiva de la Gran Minería del Cobre en el financiamiento fiscal global. Para lograr este propósito, a las cifras oficiales publicadas ciertamente han debido hacerseles dos correcciones:

a) Incluir en los períodos pertinentes el llamado "impuesto de cambio" en los ingresos fiscales. Recuérdese que este ingreso fiscal se produce porque el Banco Central compra los dólares a la Gran Minería a un determinado tipo de cambio y vende esos dólares a un cambio superior, generándose así un verdadero ingreso fiscal de cargo de las empresas de la Gran Minería.

Los montos respectivos se han calculado año a año (columna C), y se ha agregado a los ingresos tributarios "normales".

b) Normalmente las series de ingresos tributarios incluyen como ingresos derivados de la Gran Minería sólo los impuestos a la renta y otros que pagan estas empresas. Dado que a partir de 1971 estas empresas pasan a ser 100% de propiedad del Estado, parece más lógico incluir también como ingreso fiscal el total de las utilidades generadas, sea que ellas ingresen al Fisco como impuestos por otras vías.

Para lo anterior se calculó (columna B), entre 1971-1979 una serie de ingresos tributarios que excluye los impuestos pagados por la Gran Minería, a la que posteriormente se le agrega el total de excedentes generados (columna D), obteniéndose de una manera el total efectivo de ingresos fiscales (columna E).

Cuadro 4

PRECIOS INTERNACIONALES DEL COBRE, 1935-1979

(Centavos de dólar por libra)

Año	Precio internacional en dólares de cada año	Precio en dólares de 1979
1935	8.6	49.3
1936	9.5	53.9
1937	13.2	70.1
1938	10.0	58.3
1939	11.0	65.1
1940	11.3	65.8
1941	11.8	61.7
1942	11.8	54.6
1943	11.8	52.2
1944	11.8	51.7
1945	11.8	50.9
1946	13.8	52.1
1947	21.0	64.6
1948	22.0	62.5
1949	19.2	57.4
1950	21.2	61.1
1951	24.2	62.5
1952	24.2	64.2
1953	28.8	77.6
1954	31.3	84.1
1955	43.9	117.6
1956	41.1	106.7
1957	27.4	69.2
1958	24.8	61.7
1959	29.8	74.0
1960	30.9	76.6
1961	28.7	71.4
1962	29.4	73.0
1963	29.3	72.9
1964	44.0	109.3
1965	58.7	143.2
1966	69.1	163.0
1967	51.2	120.5
1968	55.9	128.5
1969	66.3	146.5
1970	63.0	134.3
1971	49.2	101.7
1972	48.5	95.8
1973	80.8	141.1
1974	93.1	137.0
1975	56.1	75.5
1976	64.1	82.4
1977	59.4	72.0
1978	61.8	69.5
1979	90.0	90.0

Nota: La serie de precios internacionales corresponde al precio "Productores Americanos" entre 1935 y 1953 y a la cotización "settlement" de la Bolsa de Metales de Londres entre 1954 y 1979.

Gráfico 1

PRECIO DEL COBRE RECIBIDO POR LA GRAN MINERIA
DEL COBRE EN CHILE, 1927-1979

(En centavos de dólar por libra, dólares de 1979)

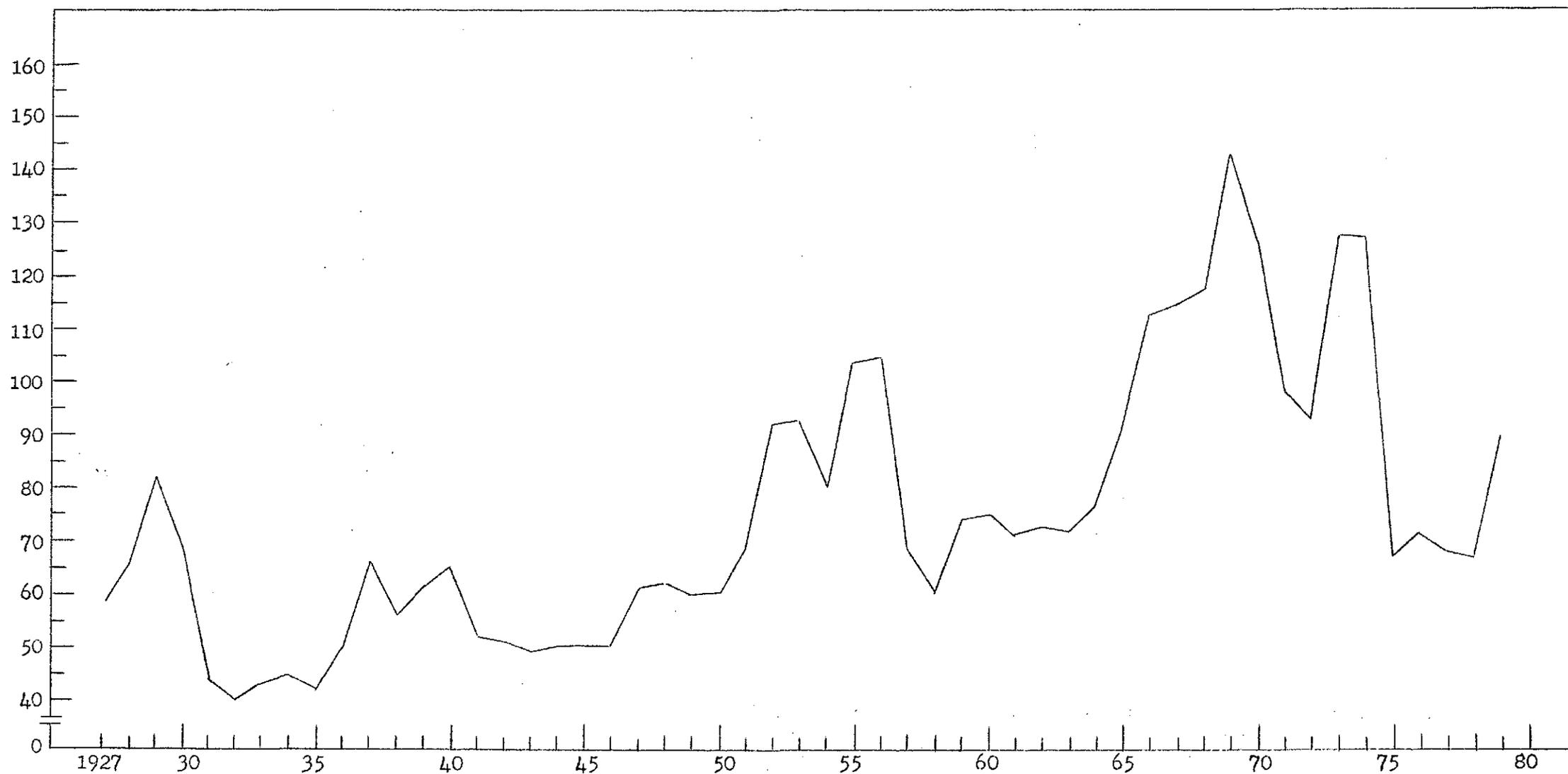
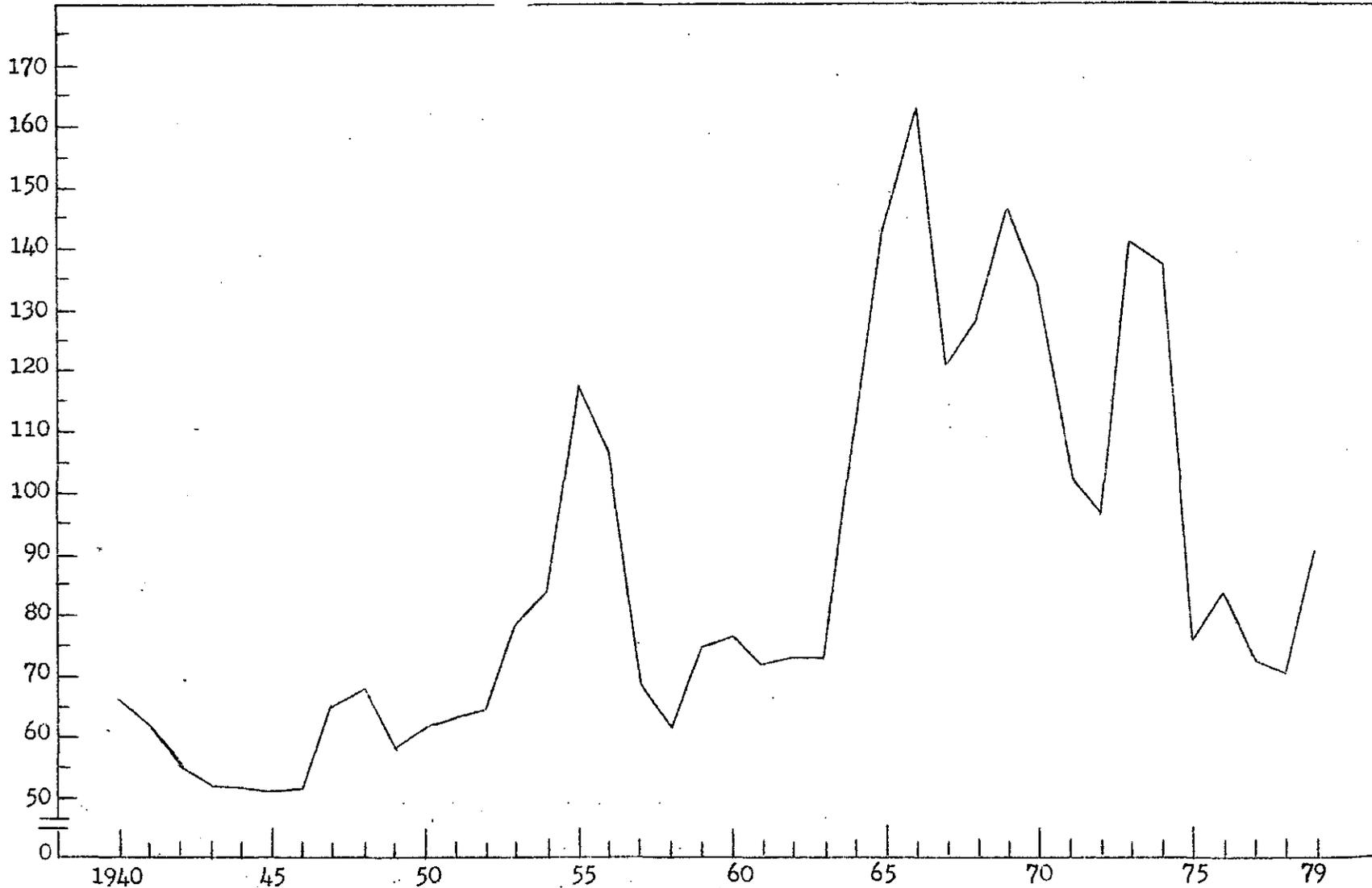


Gráfico 2

PRECIOS INTERNACIONALES DEL COBRE, 1940 - 1979
(En centavos de dólar por libra, dólares de 1979)

Base, 1940-1953; Precio de Productores Norteamericanos
1959-1979; Precio "settlement" Bolsa de Metales de Londres



BIBLIOGRAFIA

- ALIAGA I., Ignacio, La economía de Chile y la industria del cobre, Santiago, 1946.
- BROWN, Lester, "The Global Politics of Resource Scarcity", Overseas Development Council, Development Paper, Nº 17, 1974.
- CARDOSO, Fernando, América Latina: El Pensamiento de la CEPAL, Santiago, Ed. Universitaria, 1969.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE PLANIFICACION NACIONAL (CEPLAN), El cobre en el desarrollo nacional, Santiago, 1974.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL), Antecedentes sobre el desarrollo de la economía chilena, 1925-1952, Santiago, 1954.
- CORPORACION DEL COBRE DE CHILE, El cobre chileno, Santiago, mayo 1975.
- CORPORACION DEL COBRE DE CHILE, Memorias anuales de la gran minería del cobre, 1975-1979.
- FFRENCH-DAVIES, Ricardo, Políticas económicas en Chile, 1952-1970, Santiago, 1973.
- FFRENCH-DAVIES, Ricardo y TIRONI, Ernesto, El cobre en el desarrollo nacional, CIEPLAN, 1974.
- FORTIN, Carlos, "The State, MNCs and Natural Resources in Latin America" en IDS Bulletin, julio 1977, vol. 9, Nº 1.
- FORTIN, Carlos, "Nationalism and Dependence in Natural Resources", versión preliminar del capítulo 1 del libro The International Politics of Nationalization: The Case of Chilean Copper.
- GIRVAN, Norman, Copper in Chile: A Study of Conflict between Corporate and National Economy, Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies, Jamaica, 1972.
- GIRVAN, Norman, "Corporate Imperialism", Conflict and Expropriation, New York, Sharpe Inc., 1976.
- INSTITUTO DE ECONOMIA, Universidad de Chile, El desarrollo económico de Chile 1940-1956, Santiago, 1956.
La economía de Chile en el período 1950-1963, Santiago, 1963.
- JARAMILLO, Marco, La economía del cobre (Memoria de prueba), Santiago, 1955.

- KENNECOTT COPPER CORPORATION, Confiscation of El Teniente, Supplement (1971), Supplement Nº2 (1972), Supplement Nº3 (1972), Supplement Nº4 (1973).
- LAHERA, Eugenio, Public Policies and Foreign Investment in Latin America: The Cases of Argentina and Chile, Ph. D. Thesis, Princeton University, 1979.
- MARMALAKIS, Markos y REYNOLDS, Clark, Essays on the Chilean Economy, Yale University, 1965.
- Mc KERN, R.B., Transnational Corporations in the Copper Industry of Southeast Asia, (CTC/ESCAP/PEC10, 1979).
- MIKESELL, Raymond, Foreign Investment in the Petroleum and Mineral Industries, Resources in the Future, Inc., Baltimore, 1971.
- MORAN, Theodore, The Multinational Corporations and the Politics of Development: The Case of Copper in Chile, 1945-1970.
- MURRAY, Robin, "The Internationalization of Capital and The Nation-State", New Left Review, Nº 67, 1971.
- NOVOA, Eduardo, La batalla por el cobre, Santiago, Quimantú, 1972.
- ORREGO, Francisco, "Some International Law Problems Rosed by the Nationalization of the Copper Industry by Chile", en Orrego F. ed., Chile: The Balanced View, Santiago, U. de Chile, 1975.
- PETRAS, James, "Estados Unidos y el Nuevo Equilibrio en América Latina", Estudios Internacionales, Año 2, Nº 4 (1969).
- PETRAS, James, "Nacionalización, cambio socio-económico y participación popular bajo el Gobierno de la Unidad Popular en Chile", Estudios Andinos, Nº9, 1973.
- SEIDMAN, Ann (ed.), Natural Resources and National Welfare: the Case of Coppe6, Praeger Publishers, Nueva York, 1975.
- SENADO DE CHILE, Oficina de Informaciones, "Antecedentes económicos y estadísticos relacionados con la gran minería del cobre", Boletín de Información Económica, Nº 157, Santiago, 1969.
- SUNKEL, Osvaldo, "Cambios estructurales, estrategias de desarrollo y planificación en Chile (1938-1969)", Cuadernos de la realidad nacional, Nº 4, 1970.
- TIRONI, Ernesto, "Planificación económica en las empresas del cobre nacionalizadas", Documentos CEPLAN, Nº 24; 1973.