

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1986

SUMARIO

Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe. <i>Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Sr. Norberto González.</i>	7
El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente. <i>Carlos Massad</i>	17
Del ajuste recesivo al ajuste estructural. <i>Lucio Geller y Víctor Tokman.</i>	37
La deuda externa y la reforma del sistema monetario internacional. <i>Arturo O'Connell.</i>	55
Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina. <i>Richard L. Ground.</i>	73
Una vuelta de la página en las relaciones entre América Latina y las comunidades europeas. <i>Elvio Baldinelli.</i>	91
La división internacional del trabajo industrial y el concepto centro-periferia. <i>Kimmo Kiljunen.</i>	103
Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial. <i>Francisco Javier Prieto.</i>	125
La transferencia de tecnología en el sector minero: opciones para el Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI). <i>Michael Nelson.</i>	147
El papel del sector público y de las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina. <i>Jan Křákal.</i>	155
El desarrollo de la minería con relación al origen del capital. <i>Patricio Jones.</i>	175
Nuevas orientaciones para el desarrollo de los recursos mineros. <i>Rolando Sanz Guerrero.</i>	187
Lista de publicaciones de la CEPAL	217

El papel del sector público y de las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina

*Jan Křnak**

La crisis económica mundial, sobre todo la radical disminución de la demanda y el desplome de los precios reales de los minerales y los metales, junto con el estancamiento económico y el endeudamiento sin precedentes, han debilitado la capacidad de negociación de los gobiernos y de las empresas públicas de los países mineros de América Latina frente a las empresas transnacionales. Estas reducen sus inversiones en la región, y recortan los beneficios adquiridos por los países mineros en las negociaciones anteriores. Ante la adversa coyuntura actual y ante el peligro de una guerra de incentivos entre los gobiernos para atraer al capital extranjero, conviene reflexionar sobre los logros y desaciertos del sector público y la modificación que han sufrido sus vinculaciones con las empresas transnacionales en los decenios anteriores.

En la primera parte del artículo se evalúan los cambios estructurales que han fortalecido la soberanía de los países latinoamericanos sobre sus recursos mineros, particularmente en la fase metalúrgica. Segundo, se discuten los problemas relacionados con el papel del Estado y la empresa pública en el desarrollo minerometalúrgico, destacándose sus vínculos recíprocos en el marco de los intereses sociales y empresariales, de la capacidad administrativa del sector público frente a la empresa transnacional y de algunos problemas internos de la empresa pública. Por último se desarrolla un esquema para mostrar los intereses divergentes de la empresa transnacional y del sector público de los países mineros de la periferia en los principales aspectos de su interacción y cooperación, así como las opciones y modalidades de solución, poniéndose de relieve las posibilidades de entendimiento entre ellos.

*Antiguo colaborador y actualmente consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales.

I

Fortalecimiento de la soberanía nacional sobre los recursos mineros y la reubicación del beneficio de los minerales¹

El análisis de los principales cambios estructurales de la industria minerometalúrgica mundial en el decenio anterior lleva a la conclusión de que los países mineros de América Latina y de otras regiones en desarrollo lograron un mayor grado de soberanía sobre sus recursos mineros gracias a la nacionalización de subsidiarias locales de empresas transnacionales y al establecimiento de empresas públicas, las que para algunos minerales aportan ahora cuotas importantes no sólo de la producción minera, sino de la metalúrgica. Por ejemplo, las nueve principales empresas transnacionales productoras de cobre, que en 1960 dominaban el 60% del total mundial, registraron entre 1960 y 1981 un descenso de su producción (de 2.4 a 1.7 millones de toneladas), con lo que bajó su representación mundial a sólo 23% (cuadro 1). Este decaimiento obedeció principalmente a la nacionalización en Zaire (Unión Minière, 1967), Zambia (Roan AMC, 1970) y Chile (Kennecott y Anaconda, 1971). Las empresas públicas de estos tres países representaban en la segunda mitad del decenio de 1970 casi un tercio de la producción mundial (McKern, 1983). Las

¹El artículo es un resumen actualizado del estudio presentado por el autor al Taller de Trabajo sobre Cooperación Técnica y Económica para el Sector Minero-Metalúrgico de América Latina y el Caribe organizado por la CEPAL y la Asociación Latinoamericana de Integración con el auspicio de la Comisión de las Comunidades Europeas (Santiago de Chile, 19 al 23 de noviembre de 1984) (Křnak, 1984). La base empírica de esta síntesis corresponde a los estudios de casos sobre Chile (Herrera y Vignolo, 1981), Bolivia (Křnak, 1981), Jamaica (Křnak, 1982) y México (Křnak, 1984) realizados en el marco del proyecto interregional de la CEPAL sobre las empresas transnacionales en los productos básicos de exportación de América Latina. El autor agradece el apoyo, comentarios y críticas brindados generosamente por colegas de la CEPAL, UNCTC, UNCTAD y PNUD, y especialmente por la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales y por las Divisiones de Recursos Naturales y Energía (Sección de Minerales) y de Comercio Internacional y Desarrollo.

Cuadro 1
PARTICIPACION DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS
TRANSNACIONALES EN LA PRODUCCION MUNDIAL DE COBRE
(1960-1981)
(Miles de toneladas métricas)

Empresas	1960	1970	1981
Kennecott (USA) ^a	571	519	378
Asarco (USA)	—	72	327
Phelps Dodge (USA)	234	413	287
Newmont (USA)	—	—	228
Anglo American (Sudáfrica)	392	153	185
Anaconda (USA) ^a	476	242	135
Inco (Canadá)	155	177	132
Grupo Roan - AMC (USA) ^a	241	338	—
Unión Minière (Bélgica) ^a	331	—	—
Total 9 empresas transnacionales	2 400	1 914	1 672
Participación en la producción mundial	60%	34%	23%

Fuente: CET (1983).

^a Unión Minière fue nacionalizada por el Gobierno de Zaire en 1967, Roan AMC por el Gobierno de Zambia en 1970, y Kennecott y Anaconda por el Gobierno de Chile en 1971.

empresas públicas de los países en desarrollo tienen actuación destacada también en otros minerales, como estaño y bauxita (Bolivia, Jamaica y Guyana).

La experiencia latinoamericana y de otros países periféricos parece indicar también que el mayor grado de soberanía nacional sobre los recursos mineros se asocia con una tendencia a abandonar su papel tradicional como productores de minerales para su beneficio y consumo exclusivo en los países industrializados. Los casos de Chile, Perú, Bolivia, Jamaica y México son característicos en cuanto al empeño por aumentar el grado de transformación de los minerales para elevar su valor agregado y los ingresos de exportación, así como para superar las barreras oligopólicas de los mercados mundiales. Esta tendencia parece proyectarse en un desplazamiento del beneficio de los minerales sólidos y no ferrosos desde el centro capitalista hacia los países mineros de la periferia y los países socialistas.

El análisis de las posiciones relativas en cuanto a producción, beneficio de minerales y elaboración-consumo de metales de seis importantes productos no ferrosos (cobre, estaño, bauxita/aluminio), plomo, zinc y níquel) muestra que, entre 1970 y 1982, bajó la participación de los países industrializados con economía de merca-

do tanto en la producción metalúrgica como en la elaboración de metales (cuadro 2). Al mismo tiempo y, con la sola excepción del plomo, se fortaleció en ambos renglones la participación de la periferia y, sobre todo, la de América Latina. Sobresale el caso del estaño metálico en que la participación de la periferia aumentó de 60% a 70% del total mundial (América Latina, de 2% al 13%).

De todos modos y, salvo este caso, el proceso de desplazamiento al despuntar el decenio de 1980 estaba todavía en una etapa incipiente: mientras que los países periféricos alcanzaban una participación de entre 20% y 45% del total mundial en la fase de explotación minera, su papel en el beneficio de los cinco minerales oscilaba entre 11% y 23% (ambos márgenes son para plomo y cobre) y, en la elaboración de metales, sólo entre 5% y 14% (níquel y zinc). Los márgenes respectivos para América Latina se situaban entre 8% y 23% en la fase minera (níquel y cobre), entre 5% y 13% en la fase metalúrgica (níquel y cobre) y entre 2% y 5% en la elaboración de metales (por un lado níquel y en el otro cobre, estaño y zinc). El traslado de las actividades metalúrgicas y de la elaboración de metales no ferrosos desde el centro capitalista coincidió también con el fortalecimiento de las posiciones de los

Cuadro 2
 AMERICA LATINA: CAMBIOS DE LA PARTICIPACION EN LA PRODUCCION
 Y RESERVAS DE LA INDUSTRIA MINEROMETALURGICA MUNDIAL
 EN EL DECENIO DE 1970

(Millones de toneladas y porcentaje del total mundial)

Mineral/metal/región	Reservas	Producción					
		Minera		Metalúrgica		Elaboración de metales	
		1970	1982	1970	1982	1970	1982
COBRE - Mundo	691.2	6.4	8.2	7.6	9.5	7.3	9.1
Centro	43.0	42.5	29.6	61.6	50.1	74.5	63.9
Periferia	45.0	36.0	44.8	18.6	23.2	4.0	9.3
A. Latina	30.0	15.5	22.7	7.6	12.6	2.5	5.0
Países socialistas	12.0	20.5	25.6	19.8	26.7	21.5	27.1
ESTAÑO - Mundo	8.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Centro	7.0	6.4	9.4	24.5	14.1	71.1	61.5
Periferia	68.0	78.3	75.2	60.5	69.9	8.0	11.0
A. Latina	15.0	16.6	16.7	2.3	12.8	2.7	5.0
Países socialistas	25.0	15.3	15.4	15.0	16.0	20.9	27.5
BAUXITA/ALUMINIO - Mundo	16 740.0	59.5	78.2	10.3	14.0	10.0	14.3
Centro	24.0	28.5	37.0	72.8	61.9	73.2	65.5
Periferia	70.0	53.4	43.9	5.2	13.3	5.3	9.8
A. Latina y el Caribe	26.0	41.5	23.2	1.6	5.7	2.1	3.6
Países socialistas	6.0	18.1	19.1	22.0	24.8	21.5	24.7
PLOMO - Mundo	127.6	3.4	3.6	4.0	5.3	3.9	5.3
Centro	61.0	50.9	49.2	62.2	61.3	66.7	59.6
Periferia	18.0	20.1	19.7	11.7	10.9	6.9	10.2
A. Latina	10.0	12.6	12.5	7.7	6.3	4.3	4.5
Países socialistas	21.0	29.0	31.1	26.1	27.8	26.4	30.2
ZINC - Mundo	172.6	5.5	6.5	5.2	6.0	5.0	6.0
Centro	61.0	55.5	53.0	68.0	58.9	68.3	55.0
Periferia	26.0	18.7	21.1	6.3	12.1	7.7	14.1
A. Latina	14.0	12.5	15.2	3.6	7.0	3.2	4.9
Países socialistas	13.0	25.8	25.9	25.7	29.0	24.0	30.9
NIQUEL - Mundo	183.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Centro	24.0	52.1	34.0	69.2	50.9	76.6	63.7
Periferia	62.0	30.0	34.2	6.2	14.6	1.5	5.3
A. Latina y el Caribe	10.0	6.0	8.5	0.8	5.3	0.5	1.7
Países socialistas	14.0	17.9	31.8	24.6	34.5	21.9	31.0

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (1984).

países socialistas, sobre todo en la elaboración de metales, en la cual registraron aumentos mayores que los países de la periferia en su conjunto.

Entre los países latinoamericanos consumidores de metales sólo destacan Brasil y México, países relativamente industrializados y con mercados locales grandes. Ambos poseen grandes recursos de los minerales analizados (y también de fosfatos, en el caso mexicano); entraron en la industrialización sustitutiva importando minera-

les (como bauxita y estaño en Brasil y fosfatos en México), cuya exploración y explotación locales emprendieron sólo *a posteriori* para convertirse, a la postre, en exportadores importantes de metales y bienes manufacturados.

Los cambios estructurales de la minería y de la metalurgia mundial sugieren que, a juzgar por el sostenido progreso en el beneficio de los minerales y en la elaboración de metales en las economías centralmente planificadas y el ingreso rela-

tivamente reciente en los países periféricos en estas fases de la industrialización, no basta apoyarse en las fuerzas del mercado para lograr el reemplazamiento de estas actividades en los países periféricos. Por el contrario, suelen tener mayor importancia las estrategias y planes de los gobiernos así como las políticas e instrumentos institucionales para concretar las metas trazadas. Estos planes y estrategias no se identifican siempre con la planificación centralizada y las empresas estatales, como lo muestra claramente el consabido modelo japonés de industrialización, en que el espectacular progreso alcanzado se debe a la fructuosa cooperación entre el Estado y la empresa privada.

Sería falaz suponer que el desplazamiento

analizado atentaría necesariamente contra los intereses de los países industrializados y de sus empresas transnacionales, como lo prueban los casos, ciertamente no aislados, en que las últimas consideraban provechoso y rentable reubicar las actividades de elaboración en determinados países de la periferia. Es evidente también que el aceleramiento y la ampliación de este proceso requerirían la participación más activa del Estado, de los países industrializados, y de las organizaciones internacionales, para lograr un mayor equilibrio entre los intereses empresariales de lucro y los objetivos políticos a más largo plazo. La experiencia de la región, como la chilenuzación del cobre, indican tanto la viabilidad como los escollos de esta iniciativa.

II

El papel de la empresa pública minero-metalúrgica

La experiencia de la empresa pública —MINPECO, CODELCO, COMIBOL, ENAF y FERTIMEX en Perú, Chile, Bolivia y México— es tan heterogénea en cuanto a sus logros y a los problemas enfrentados que es difícil toda conclusión categórica. Esto se refiere, en primer lugar, a la opción de considerarla intrínsecamente positiva o negativa para el desarrollo óptimo de la industria minero-metalúrgica. Entre sus características positivas sobresalen la alta rentabilidad alcanzada por CODELCO, que arrojó para el presupuesto del Estado chileno, en el período de precios bajos del cobre (1975-1983), unos 6 600 millones de dólares; los precios más remuneradores, en comparación con la Southern Perú Copper Corp., alcanzados por MINPECO; el desarrollo vertiginoso de FERTIMEX y su alto grado relativo de autonomía en tecnología e ingeniería y; en términos generales, el aumento del valor de retorno de las exportaciones por la vía del beneficio y comercialización de los minerales, así como el mayor uso de los insumos locales. Por el lado negativo, destacan los costos altos y no competitivos de la producción, como sucede en las fundiciones de MINEROPERU y ENAF, o en la industrialización de fosfatos de FERTIMEX; las fallas generales de la exploración de las reservas mineras; la asimilación de

nuevas tecnologías y puesta en marcha de capacidad productiva, así como el mantenimiento de la existente, agudizándose esos problemas en COMIBOL y ENAF en Bolivia.

1. Origen y características

El activo papel que cumple el Estado en el desarrollo económico y su función empresarial tienen en América Latina una larga trayectoria histórica y un alcance relativamente amplio. La incursión del Estado en actividades industriales se origina en la industrialización sustitutiva. Por ejemplo, en Chile la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) fue establecida por el Estado en 1939 y las exigencias de su financiamiento llevaron a elevar la tributación de las empresas transnacionales que operaban en la industria del cobre.

Pese a la difusión regional y sectorial de las empresas públicas en América Latina, son heterogéneas sus características y la definición de sus funciones, según las distintas etapas que cumple el desarrollo, los estilos que adopta, y las ideologías y las políticas gubernamentales vigentes. El elemento de juicio fundamental que distingue a las distintas posiciones e interpretaciones, es la

definición del papel y de las ventajas que se atribuyen al libre juego de las fuerzas del mercado y sus reajustes automáticos y a la intervención activa del Estado en la economía, considerándose como modelos extremos el de la economía centralmente planificada de los países socialistas (en la región sólo Cuba) y el de corte neoliberal de la escuela de Chicago (implantado, por ejemplo, en el decenio de 1970 en Chile). Como en América Latina predominan tanto en términos históricos como geográficos, las economías mixtas, con distintos grados de convivencia de los sectores público y privado, nos atenderemos en adelante a este marco general, sin olvidar la heterogeneidad que caracteriza a las situaciones nacionales².

Lo que aquí interesa es el carácter particular del sector público en la industria minerometalúrgica, el que influye evidentemente sobre el desarrollo de su capacidad y sobre los beneficios obtenidos. La actuación del sector público en la minería latinoamericana nace de conceptos, que gozan de amplio consenso nacional (llamados también "nacionalistas"), sobre la conveniencia de ejercer la soberanía sobre los recursos mineros y aumentar los beneficios económicos y sociales para el país mediante la nacionalización de las empresas extranjeras. La solución estatista parece corresponder más bien a razones pragmáticas que se originan en la falta de capitales privados en las grandes concentraciones requeridas o en renuencia del sector privado a asumir los riesgos involucrados (las excepciones obvias son la nacionalización chilena del cobre en el marco de la ideología socialista del gobierno de la Unidad Popular, aunque sí apoyada por la oposición y, en lo del capital privado nacional, las empresas mixtas triples del Brasil). En los países relativamente industrializados y de gran mercado local, como Brasil y México, se establecieron en la minería y en el beneficio empresas públicas para emprender proyectos nuevos, que requerían grandes inversiones (llenando los vacíos), sin concurrencia del capital privado, como ocurrió en la industrialización sustitutiva en general,

mientras que en Chile, Perú, Bolivia y Jamaica se establecieron, con o sin asociación con la empresa transnacional, sobre la base de empresas extranjeras nacionalizadas. Esta diferencia de origen puede tener consecuencias, tanto positivas como negativas, para el desarrollo ulterior de la empresa pública.

Asimismo, se estima que la empresa pública en la industria minerometalúrgica tiene un valor estratégico para el desarrollo del país, no sólo por sus vínculos locales (empleo, insumos, tecnología, infraestructura, presupuesto del gobierno) sino, principalmente, por su importancia para la incorporación del país al mercado internacional, como instrumento para la adquisición de divisas, para elevar el valor ingresado por concepto del beneficio y de la comercialización y para la negociación, enfrentamiento y cooperación con las empresas transnacionales y con otros agentes externos (incluso sus congéneres en otros países y las agrupaciones internacionales). Esta proyección externa puede ser de menor importancia en las empresas públicas orientadas de preferencia al mercado local (como en la distribución de fertilizantes fosfatados por FERTIMEX).

Por otro lado, el carácter estratégico de la empresa pública minera parece perdurar a través de las vicisitudes políticas y económicas. Así en el aspecto político, sobresale su supervivencia en el juego de la ley del péndulo, que se refleja, en muchos países de la región, en la rotación de gobiernos (tanto electos como autodenominados) con signo opuesto de ideología y programas políticos. Este hecho se confirma en las empresas públicas mineras de Bolivia, Chile, Perú y Jamaica. En México no se ha presentado esta situación por la extraordinaria continuidad política que lo caracteriza.

La capacidad de sobrevivir se aprecia también frente a la notoria inestabilidad de los mercados externos de los productos básicos, la cual en situaciones extremas, como la actual crisis económica mundial, lleva a menudo a la quiebra de las empresas privadas que no tienen ni la capacidad financiera ni la diversificación necesaria de actividades (como tienen las empresas transnacionales) para salir a flote. Este grado de seguridad social, relacionado con la amplitud del consenso político nacional, influye en el comportamiento de la empresa pública.

²Bajraj y otros (1983) distinguen en las economías mixtas el estilo de "mercado reformado" mediante la ejecución de proyectos y programas y el de "mercado orientado" con la intervención deliberada y sistemática del Estado en la economía y en la sociedad.

2. Capacidad administrativa frente a las empresas transnacionales

La experiencia de la negociación con las empresas transnacionales confirma la importancia de contar con información, conocimientos y experiencia tanto en los distintos aspectos técnicos, específicos del giro, como en los globales, socioeconómicos y políticos. En general el proceso vivido en esta materia puede caracterizarse como uno de tanteos sucesivos. Al comienzo, los representantes del Estado se apoyaban sobre todo en la voluntad política del gobierno (en la "retórica nacionalista", a decir de los críticos neoliberales del proceso) y recibían sólo escaso apoyo técnico, principalmente de intelectuales y expertos en ciencias sociales. En el decenio de 1980 el Estado periférico cuenta ya con dependencias especializadas en los distintos temas y con empresas públicas adentradas en la industria. Hay, por supuesto, experiencia de distinta índole, de lo que da muestra la escasa capacidad del Estado peruano para fiscalizar los complejos aspectos del acuerdo con la Southern Peru Corp., sobre el proyecto de Cuajone y que contrasta con la idoneidad y con la experiencia de las organizaciones estatales y de los técnicos chilenos adquiridas en los avances sucesivos de la intervención del Estado en la industria.

En su interacción con las empresas transnacionales el sector público muestra distintas formas de organización y capacidad administrativa para desempeñar las tareas de información, negociación, preparación del acuerdo y posterior fiscalización. Así por ejemplo, la negociación puede llevarse adelante al más alto nivel de gobierno, o en grupos especiales, como el que dio base para el establecimiento del Instituto de la Bauxita en Jamaica o, sobre todo en la etapa de madurez del sector público, aplicando estructuras más jerarquizadas que corresponden a las respectivas dependencias del gobierno y de la empresa pública. La experiencia peruana y jamaicana parece insinuar que mayor importancia que las formas de organización puede tener el difícil equilibrio entre los distintos intereses sectoriales y particulares de los diversos núcleos del sector público vinculados con el proyecto (mineros, metalúrgicos, hacienda, comercio exterior). Este equilibrio podrá alcanzarse, al menos potencialmente, con una conducción informada y fle-

xible, pero a la vez autoritaria, del organismo central de la economía y planificación.

El enfoque normativo de los análisis gubernamentales (que esgrime los argumentos para justificar las soluciones propuestas) debe complementarse con proyecciones y perspectivas definidas de acuerdo con distintas condiciones, incluso aquellas negativas para el proyecto y las decisiones propuestas. Por ejemplo, en las negociaciones jamaicanas a mediados del decenio de 1970 era difícil, cuando no imposible, calcular los efectos de la crisis económica mundial que después se descargó sobre la industria de la bauxita y el aluminio. Pero la experiencia anterior, no sólo la del propio país, podría haber aconsejado el análisis de la posibilidad de una diversificación acelerada de las fuentes de abastecimiento por parte de las empresas transnacionales. Asimismo, podría haberse tomado en cuenta el caso de la OPEP, no sólo como modelo de solidaridad periférica, sino también por el mayor costo energético que significaba para la industria, con las conocidas consecuencias sobre su capacidad de competencia.

Por último, debe considerarse que los aspectos institucionales de la capacidad de negociación, aunque importantes, pueden ser anulados por otros factores que conforman la fuerza de negociación de ambas partes. Como se indicó al comienzo de este artículo, ello ocurre particularmente en un período de crisis económica mundial, en que se fortalece el poder de las transnacionales sobre los mercados con exceso de oferta de los países mineros.

3. Vinculaciones entre el Estado y la empresa pública

El sector público en la industria minerometalúrgica suele concebirse como un ente que forma parte integral de los órganos y dependencias del Estado relacionados con la industria y con las empresas públicas que funcionan en ella. Sin embargo, la experiencia latinoamericana enseña que las raíces de los problemas detectados y de la baja productividad y rentabilidad de la empresa pública, se encuentran en la divergencia (y las formas de resolverla) entre el afán empresarial de lucro y de acumulación de capitales y los intereses más amplios de la sociedad nacional, representada por el Estado, su aparato institucional y

el gobierno de turno que lo dirige. La discusión sobre esta disyuntiva es muy antigua, y se polariza según enfoques ideológicos no sólo en los países periféricos sino también en los industrializados del centro capitalista y socialista. Para definir mejor el problema en el marco de la industria minerometalúrgica interesa aclarar el tipo de intereses en juego y su proyección a la experiencia latinoamericana.

Considerando a la empresa pública minera como instrumento de la política económica y social del Estado pueden distinguirse esencialmente tres funciones de este último: aprovechamiento óptimo de los recursos mineros en el marco de los objetivos y metas del programa y planes del gobierno, redistribución de los ingresos entre la empresa pública minera y otros sectores de la economía y de la sociedad; y la distribución de los ingresos entre el capital y el trabajo dentro de la propia empresa estatal.

La experiencia de las empresas públicas de Bolivia, Jamaica y México parece indicar que la función distributiva del Estado puede ser incompatible con la función de desarrollo óptimo de la industria, función con la cual se identifica plenamente la empresa pública o, por lo menos, sus cuadros directivos. Es evidente que las ventas de fertilizantes fosfatados a los agricultores por FERMITEX a precios inferiores que el costo de producción; la absorción del fondo de desarrollo del sector público de la bauxita, en Jamaica, para enjugar el déficit presupuestario del gobierno; o el mantenimiento del desempleo encubierto en las minas ineficientes de COMBOL, en Bolivia, atentan contra la rentabilidad de la empresa pública y, por ende, llevan a su descapitalización y endeudamiento, tanto local como externo, obligando al Estado a subvencionarla con aportes fiscales y a garantizar sus créditos.

Las funciones redistributivas del Estado regulador de las fuerzas espontáneas del mercado, en una economía mixta y subdesarrollada, son indispensables para alcanzar los objetivos económicos y sociales trazados por el gobierno así como para responder a las presiones de los grupos sociales rezagados, particularmente en un régimen democrático. Pero ¿cómo alcanzar el equilibrio deseado entre el control del Estado y la autonomía económica de la empresa pública? Bajraj y otros (1983) sugieren, en términos generales, las siguientes opciones técnicas: i) determi-

nar y cuantificar los subsidios estatales para la empresa estatal *ex-ante* o, al menos, establecer prioridades en las poblaciones que se intenta subvencionar; ii) en cuanto a la presión ocupacional, explotar el apoyo estatal directo al sector de nuevos propietarios en vez de subvencionar el desempleo, y iii) fijar un límite al financiamiento que puede otorgar el gobierno para una empresa pública.

Tomando en cuenta el carácter específico de la empresa pública en la industria minerometalúrgica, que la diferencia claramente no sólo de las empresas públicas tradicionales del sector de servicios, sino también de las orientadas con preferencia al mercado interno, pareciera útil explorar las posibilidades de aplicación concreta de las proposiciones citadas. Una orientación posible, aprovechando los lazos externos de la empresa estatal minera y metalúrgica y su convivencia competitiva y cooperativa con las empresas transnacionales, sería replantear el papel de los actuales instrumentos de control del Estado (administrativos y legales, presupuestarios y tributarios), para hacerlos asumir formas contractuales y comerciales. Donde fuera posible, se consideraría la división institucional de las funciones propiamente económicas y las sociales (por ejemplo, servicio de abastecimiento y bienestar social para los mineros, distribución y comercialización estatal de fertilizantes).

4. Problemas internos de la empresa pública

En primer lugar habría que tomar en cuenta el ambiente nacional, que comprende tanto el grado de desarrollo socioeconómico y tecnológico alcanzado, como el tiempo transcurrido para adquirir experiencia y superar los problemas transitorios de las grandes empresas, establecidas en general a contrapelo de la filosofía y del tipo de administración de los anteriores propietarios transnacionales. Como es lógico no se da la misma posibilidad de obtener apoyo técnico y económico directo e indirecto para la empresa estatal minera, por parte de otros segmentos de la sociedad y de la economía, en Brasil, México o Chile que en Bolivia y Jamaica. Por ejemplo, en México tuvieron suma importancia las empresas públicas establecidas en las industrias del petróleo y de la petroquímica para el progreso tecnológico y de ingeniería de FERMITEX.

Por otro lado, la imposición de funciones sociales por el Estado a las empresas públicas, así como el centralismo excesivo en su control, no sólo tienen efectos directos sobre la rentabilidad y la acumulación de capitales en la empresa pública (mitigados en mayor o menor medida por los subsidios estatales), sino también y, lo que es quizá más importante, sobre el espíritu empresarial ya que se tiende a la burocratización y a la falta de responsabilidad e iniciativa personal en la gestión de las empresas públicas. En ésta a menudo se mezclan y confunden los costos subvencionados, o programados para cumplir determinadas funciones sociales, con los resultantes de errores en la gestión empresarial y administrativa. Una mejor definición entre las funciones empresariales y las sociales podría ayudar a resolver este tipo de problemas.

Además, la descapitalización y el fuerte endeudamiento de las empresas públicas, que gozan del aval del Estado, llevan a una actitud de fatalismo y de inercia en la cima directiva, lo que puede agravarse por la falta de incentivos y de posibilidades personales de ascenso, y por la designación y cambio frecuente de la gerencia por razones políticas, descuidando el aspecto de mérito profesional. La mayor estabilidad contractual de los gerentes y directores y el control público sobre los cambios de personal podrían fortale-

cer su lealtad hacia la empresa y mejorar sus resultados económicos.

Los problemas y conflictos laborales que afectan a muchas empresas públicas, igual que a las privadas, suelen relacionarse con las deficiencias de la gestión empresarial y con la larga tradición de lucha reivindicatoria contra los anteriores dueños extranjeros de la empresa, que a menudo llegaron a formar en los enclaves mineros una especie de élite sindical, relativamente privilegiada dentro de la fuerza laboral del país. Los cambios de actitud hacia la empresa pública demoran más tiempo y pueden facilitarse con sistemas adecuados de formación, ascenso y estímulo así como con distintos grados de participación de los trabajadores en la gestión de la empresa.

Por último, el estilo de planificación y de control de la empresa pública por el Estado debe reflejarse en un sistema adecuado de planificación e información dentro de la empresa. Este debe servir para el control estatal de sus actividades, y también como instrumento eficaz de la gestión cotidiana; y asimismo debe ser útil para tener una perspectiva de su desarrollo no sólo en cuanto a los proyectos de inversión, sino también en los principales aspectos del desarrollo tecnológico, la calificación de los trabajadores, la comercialización y las finanzas.

III

La empresa transnacional y el gobierno del país minero: intereses, opciones y criterios

1. Divergencia de objetivos y principales opciones de interacción

En lo que toca a la interacción y a la vinculación entre el sector público y la empresa pública, es obvio que las divergencias de intereses entre ellos tienen un carácter totalmente distinto al que se da entre la empresa transnacional y el gobierno del país minero. La empresa pública forma parte de la economía del país minero y, además, es de propiedad del Estado, mientras que la inversión

extranjera directa y su empresa subsidiaria en el país forman parte de un patrimonio transnacional mucho más amplio, cuyo núcleo de administración y de capitales (la casa matriz) se encuentra en el país industrializado de origen de la empresa. En la industria minerometalúrgica, el afán de lucro del capital invertido por los accionistas y financistas extranjeros lleva a la empresa transnacional a garantizar el abastecimiento del mineral con un costo mínimo de explotación local y siempre en el marco de la rentabilidad máxima

del conjunto de las operaciones mundiales de esa empresa.

Por otro lado, los objetivos globales del gobierno del país minero se cifran en el aprovechamiento óptimo del recurso minero local para el desarrollo nacional, gracias al ingreso de divisas y a fondos presupuestarios así como a la integración del proyecto minero por efecto de sus eslabonamientos (bienestar, empleo e insumos locales, desarrollo tecnológico e industrialización), y en la consecución, en términos generales, de una mayor capacidad de control (soberanía nacional) sobre la industria minerometalúrgica.

La experiencia latinoamericana y de otras regiones en desarrollo enseña que esta disparidad de intereses entre la empresa transnacional y el Estado minero tiene repercusiones de distinta índole. En lo que toca a las principales opciones políticas, se plasma en modelos distintos de interacción y vinculación entre la empresa transnacional y el sector público del país minero. La concesión tradicional del recurso minero se caracteriza por un desequilibrio pronunciado en favor de la empresa transnacional en cuanto a la distribución de los ingresos del proyecto y sus vinculaciones con la economía local. Este modelo fue sustituido progresivamente en el decenio de 1970 por la concesión moderna o desarrollista que tiende a superar, en varios aspectos y grado distinto, la situación anterior de enclave extranjero en la economía del país minero, como sucedió con los acuerdos de Toquepala y Cuajone en Perú. Ocurrió también la nacionalización, total o parcial, de la subsidiaria de la empresa transnacional por el gobierno del país minero o la decisión de la propia empresa transnacional de retirar su inversión y desvincularse del recurso minero del país con el establecimiento subsiguiente de la empresa pública. También se ha creado la empresa mixta entre la última y la empresa transnacional o distintas modalidades de cooperación entre ambas empresas.

La experiencia de la región parece confirmar que en su aplicación y desarrollo, las opciones indicadas no forman un proceso de sucesión lineal, sino que se superponen y combinan (por ejemplo, a diferencia de la nacionalización boliviana del estaño en 1952, el establecimiento de empresas mixtas entre la empresa pública CODELCO y las empresas transnacionales en la chilenezación del cobre precedió a la posterior nacionali-

zación total de las subsidiarias en Chile; del mismo modo, la nacionalización parcial en Jamaica coincidió con el establecimiento de empresas mixtas con las empresas transnacionales y la concertación de acuerdos de cooperación).

La misma variedad y yuxtaposición de las principales opciones políticas de interacción entre la empresa transnacional y el Estado minero parecen probar que los distintos intereses de ambas partes no son necesariamente irreconciliables (en cambio si lo son, por lo menos temporalmente, cuando se trata de la nacionalización o de la desinversión unilateral y forzosa), sino que pueden solucionarse siempre que ambas partes consideren conveniente lograr sus principales objetivos o sea, la explotación y el abastecimiento del mineral y el aporte tecnológico y financiero que la empresa transnacional ofrece al país minero.

Las divergencias de intereses y opciones de solución se concretan en muchos aspectos específicos de la inversión extranjera directa y en otras modalidades de participación de la empresa transnacional en el desarrollo minerometalúrgico del país periférico. En el esquema en anexo se ha intentado resumir y sistematizar los intereses, opciones y criterios de la empresa transnacional y del gobierno del país minero, así como las opciones institucionales e instrumentales en torno a unos cuantos problemas importantes. El esquema no pretende ser exhaustivo ni categórico en sus planteamientos, sino más bien servir de elemento de juicio para el mejor entendimiento y discusión de los problemas. Estos se considerarán a continuación, dando preferencia a las tendencias experimentadas por América Latina en las modalidades modernas de concesión y de cooperación entre la empresa transnacional y el sector público.

2. *Financiamiento, propiedad y control del proyecto minero*³

En estos campos relacionados y de gran importancia para los efectos de la participación de empresas transnacionales en los proyectos mineros de la periferia, se advierte con mayor claridad la capacidad de adaptación y la flexibilidad de la empresa transnacional en la consecución de su objetivo de lucro, al presentar proposiciones al-

³Véanse los puntos 2 y 3 del esquema en anexo.

ternativas en reacción a los objetivos y exigencias de los gobiernos de la periferia. En primer lugar, el abandono de la modalidad tradicional de financiamiento de la inversión extranjera directa principalmente con recursos propios y créditos procedentes del mercado financiero mundial en favor de la diversificación de los financistas, dando preferencia a aquellos con intereses directos en el proyecto minero e incluyendo a los gobiernos y organizaciones internacionales (como en el acuerdo de Cuajone en Perú), no sólo disminuye la propia participación financiera neta y el riesgo externo que asuman esas empresas, sino que les permita también internacionalizar la inversión y sus propios intereses, al actuar en representación de un conjunto de financistas. Esto se refleja, antes que nada, en las garantías exigidas de retorno total, acelerado y en valor real de la inversión realizada (incluyendo en su caso compensación del patrimonio nacionalizado, o cedido al gobierno). /

Los intereses de los gobiernos periféricos pueden coincidir con los de la empresa transnacional en cuanto a las garantías necesarias para lograr el financiamiento total del proyecto, pero tienden a mejorar sus condiciones y disminuir el costo de los créditos (intereses, comisiones, plazos) particularmente mediante la mayor participación de las organizaciones internacionales (como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo), pagar la compensación a la empresa transnacional en el valor contable, fiscalizar el retorno de la inversión extranjera directa, etc. En caso de establecerse una empresa u operaciones conjuntas con la empresa transnacional, el gobierno periférico tiene interés en facilitar su participación financiera mediante el aporte de los terrenos mineros de su propiedad, postergando el pago de su cuota hasta después que la inversión conjunta le rinda ingresos. La participación en el financiamiento del proyecto minero de empresas interesadas en adquirir su futura producción permite concertar acuerdos de reembolso del crédito a cuenta de ventas futuras. Esta modalidad puede tener particular interés para las empresas públicas, permitiéndoles financiar la inversión y a la vez asegurar el mercado futuro de exportaciones (aparece frecuentemente en acuerdos con las empresas estatales de los países socialistas, pero también con las firmas japonesas y otras).

Como es lógico, la propiedad y el control de la empresa que administra el proyecto minero se relaciona con el carácter del financiamiento de la inversión que le dio origen. La base económica y jurídica de la concesión tradicional, cuyo ejercicio lo financiaba exclusivamente la empresa transnacional, fue conformada por su propiedad y control, también exclusivos, del enclave minero, sobre el cual el Estado periférico ejerció sólo una fiscalización mínima y en aspectos más bien marginales. Ante la descolonización y el surgimiento del nacionalismo económico de los países periféricos, las empresas transnacionales aceptaron la renegociación y modernización de las concesiones tradicionales (con mayor redistribución de ingresos e integración nacional del proyecto), resguardándose a su vez contra mayores riesgos, económicos y políticos, con la internacionalización de la inversión extranjera directa. Finalmente, los casos frecuentes de nacionalización de las subsidiarias de empresas transnacionales y el establecimiento de las empresas públicas llevó a la propiedad compartida entre ambas partes en la empresa mixta (pero manteniéndose el control de la empresa transnacional) y a modalidades múltiples de cooperación entre ellas (acuerdos de servicios de exploración, transferencia tecnológica, ingeniería y adiestramiento, administración de la empresa y comercialización de sus productos).

En ese proceso que no fue lineal ni acabado en todos los casos, cabe destacar el aspecto del control efectivo de la empresa mixta y el de la empresa pública que contrata servicios de la empresa transnacional sin que ésta participe en su propiedad. En cuanto a la empresa mixta entre la empresa transnacional y la empresa pública, el control ejercido por la primera y asegurado a través de contratos de administración y otros servicios, los derechos de veto dentro de los organismos directivos de la empresa, etc., resguardan el cumplimiento del objetivo principal de la empresa transnacional en lograr el lucro máximo de la inversión extranjera directa mediante la explotación del recurso minero y la administración de la empresa de manera eficiente y rentable. Además, como se ha visto en los casos de las empresas mixtas de Chile y Jamaica, los otros financistas de la inversión extranjera directa internacionalizada, especialmente los bancos, condicionan su participación crediticia a la gestión a cargo de

una empresa de prestigio reconocido internacionalmente.

El interés de la empresa estatal del país minero participante en la producción o en las utilidades de la empresa mixta, coincide con el de la empresa transnacional en la medida en que su propia capacidad administrativa y técnica sea insuficiente para asumir las responsabilidades directivas en igualdad de condiciones con sus socios. Las deficiencias en la gestión de la empresa pública periférica analizadas en la sección anterior parecen justificar este criterio en favor de la gestión extranjera de la empresa mixta. Pero el problema de fondo es distinto y de igual índole que en la transición de la concesión tradicional a la desarrollista. El criterio de la eficiencia y de la rentabilidad no se aplica evaluando y fiscalizando el nivel profesional de los directores de la empresa mixta. Lo que está en juego son las decisiones sobre aspectos críticos del desarrollo de la empresa, como son su expansión e inversión, distribución de utilidades e insumos locales, o sea, principalmente problemas relacionados con la discrepancia de intereses entre la integración nacional del proyecto minero y la estrategia global de la empresa transnacional en sus negocios mundiales.

Con todo, la experiencia de la chilenezación y aun de las empresas mixtas en Jamaica, no parece confirmar la opinión de algunos autores en el sentido de que el control efectivo de la empresa mixta por la empresa transnacional da por resultado una situación igual que en la concesión moderna o incluso en la tradicional (CER, 1983). Por una parte, el proceso de aprendizaje y adquisición de experiencia por los directores nacionales en la empresa mixta es mucho más eficaz que en la posición burocrática de fiscalización. Esto puede tener particular importancia para apreciar más cabalmente los costos y los beneficios, empresariales y sociales, presentes y previstos, de los distintos proyectos de la empresa. Por otro lado, el derecho de veto en las decisiones fundamentales de la gestión de la empresa mixta debería, por lo menos en teoría, llevar a los socios a la búsqueda de soluciones de beneficio mutuo y a su consecución conjunta (como ocurrió, hasta la nacionalización, en las empresas mixtas de Chile gracias al programa conjunto de expansión de la industria). Por último, en caso de divergencias irreconciliables de intereses entre los socios locales y los

extranjeros, la empresa mixta pierde su razón de ser y debe ser reemplazada por otro tipo de asociación (o desvinculación) entre los socios.

Las relaciones contractuales entre la empresa pública y la transnacional sin participación alguna de la segunda en la propiedad del proyecto minero pueden coincidir con los intereses de la empresa transnacional también, permitiéndole comercializar de manera rentable sus activos, tangibles y no tangibles, de tecnología y conocimientos, de canales de comercialización, de capacidad de beneficio, etc., sin comprometer su propio capital ni incurrir en los riesgos respectivos (existen también acuerdos combinados con la opción anterior, donde la empresa transnacional no recibe recompensa fija sino que garantiza de participar en los resultados de su servicio invertido, como por ejemplo, la prospección geológica o, administración y comercialización a través de su participación en los ingresos o utilidades de la empresa pública).

Desde el punto de vista de los países periféricos, no hay opción o modalidad alguna de vinculación con la empresa transnacional, que pudiera considerarse como exclusivamente beneficiosa para su desarrollo nacional. El éxito o fracaso en su selección y aplicación dependería siempre del conjunto de las condiciones específicas de cada uno de los países periféricos. Entre ellas se destaca la orientación y voluntad política del gobierno y la capacidad de convertir la soberanía institucional o, formal, sobre el recurso minero en una soberanía efectiva y beneficiosa. En este sentido las relaciones contractuales de FERMITEX (o de las empresas públicas de Brasil) con las empresas transnacionales tienen otra base de apoyo en la capacidad tecnológica y administrativa nacional que en el caso del sector público de Jamaica o Bolivia. Por otro lado, la reconocida capacidad tecnológica y la eficacia de CODELCO en Chile no podrían, por sí solas, impedir el vuelco hacia la nueva transnacionalización de la minería, si la conducción económica del país promoviera la privatización total de las industrias productivas.

Por último, aun en los países de menor desarrollo relativo, el control institucional del sector público sobre la industria minerometalúrgica ofrece mayor autonomía en las relaciones externas que la sujeción unilateral que implica la concesión tradicional o moderna. Lo confirman la experiencia de Perú, Jamaica y Bolivia en cuanto

a las vinculaciones comerciales con los mercados no tradicionales de los países socialistas y otros latinoamericanos y las vinculaciones tecnológicas con las firmas independientes de las empresas transnacionales.

3. La tributación y la redistribución de los ingresos y las utilidades de las empresas transnacionales⁴

El afán de lucro de la empresa transnacional la lleva a minimizar la tributación por parte del Estado periférico tomando particularmente en cuenta el riesgo económico y político de la inversión extranjera directa y la competencia de sus costos globales y de los precios de sus productos finales frente a otras empresas transnacionales. Este interés se traduce en la exigencia de una baja tasa de imposición, excepciones e incentivos pactados y garantías de estabilidad del régimen tributario a largo plazo, deducciones máximas del monto imponible a título de amortización acelerada de la inversión en el período inicial de su recuperación y por agotamiento de las reservas del mineral y su carácter "marginal". La comercialización del mineral dentro del propio sistema de empresas de la transnacional le permite soslayar la tributación local en el país periférico, manipulando los precios de transferencia y alterando de este modo la obtención de utilidades (como ocurrió en las concesiones de Toquepala y Cuajone, en Perú). Finalmente, la exigencia del trato igual o nacional a la inversión extranjera directa implica el derecho de acogerse, según la conveniencia de la empresa transnacional, al sistema de tributación vigente en el país huésped y aplicado a la empresa pública y a la pequeña y mediana minería así como evitar la doble tributación (local y en el país de origen).

El interés general del país minero de la periferia es maximizar el valor retornado de las exportaciones de la empresa transnacional gracias a la tributación, particularmente en países en que representa parte importante en los ingresos presupuestarios del gobierno. Este interés se combina con otros específicos que permiten llegar a acuerdos puntuales con la empresa transnacional en cuanto a determinados estímulos y

ventajas tributarias. De este modo el interés por atraer a la inversión extranjera directa lleva a reconocer la necesidad de conceder ventajas tributarias para el primer período riesgoso de la recuperación del capital invertido; así, también, los gobiernos de los países mineros suelen reconocer la conveniencia de compartir, por conducto de las concesiones tributarias, el mayor costo incurrido por la empresa transnacional a causa de la mayor integración nacional del proyecto minero y, especialmente, de su expansión por efecto de la reinversión y el mayor grado de beneficio del mineral. Los gobiernos comparten la preocupación de la empresa transnacional por evitar la doble tributación como ocurrió, por ejemplo, en el convenio del Gobierno de Jamaica con las empresas transnacionales estadounidenses en cuanto a la forma de pago del gravamen a la producción.

Reacciones contrarias provocan los abusos en el manejo de los precios de transferencia así como las utilidades extraordinarias de las empresas transnacionales que son repatriadas sin dejar nada en el país huésped. Estas se han traducido en nuevas modalidades de tributación de los ingresos y utilidades de la empresa transnacional como el gravamen a la producción en Jamaica, ligado al precio del producto final del aluminio cotizado en los mercados mundiales, o la tributación progresiva de las utilidades por encima del margen normal establecido, introducido en Chile después del establecimiento de las empresas mixtas, y, posteriormente, en Indonesia y Papua-Nueva Guinea. Con el establecimiento de empresas mixtas el gobierno obtiene acceso al ingreso de dividendos, siempre y cuando la inversión conjunta sea rentable.

Como en las modalidades de vinculación entre las empresas transnacionales y el sector público del país minero, es difícil cuando no imposible indicar cuál de las múltiples formas de tributación e incentivos tiene mayor eficacia para aumentar los ingresos presupuestarios del gobierno y cumplir a la vez con sus otros intereses y las metas de desarrollo de la industria. En la mayoría de los casos (no sólo en América Latina) las nuevas modalidades de tributación en el decenio de 1970 se tradujeron en un aumento considerable de los ingresos gubernamentales, en comparación con los escasos beneficios de la concesión tradicional. Esto ha instado a algunos críticos de

⁴Véase el punto 4 del esquema en anexo.

la empresa pública (cuyos beneficios no se limitan a la rentabilidad contable y coyuntural) a contraponer la solución estatista a la alternativa más ventajosa de la redistribución de los ingresos de la empresa transnacional por efecto de la tributación (Wälde, 1984). Por otro lado, los cambios en los costos de producción, especialmente de energía, y la falta de una gestión común con otros países mineros pueden impedir, sobre todo en un período de crisis, la transferencia del costo de la tributación a los consumidores de metales y llevar a la progresiva desvinculación de la empresa transnacional del país minero menos competitivo. Esto ocurrió con el gravamen a la producción de bauxita en Jamaica en cuya renegociación con las empresas transnacionales el gobierno de todos modos trató de contrarrestar su efecto fiscal aplicando fuertes incentivos al aumento de la producción.

4. Factores locales: empleo, insumos, infraestructura y medio ambiente⁵

En la concesión moderna las empresas transnacionales suelen reconocer y aceptar las exigencias de una mayor integración nacional del proyecto minero mediante el aumento del empleo local, los salarios y las prestaciones sociales, la capacitación y el ascenso de los cuadros directivos nacionales, el uso de insumos y servicios locales, el establecimiento de la infraestructura necesaria para el funcionamiento del proyecto minero (incluso la social), y la protección del medio ambiente, según las normas nacionales o internacionales —cargando los gastos respectivos a los costos de la inversión y a los gastos corrientes. Los problemas y divergencias que pueden surgir se relacionan sobre todo con el control de la empresa y con la competitividad de los insumos y los servicios locales.

Es comprensible que la empresa transnacional acometa la capacitación y el perfeccionamiento de técnicos y administradores nacionales no sólo con el propósito de aumentar su idoneidad profesional, sino también con un enfoque paternalista, o sea, para asegurar su lealtad incondicional a los intereses de la firma. Este problema de la doble lealtad o, transnacionalización de los cua-

drod locales, puede presentarse con mayor vigor en la creación de empresas mixtas, en que el sector público puede estar representado por personeros políticos, asesorados por técnicos, que pretenden también ocupar altos cargos profesionales en la empresa mixta. Sin menospreciar las motivaciones morales y patrióticas, hay que reconocer que la empresa transnacional dispone de estímulos poderosos para ganarse la lealtad de sus empleados locales (salarios relativamente altos, prestaciones especiales, posibilidad de traslado al extranjero). En las economías de mercado, la empresa pública probablemente no tiene otra alternativa que ofrecer a sus especialistas de alto nivel condiciones materiales equiparables a las del mercado mundial del trabajo y, sobre todo, perspectivas estables de carrera profesional.

En cuanto al criterio del precio y de la calidad de los insumos locales, en condiciones de competencia internacional (expresados, por ejemplo, en la concesión de Cuajone, en Perú, en un margen máximo de 30% sobre el precio cif) hay que tener en cuenta la vocación importadora de las empresas transnacionales que puede superarse mediante planes y acuerdos de abastecimiento local, con la posible asistencia técnica de la empresa transnacional a las firmas locales. Los convenios de este tipo adquieren aún mayor importancia en las empresas mixtas.

5. Eslabonamiento hacia adelante del proyecto minero: comercialización, beneficio y transferencia tecnológica

Tanto en la concesión tradicional como en la moderna, la empresa transnacional mantiene pleno control (libre disponibilidad) sobre la comercialización de los productos del proyecto minero. Esto le permite abastecer sus propias plantas de beneficio (ubicadas en su país de origen o en otros países industrializados), o venderlos en condiciones de mayor rentabilidad a otros clientes. El primer objetivo de abastecer las plantas propias permite a la empresa transnacional manipular los precios de transferencia sobre todo en la comercialización de minerales (incluso el margen de maquila por su beneficio) donde no existen cotizaciones en los mercados mundiales. La subvaluación de los precios de los minerales, contabilizados por la subsidiaria (así como la sobrevaluación de los precios de la importación de

⁵Véanse los puntos 5, 6 y 10 del esquema anexo.

maquinaria, equipo, insumos y servicios), le permiten rebajar el monto imponible en la tributación local.

Por último, entre las nuevas modalidades de cooperación con la empresa mixta o empresa estatal independiente, la empresa transnacional tiene interés en prestar, junto con los servicios de administración propiamente tales, los de comercialización, aprovechando su amplia experiencia, los contactos establecidos con redes de intermediarios y firmas conexas y su posición en la bolsa de comercio. Si la empresa pública no ha logrado competir todavía en los mercados mundiales estableciendo una capacidad similar de comercialización, seguirá dependiendo, en mayor o menor grado, de la empresa transnacional.

Por esta razón, el sector público del país minero no sólo tiene sumo interés en fiscalizar los precios de transferencia en el comercio dentro de la firma, y los precios y otras condiciones de compraventa con los clientes de la empresa transnacional, lo que tiene sus límites y problemas como se ha demostrado en el caso de MINPECO en Perú, sino también, y principalmente, en establecer su propia capacidad de comercialización. La experiencia de CODELCO, MINPECO, ENAF y del sector público en Jamaica, enseña, especialmente en las ventas directas a empresas consumidoras (tanto en los nuevos mercados de países latinoamericanos y socialistas, como en los tradicionales), pero también en la comercialización tradicional que este camino es difícil y largo, pero de importancia decisiva. Las iniciativas promovidas particularmente por la UNCTAD para establecer empresas conjuntas de comercialización entre los países mineros de la periferia podrían abrir perspectivas nuevas en este marco (UNCTAD, 1979 y 1983).

En el beneficio de minerales, el interés de la empresa transnacional consistió tradicionalmente en ubicar las plantas en su país de origen o en otros países mercados de metales para minimizar

los costos (incluso los derivados del arancel y de otras barreras proteccionistas), comercializar de manera flexible y rentable tanto los minerales concentrados como beneficiados y, finalmente, evitar los riesgos políticos en los países en desarrollo. Estas mismas motivaciones inspiran a las empresas transnacionales en la reubicación del beneficio de minerales a los países periféricos, lo que se refleja en su clara preferencia por los países relativamente industrializados y con mercado de metales importantes y los que ofrecen ventajas comparativas considerables en cuanto a los costos del beneficio (energía, sobre todo, pero también mano de obra calificada y ventajas tributarias). La experiencia latinoamericana enseña también que en las empresas mixtas la empresa transnacional tiene interés en mantener el control sobre la tecnología transferida, particularmente en esta fase de mayor complejidad (por ejemplo, las condiciones impuestas para la posible ampliación de la capacidad productiva de alúmina, en Jamaica). Por otro lado, la diversificación relativa del mercado de tecnología en este sector, en que operan muchas firmas independientes, lleva a la empresa transnacional a competir también en este campo y a ofrecer a las empresas públicas ventas y servicios de tecnología.

Se ha demostrado también que, junto con el progreso alcanzado por la empresa pública en el desplazamiento del beneficio de minerales a los países mineros y el avance resultante en la industrialización, aumento del valor de retorno de las exportaciones y la mayor capacidad de comercialización, subsisten en varios casos los problemas de costos y de rentabilidad (por ejemplo, refinería estatal de Ilo en Perú, ENAF de Bolivia). Particularmente en la crisis económica actual, esto plantea como válida la opción de aprovechar los servicios ofrecidos por la empresa transnacional a la empresa pública, también en el campo del arrendamiento de su capacidad de beneficio.

Anexo

ESQUEMA DE PRINCIPALES INTERESES, CRITERIOS Y OPCIONES DE INTERACCION
ENTRE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y LOS GOBIERNOS DE PAISES MINEROS
BASADO EN LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA^a

Tema	A. Empresas transnacionales
1. <i>Objetivos globales en el país minero</i>	Abastecimiento garantizado del mineral, para explotación con costo mínimo y lucro máximo de capital invertido por sus accionistas y los financistas del proyecto, considerado siempre como un eslabón de los negocios mundiales integrados vertical y horizontalmente.
2. <i>Financiamiento y retorno de la inversión extranjera directa (o proyecto conjunto)</i>	a) Disminuir aporte de capital propio implicando a bancos y financistas relacionados comercialmente con el proyecto, gobiernos y organizaciones internacionales para enfrentar en conjunto eventuales riesgos económicos y políticos; b) garantías de retorno total, acelerado y en valor real de la inversión (incluso en caso de nacionalización) ^b .
3. <i>Propiedad y control de la empresa</i>	a) En concesión tradicional pertenecen exclusivamente a la empresa transnacional; b) en reacción flexible a exigencias nacionalistas en legislación vigente, acceder a propiedad conjunta con la empresa pública o el sector privado local, pero resguardando intereses de sus accionistas y los financistas del proyecto mediante su control eficiente, rentable y con lealtad reconocida; c) sustituir propiedad y control directo del proyecto por contratación rentable con la empresa pública facilitándole tecnología, conocimientos y servicios requeridos
4. <i>Tributación (redistribución) de los ingresos y utilidades</i>	Minimizar el costo de la tributación en función de riesgo económico y político asumido por la empresa transnacional mediante: a) tasas bajas, excepciones e incentivos garantizados a largo plazo; b) amortización acelerada y otras ventajas en el primer período difícil de explotación; c) trato equitativo (con la empresa pública y el minero privado local), evitando también la doble tributación; d) regulación de precios de transferencia en el comercio dentro de la empresa.

^aTeniendo en cuenta también la exposición del Director de la Rfo Tinto Zinc Corp. (Thompson, 1984).

^bIncluido el valor de trabajos geológicos de prospección y preparación de la mina.

Tema	A. Empresas transnacionales (Cont.)
5. <i>Empleo y capacitación locales</i>	a) Criterio esencialmente paternalista hacia el subdesarrollo mediante entrenamiento, ascenso y prestaciones sociales con el objeto de lograr lealtad hacia empresa transnacional y su control (3.b) <i>supra</i>); b) Servicios de formación para la empresa pública.
6. <i>Insumos y servicios locales</i>	Preferencia, con la condición de que la calidad y los precios sean competitivos internacionalmente (incluso no transables).
7. <i>Comercialización de los productos de la empresa</i>	a) Libre disponibilidad de bienes producidos con destino y condiciones de ventas más rentables (inc. 4.d); b) compensación (por ej. tributaria) por regulación de ventas por el gobierno del país minero; c) Servicios de comercialización para empresa pública o mixta.
8. <i>Beneficio de minerales y reubicación industrial y tecnológica</i>	a) Preferencia por ubicación en los países mercados de metales para minimizar los costos (incl. barreras proteccionistas), comercializar de manera flexible y rentable y evitar riesgo político (nacionalización); b) Con objetivos iguales y manteniendo la exclusividad tecnológica, ubicación en países periféricos, especialmente: i) relativamente industrializados; ii) con ventajas comparativas de costo (energético, tributario, etc.); c) Vender tecnología y servicios (plantas, equipo, etc.).
9. <i>Expansión de la producción y exportaciones (de capacidad existente y por modernización e inversión nueva)</i>	Considerar la rentabilidad de los precios actuales y previstos del mercado mundial para regular la oferta mediante el uso adecuado de la capacidad instalada y programación de inversiones nuevas (posiblemente con la formación de carteles con otras empresas).
10. <i>Infraestructura y medio ambiente</i>	En concesión moderna, considerados en los costos de inversión.
11. <i>Fiscalización estatal de empresa transnacional</i>	a) Minimizar y obtener trato nacional (igual que empresa pública y minero privado); b) Trato administrativo rápido, flexible y concentrado; c) Eventualidad de actos ilícitos (contabilidad doble, soborno de funcionarios, etc.).
12. <i>Renegociación y solución de controversias</i>	a) Estabilidad e irrevocabilidad, a largo plazo, de las garantías concedidas; b) En el interés de accionistas de empresa transnacional y financistas extranjeros, jurisdicción de organizaciones internacionales.

Tema	B. Gobiernos de países periféricos
1. <i>Objetivos globales en el país minero</i>	Aprovechamiento óptimo del recurso mineral para maximizar: a) el PIB e ingresos de divisas y presupuestarios; b) integración nacional del proyecto minero en función de: i) bienestar, empleo e insumos locales; ii) desarrollo tecnológico e industrialización; iii) capacidad de control (soberanía nacional) sobre el desarrollo minerometalúrgico.
2. <i>Financiamiento y retorno de la inversión extranjera directa (o proyecto conjunto)</i>	a) Apoyar la concreción del proyecto mediante las garantías necesarias y participando, si fuera del caso, en su financiamiento; b) mejorar el costo y condiciones de los créditos, incluyendo mayor participación de organizaciones internacionales; c) en el caso de nacionalización, restituir el valor de libros de la empresa transnacional.
3. <i>Propiedad y control de la empresa</i>	a) Fiscalizar las condiciones de la concesión y renegociarla; b) Buscar y ensayar caminos y modalidades conducentes a soberanía efectiva y beneficiadora de acuerdo con las condiciones socioeconómicas del país; c) Particularmente el punto B.5 <i>infra</i> .
4. <i>Tributación (redistribución) de los ingresos y utilidades</i>	Maximizar los ingresos del Estado diferenciando: a) entre los períodos de atracción, entrada y amortización de la inversión extranjera directa y el posterior de su maduración y, en éste; b) entre la repatriación unilateral de utilidades excesivas y extraordinarias (tasas progresivas) y la expansión y reinversión (tasas regresivas y otros incentivos); c) en favor de mayor expansión e integración del proyecto (véase b) arriba); d) entre instrumentos complejos y de fácil administración.
5. <i>Empleo y capacitación locales</i>	Aumentar la calificación y experiencia locales para disminuir la dependencia externa, limitarla a tecnología y conocimientos nuevos y requeridos y lograr capacidad de exportación propia de servicios.
6. <i>Insumos y servicios locales</i>	Eslabonamiento hacia atrás dentro de la integración nacional del proyecto.
7. <i>Comercialización de los productos de la empresa</i>	a) Fiscalización de precios de transferencia (vía los de referencia). b) Participación en o monopolio de la comercialización para aumentar el valor retornado y diversificar los mercados (hacia los no tradicionales).

Tema	B. Gobiernos de países periféricos (Cont.)
8. <i>Beneficio de minerales y reubicación industrial y tecnológica</i>	<p>a) Integración nacional del proyecto minero mediante reubicación del beneficio en el país periférico para aumentar valor agregado (industrialización) y retornado (divisas) y diversificar mercados;</p> <p>b) Con objetivos iguales y, de acuerdo con la situación local y del mercado mundial (a mediano plazo) seleccionar modalidades de cooperación con la empresa transnacional y otras empresas (incl. empresas públicas y estatales de los países industrializados).</p>
9. <i>Expansión de la producción y exportaciones (de la capacidad existente y por modernización e inversión nueva).</i>	<p>a) En vista de objetivos globales (B.1) maximizar la producción y exportaciones (ingreso de divisas especialmente en crisis).</p> <p>b) Dadas las condiciones económicas y políticas de cartel (tipo OPEP) regular la oferta en conjunto con gobiernos y empresas de otros países productores mineros.</p>
10. <i>Infraestructura y medio ambiente</i>	Servir a máxima integración nacional del proyecto (B.1.b).
11. <i>Fiscalización estatal de empresa transnacional</i>	<p>a) Fiscalizar de manera eficiente cumplimiento de normas legales y acuerdos con la empresa transnacional;</p> <p>b) Combinar el enfoque global y manejo centralizado con la pericia y responsabilidad especializada.</p>
12. <i>Renegociación y solución de controversias</i>	<p>a) Derecho garantizado y soberano de renegociar;</p> <p>b) Jurisdicción nacional (doctrina Calvo) y o representantes de ambas partes con presidencia independiente.</p>

Tema	C. Opciones
1. <i>Objetivos globales en el país minero</i>	<p>a) Concesión tradicional del recurso minero a la empresa transnacional;</p> <p>b) Concesión desarrollista (integradora);</p> <p>c) Nacionalización de la empresa transnacional por el gobierno o su propia desvinculación del proyecto;</p> <p>d) Empresa mixta u otro tipo de cooperación.</p>
2. <i>Financiamiento y retorno de la inversión extranjera directa (o proyecto conjunto)</i>	<p>a) Acuerdos y planes financieros;</p> <p>b) Acuerdos de reembolso de la inversión y créditos pagados con los productos de la inversión;</p> <p>c) Programas de crédito del Banco Mundial, BID, etc.</p>

Tema	C. Opciones (cont.)
3. <i>Propiedad y control de la empresa</i>	Véanse las alternativas a)-d) en el punto 1. arriba y, en cuanto a c) y d), particularmente los acuerdos y contratos de: i) empresa mixta con propiedad compartida; ii) servicios (control) de administración, exploración, tecnología e ingeniería, comercialización, transporte, etc.; iii) compra-venta de productos del proyecto, maquinaria equipos e insumos, planta con llave en mano, etc.; iv) combinaciones entre i)-iii).
4. <i>Tributación (redistribución) de los ingresos y utilidades</i>	a) Regalías sobre volumen o valor de producción; b) Regalías o gravamen ligados al precio de ventas; c) Gravamen ligado a la tasa de utilidad; d) Otros impuestos sobre ingresos/utilidades; e) Aranceles, derechos y otros pagos; f) Dividendos de empresas mixtas; g) Regímenes especiales de incentivos, descuentos, etc.
5. <i>Empleo y capacitación locales</i>	a) Acuerdos y planes de capacitación y promoción entre el gobierno y la empresa transnacional; b) Contratos de administración, asesoría, entrenamiento, etc., entre empresa pública y la transnacional.
6. <i>Insumos y servicios locales</i>	Acuerdos y planes de abastecimiento local.
7. <i>Comercialización de los productos de la empresa</i>	a) Acuerdos (garantías) entre la empresa transnacional y el gobierno (empresa pública); b) Acuerdos de comercialización directa (a corto y largo plazo) con gobiernos y empresas (incl. los de compensación de créditos).
8. <i>Beneficio de minerales y reubicación industrial y tecnológica</i>	a) Estímulos y medidas administrativas para inducir a la empresa transnacional a un grado mayor de industrialización; b) Acuerdos de la empresa pública con las transnacionales u otras empresas (independientes de ellas) según A. 8c); c) Incluye arrendamiento de la capacidad de beneficio (<i>toll</i>) en el país-mercado del metal.
9. <i>Expansión de la producción y exportaciones (de la capacidad existente y por modernización e inversión nueva)</i>	a) Estímulos tributarios (B.4c)) y acuerdos con la empresa transnacional; b) Acuerdos según Programa Integrado de la UNCTAD (tipo estaño); c) Acuerdos en Asociaciones de Productores.
10. <i>Infraestructura y medio ambiente</i>	Acuerdos con la empresa transnacional y con eventual participación local.
11. <i>Fiscalización estatal de empresa transnacional</i>	a) Legislación, normas administrativas, acuerdos con la empresa transnacional;

Tema	C. Opciones (cont.)
12. <i>Renegociación y solución de controversias</i>	b) Organización del aparato fiscalizador; c) Directores de la empresa pública. a) Legislación y acuerdos con la empresa transnacional; b) Peritaje de organizaciones de países productores y expertos independientes.

Bibliografía

- Asante, Samuel K.B. (1982): *Reestructuración de los acuerdos mineros transnacionales* (E/CEPAL/Sem. 3/L2), Santiago de Chile.
- Bajraj, R. y otros (1983): *Estilos de planificación y sistemas de empresas públicas en América Latina. Estudios sociales N° 38*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- CEPAL (1984): *La cooperación técnica y económica en el sector minerometalúrgico de A. Latina* (E/CEPAL/R. 331), marzo.
- CET (Centro de Empresas Transnacionales) (1983): *Transnational corporations in world development, third survey*. Nueva York: Naciones Unidas. 1983.
- _____ (1983): *Main features and trends in petroleum and mining agreements*. Nueva York.
- Herrera, J.E. y C. Vignolo (1981): *El desarrollo de la industria del cobre y las empresas transnacionales: la experiencia de Chile* (E/CEPAL/R. 239).
- Knakal, J. (1984): *El papel del sector público y las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina* (LC/R. 376) (Sem. 19/3). CEPAL: Santiago de Chile.
- _____ (1983): *Procesamiento de fosfatos en México: caso de desarrollo hacia adentro* (borrador en cooperación con la División de Productos Básicos de la UNCTAD).
- _____ (1982): *Políticas y negociaciones con las empresas transnacionales en la industria de la bauxita en Jamaica* (E/CEPAL/R. 326).
- _____ (1981): *Vinculaciones de las empresas transnacionales con la industria del estaño en Bolivia* (E/CEPAL/R. 249).
- MCKERN, R.B. (1983): *Transnational corporations in the copper industry of developing countries*. Nueva York: Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales.
- Sánchez Albayera, F. (1981): *Políticas y negociaciones con las empresas transnacionales en la industria del cobre en el Perú* (E/CEPAL/R. 270).
- Thompson, M.Y. (1984): *Diálogo sobre la inversión europea en el sector minero de América Latina*. Bruselas 7, 8 de febrero; BID, Washington.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1983): *Profile and possibility of a multinational ore marketing enterprise. The case of Latin America*, mayo.
- _____ (1979): *Regímenes jurídicos para la creación de empresas multinacionales entre países en desarrollo* (TD/B/C. 7/30).
- Wälde, T. (1984): *Third world mineral development: current issues* *The Columbia journal of world business*. Vol. XIX, N° 1.