

MINERIA, CAPITAL TRANSNACIONAL Y PODER EN EL PERU. Descó, Lima 1981

Fernando Sánchez A.

El estudio de nuestra minería ha sido por mucho tiempo prerrogativa de extranjeros. Pocos han sido hasta hoy, los científicos sociales en nuestro país que hayan hecho investigaciones serias sobre la problemática minera a pesar de su evidente y crucial importancia para nuestra economía. Esta es una de las razones por las que la edición reciente de el libro de Fernando Sánchez constituye en si mismo un encomiable esfuerzo. Sin embargo, el mérito del autor no radica únicamente en introducirse en esta problemática. Es también un fructífero intento de explicar el curso de los acontecimientos económicos y políticos en los últimos treinta años desde el interior de una área específica de investigación.

De manera sistemática y ágil, haciendo despliegue de una creativa imaginación y de un amplio conocimiento de los diversos ángulos de la economía y la política minera, el autor nos ofrece una obra cuyo título es rebasado por su contenido. "Minería, Capital Transnacional y Poder en el Perú" título que a primera vista parece aludir a una de las conocidas obras de estructura económica, es más bien la explicación del tránsito de una política liberal y una economía abierta al capital extranjero en materia de minería, a una etapa donde el Estado jugó un rol esencial en la producción y la comercialización, evidenciando las contradicciones, ausencias y deficiencias que condujeron a la reinstauración del liberalismo. El libro resulta fundamental no sólo para entender el camino recorrido por el sector, sino para evaluar y redimensionar la experiencia de la intervención del Estado en la Economía durante el gobierno de Velasco Alvarado.

El esquema analítico del autor puede resumirse brevemente en: Liberalismo (penetración del capital transnacional) - Intervención del Estado (relaciones conflictivas con el capital transnacional) - Liberalismo (reapertura al capital transnacional). El texto en su totalidad está atravesado por este problema que sirve de eje para ir evaluando los diversos acontecimientos y para ordenar la información. Sin embargo, la exposición no sigue el muchas veces tedioso orden cronológico. En cada uno de los

capítulos se aborda un aspecto, se analiza brevemente lo ocurrido al respecto entre 1950 y 1968, se extiende ampliamente (más de la mitad del texto está dedicado a ello) en el análisis exhaustivo del período 1969-1980 para luego delinear en forma breve pero muy aguda las tendencias del proceso. De esta manera, conservando cierta autonomía, los capítulos son integrados al marco analítico de la obra.

El texto consta de seis capítulos, de los cuales, el I, II, III y VI, en los que se abordan respectivamente los cambios jurídicos y políticos, los cambios en la estructura productiva, el comportamiento de las empresas transnacionales y de los grupos nacionales de poder y, finalmente, los cambios en la política de comercialización; se ciñen -unos con más éxito que otros- al esquema analítico anteriormente esbozado. En tanto qué, los capítulos IV y V: dedicados al análisis de las tendencias de la negociación con el capital transnacional y la dinámica de la comercialización minera pueden ser considerados ilustrativos más que explicativos.

En el análisis de "El marco jurídico y político de la negociación minera", los cambios en la legislación minera son explicados como resultado de la correlación política entre el Estado y el capital transnacional, de las estrategias de inversión de las empresas extranjeras y de la concepción que tuvieron los diversos actores del papel que debería jugar el Estado. De este modo, el autor se aleja de la explicación abstracta que ha sido muchas veces la norma en el tratamiento de este problema. Las conclusiones de Fernando Sánchez, a saber, "el código de minería (de 1950) favoreció decisivamente al capital extranjero" (I, 25), "la legislación minera de los años setenta no fue atractiva para los inversionistas extranjeros, debido especialmente al control estatal de la comercialización de minerales" (I, 35) y qué, "La nueva legislación responde a los intereses de las empresas transnacionales ... y pretende regresar con la distancia del caso, al espíritu que primaba en la legislación que promulgó el General Manuel A. Odría" (I, 37) son avaladas por la discusión minuciosa de la legislación minera y contrastadas empíricamente con cifras de inversión, tasas de crecimiento y las respuestas de las empresas extranjeras a los incentivos otorgados por el Estado. Sin embargo, en lo que respecta al proceso iniciado en 1968, el capítulo nos deja una interrogante puesto que, en la explicación de Sánchez, los cambios en la economía y política minera parecen emanar de la visión de los militares al asumir el poder. Pero ¿fueron esos cambios sólo el resultado de esa visión?, o fue la eclosión de conflictos más profundos que hacían necesaria o, quizás imprescindible la participación del Estado en este importante sector de la

economía peruana. La dilucidación de este aspecto es esencial para entender los límites del proceso, ausentes en la explicación del autor.

En el segundo capítulo se analizan los cambios de la estructura productiva y la evolución de la producción minera. Los resultados son satisfactorios; el capítulo en su conjunto es una buena radiografía de la estructura productiva y resume un esfuerzo de ordenamiento y sistematización de la información tan dispersa en nuestro medio. A pesar de ello, el autor no logra incorporar el capítulo al esquema analítico general de la obra. Sus constataciones: la cimentación del país como fundamentalmente minero dentro de la división internacional del trabajo, la transformación de la estructura productiva como consecuencia de la penetración del capital transnacional, y que, la intervención del Estado en la comercialización y refinación de minerales posibilitó una mayor retención de la riqueza minera; no emergen espontáneamente del análisis. Podemos observar un tratamiento indiferenciado de los distintos indicadores de la producción minera, hecho que, impide al autor incorporar algunos de ellos a la temática de la obra (tal es por ejemplo el consumo interno de minerales) o en otros casos, lo conducen a subestimar el análisis de aspectos centrales como es por ejemplo el reparto del producto y de las utilidades del sector minero. Este aspecto, es analizado muy genéricamente a pesar de haber superado uno de los escollos más difíciles que es la obtención y sistematización de la información presentados en los cuadros 16 y 17 que podemos considerarlos entre los más importantes del texto* El análisis de la correlación de fuerzas entre Estado - empresas - trabajadores, exige un tratamiento más detallado y sistemático de la distribución del producto y de las utilidades que, para ser incorporado a la línea analítica necesita de una periodización.

En el capítulo III, junto al capítulo VI, como veremos más adelante constituyen las partes centrales y más logradas del libro. En el primero de estos dos, se analiza los cambios en la estructura de propiedad y los grupos de poder de la minería peruana. El capítulo es una bien lograda articulación entre el análisis de la economía y políticas mineras; el pasar de cifras y datos a ver el comportamiento, la ideología, las acciones y reacciones de los empresarios nacionales y extranjeros involucrados en el

(*) Cuadro N° 16: Indicadores de resultado de los cambios en el marco jurídico político de la negociación minera (II 56).

Cuadro N° 17: Destino del valor bruto de la Producción minera metalúrgica. (II, 57).

negocio minero a la luz de información inédita que imprimen originalidad a sus planteamientos constituyen indudables méritos del autor.

La constatación que hace Fernando Sánchez de que la política de nacionalización y el mayor intervencionismo estatal en la producción y comercialización transformaron de manera importante las bases de poder de la minería peruana (III, 66, 67) emerge de un detallado análisis de los grupos de poder tomando como base la participación de los distintos grupos de productores mineros en el país. El autor, no sólo analiza las bases estructurales de los grupos de poder, trasciende lo económico, diferencia al interior de los mineros nacionales "ejes de poder" tomando en cuenta: 1) tipo de producto y escala productiva, 2) grado de diversificación accionaria, 3) gestión empresarial, 4) articulación al capital extranjero, 5) ingerencia en organismo estatales y 6) participación gremial y política. El análisis minucioso de estos aspectos le permiten explicitar con verdadera originalidad y coherencia el comportamiento gremial y político de los grupos mineros nacionales. "La incapacidad de formular un proyecto de desarrollo que articulara sus intereses con los de las otras fracciones de la clase dominante" (III, 72) por su concepción liberal de la economía y la política que los diferenció de los intereses y de la ideología de la oligarquía tradicional, "La subordinación productiva al capital transnacional y la articulación conflictiva de intereses con el Estado" (III, 75) puesto que eran las grandes empresas extranjeras las que refinaban sus productos, hecho que no se alteró con la intervención del Estado, y, la "Incapacidad para aprovechar de acuerdo a sus intereses, las formas de capitalismo de Estado resultantes de las reformas de propiedad" en la medida que su perspectiva económica estaba centrada sólo en cómo negociar mejor con los intermediarios comerciales, y no en cómo articular un mayor poder de negociación con el capital transnacional; son constataciones que sirven de explicación contundente del porqué "los empresarios nacionales desperdiciaron la oportunidad que abrió el proceso reformista para dejar de ser socios menores del capital transnacional" (p. 256) a pesar que salieron fortalecidos del proceso.

El análisis del comportamiento de las empresas transnacionales también está lleno de hallazgos importantes. Después de hacer un recuento breve y detallado de la formación, conexiones internacionales y de la trayectoria de las empresas extranjeras en el país, el autor las sumerge en su esquema analítico. Alternando sus reflexiones con abundante información, nos relata los entretelones y conflictos del proceso de nacionalización; luego hace un balance de los aciertos o desaciertos de las expropiaciones para lo que toma en cuenta: la gestión empresarial del Es-

tado y las utilidades y beneficios que las empresas nacionalizadas aportaron al país. La disponibilidad de los Planes del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada para la expropiación de la Cerro de Pasco Co. y de los contratos de comercialización del hierro y cobre entre Minero-Perú y las empresas extranjeras, permiten al autor presentarnos un testimonio elocuente que nos ayuda asignar el lugar que le corresponde a los cambios ocurridos en la década pasada. La afirmación de que el crecimiento de la actividad empresarial del Estado afectó la presencia del capital transnacional y, que las relaciones entre ambos fueron definitivamente conflictivas alcanzan pleno contenido a la luz de las siguientes constataciones: 1) El Estado expropió dos de las tres grandes empresas transnacionales desafiando a la Banca internacional y a los grandes comerciantes mineros, y tuvo que enfrentar su bloqueo financiero y comercial, 2) Las instalaciones de la Cerro de Pasco C. que había sido ofrecidas en venta al Estado peruano en 187 millones de dólares fueron evaluadas por éste en sólo 8.3 millones de dólares, posteriormente la negociación se cerró con la indemnización de 76 millones de dólares al gobierno de los Estados Unidos, 3) Se expropió la Marcona Mining Co., en momentos en que su presidente era "nada menos que el Sub-secretario del Tesoro para América Latina del Gobierno de los Estados Unidos" (III, 107) y se tuvo que enfrentar el bloqueo internacional en el mercado del hierro, y, 5) La expropiación de la Southern Perú Cooper Co. que estaba prevista se postergó por el cambio de correlación de fuerzas existentes al interior de las Fuerzas Armadas. Este enfrentamiento y el control monopólico de la comercialización y refinación por parte del Estado, a criterio del autor, desestimuló la inversión, y, puesto que el Estado concentró una gran cantidad de yacimientos que requieren de una inversión aproximada de tres millones de dólares, se puede prever un proceso acelerado de desnacionalización concordante con la opción liberal del gobierno actual.

Los capítulos IV y V, donde se indaga la naturaleza y tendencias de las negociaciones con el capital transnacional y la dinámica de la comercialización minera, se sustraen al marco analítico general de la obra. A pesar que en ellos se explicitan aspectos desconocidos de la problemática minera que son importantes y que pueden servir de pautas para la elaboración de estrategias y políticas comerciales; al introducirlos de manera tan detallada y extensa, el autor corre el riesgo de desviar la atención del lector de las tesis centrales de la obra.

Cómo señalabamos anteriormente, el capítulo VI, dedicado a estudiar "Los cambios en la política de comercialización: capacidad de negociación de las exportaciones de cobre", es una de las partes centrales del texto.

Se presenta primero las diferentes modalidades de comercialización antes de los años setenta en la mediana, pequeña y gran minería constantando que esa época “no existía una infraestructura nacional de comercialización minera, las principales decisiones comerciales en términos de acceso efectivo del cobre peruano al mercado mundial estaban manejadas por las casas matrices o por los intermediarios financieros internacionales” (VI, 182). Resulta interesante el ejercicio que hace Sánchez para cuantificar las pérdidas potenciales del país por la política de “precios de transferencia” con que operaban las empresas extranjeras, y que eran posibles en la medida que el Estado no tenía capacidad para identificar los márgenes reales de comercialización con que operaban los intermediarios financieros y las empresas comerciales. La equiparación de estas pérdidas a un valor igual a un cuarto de la inversión de Cujone, al valor total de la inversión pública de Cerro Verde y, a más de tres veces el valor de la inversión efectuada en la refinera de Ilo ilustra de manera objetiva los efectos de la carencia de objetivos y políticas nacionales de exportación. Sánchez, continua el análisis haciendo un recuento detallado de la forma en que el Estado asumió la gestión comercial en los años setenta. La evaluación de los objetivos, logros y eficiencia de la forma en que el Estado asumió la gestión comercial, permiten al autor concluir qué, la intervención empresarial del Estado alteró la lógica de comercialización y financiamiento sobre todo de la mediana y pequeña minería; sin embargo, “la sustitución comercial de los intermediarios no fue acompañada de una política coherente que permitiera sustituir también sus funciones financieras”. (VI, 194) ausencia que repercutiría negativamente en la producción y la exportación de minerales.

Resulta interesante la minuciosa evaluación que hace Sánchez de la experiencia de comercialización de cobre, no sólo porque nos muestra las vicisitudes que realmente tuvo que enfrentar MINPECO, sino, porque grafica de manera completa la ubicación del Perú como país productor de cobre en el contexto mundial y los canales de acceso al mercado internacional. Mediante un minucioso trabajo estadístico que le sirve de sustento; el autor constata que ha habido un cambio relativo de nuestra inserción al mercado internacional de cobre: El Perú ha aumentado su contribución tanto a nivel mundial como dentro el CIPEC, cambio que ha ido acompañado de un aumento sustantivo en el grado de elaboración. Sin embargo, a pesar de este aumento, el Perú es un proveedor marginal de refinados, relativamente importante de blister y poco importante de concentrados.

Las pautas que sirven para evaluar la eficiencia en la comer-

cialización del cobre son: 1) procedencia de la producción, 2) estrategias de exportación, 3) distribución geográfica de exportaciones, 4) principales consumidores. La evaluación objetiva que hace el autor de cada una de estas pautas, es decir, el reconocer que la participación del Estado tuvo repercusiones favorables para la economía nacional; no le impiden poner de manifiesto en forma constante sus deficiencias y establecer al mismo tiempo las alternativas para lograr eficacia en las gestiones comerciales: la mala conceptualización del problema del comercio exterior que impidió tener una estrategia clara y agresiva, la falta de una infraestructura amplia y eficaz, la ausencia de canales oportunos de información y de fuentes de financiamiento; son a criterio del autor, las causas por las que MINPECO no tuvo mucho éxito en su incursión al mercado de minerales. En el capítulo, la explicación del tránsito liberalismo - intervención del Estado - liberalismo, en materia de comercialización es alcanzado con éxito.

Terminada la lectura, cabe hacer un comentario general. En todo el texto, en la relación Estado - capital transnacional - grupos nacionales de poder, están ausentes otras fuerzas sociales que fueron protagónicas en el proceso: los trabajadores mineros. Es cierto que las investigaciones de una relación específica no puede explicar todos los aspectos de un problema. Sin embargo las mismas fuentes que trabaja Sánchez y que están incluidas en los anexos, parecen sugerir, que las organizaciones sindicales, gremiales y políticas de izquierda, se estaban constituyendo en un importante "grupo de poder" y que el "ímpetu nacionalista sin restarle el mérito que históricamente tiene la experiencia valasquista" tuvo límites más allá de ausencias de mecanismos ágiles de financiamiento, rigideces burocráticas, incoherencias en la formulación de las correspondientes políticas gubernamentales, etc. Estos aspectos, que son imprescindibles en la evaluación del proceso, parecen ser, en la explicación que da Fernando Sánchez, las causas principales de la falta de éxito en algunos aspectos de la intervención del Estado; sin embargo, el gobierno de Velasco, a pesar de sus buenas intenciones, sus aciertos o desaciertos, no podía ir más allá de los límites señalados por el proceso.

Las críticas que se puedan hacer al autor o al texto no invalidan sus aportes. El haber mostrado un proceso de manera coherente, con importantes logros metodológicos y aportes al conocimiento de nuestros problemas, el haber evaluado serenamente el curso de los acontecimientos políticos articulándolos cuidadosamente al análisis económico, son los méritos más relevantes de la obra.

María Teófila Alvarez