

ALGUNAS HIPOTESIS SOBRE LAS REFORMAS DE LA MINERIA DEL COBRE *

Indudablemente, para los países de producción minera, cualquier esfuerzo de desarrollo supone enfrentar la redefinición de su política de explotación minera. Los supuestos conceptuales de tal necesidad son más que obvios y han dado motivo a un largo análisis en las ciencias sociales: nuestros países son dominados a través de su carácter de exportadores mineros, carácter que es causa y efecto del subdesarrollo.

Desde el comienzo del proceso político dirigido por la Fuerza Armada en el Perú, la temática de la reforma minera ha estado planteada reiteradamente. En numerosos textos oficiales de las autoridades políticas, especialmente los discursos del Presidente Velasco y del Ministro de Energía y Minas, Fernández Maldonado, se ha denunciado como entreguista la política minera seguida por los gobiernos anteriores. De acuerdo a ello, en julio de 1969 el Presidente Velasco señalaba:

“El campo de la minería reviste un enorme interés para el país, porque el desarrollo nacional está íntimamente ligado al desarrollo de la minería. El sector externo de nuestra economía dependerá fundamentalmente de la exportación de metales con el mayor grado de procesamiento que permita nuestro desarrollo industrial (...). Repetidas veces el Gobierno Revolucionario ha expresado su decisión de apoyar al inversionista que llega a nuestro país y trabaja respetando sus leyes. Dentro de este planteamiento, existen numerosas solicitudes de inversión de grandes empresas con cuyos representantes se están discutiendo las condiciones de operación, negociaciones que aún continúan por lograr acuerdos que satisfagan las legítimas aspiraciones nacionales. En esta

oportunidad, habría sido fácil anunciar a la Nación la suscripción de varios contratos, si éstos se hubieran concertado en condiciones similares a las que solieron aceptarse bajo gobiernos anteriores; pero nosotros no podíamos haber actuado así, porque ello habría significado dilapidar el patrimonio de nuestras futuras generaciones”. (1)

Desde entonces, han sido dictadas numerosas disposiciones legales y un buen número de resoluciones administrativas, bien para cambiar las reglas del juego, bien para implementar directamente la nueva política afectando determinados intereses, bien para crear un aparato estatal de implementación en el cual destacan un nuevo ministerio de energía y minas y una empresa estatal MINERO-PERU.

Todo un conjunto de normas legales expresa en el Perú, la nueva política minera. Las nuevas disposiciones son suficientemente conocidas, de modo que no abordaremos en este trabajo la tarea de hacer una presentación del marco legal. Sin embargo, consideramos ilustrativa la síntesis de este nuevo ordenamiento jurídico, hecha también por el Presidente de la República:

“La ley general de minería, consagra el derecho preeminente del Estado sobre todos los recursos mineros del país. Por primera vez asu-

*Trabajo presentado a la Conferencia sobre Recursos Naturales y Bienestar Nacional: el caso del cobre, Lusaka, 3 al 10 de julio de 1974.

1. VELASCO, *La Voz de la Revolución*, t.1, pág. 72.

me el control efectivo de los cuantiosos recursos mineros y se reserva la refinación de los metales y la comercialización de los productos. Asimismo, la ley establece que los recursos minerales no pueden permanecer indefinidamente inexplorados mediante el tradicional sistema de pago de un simple canon territorial. Ahora, las empresas mineras están obligadas a invertir en las fases de exploración, preparación e iniciación de la producción de las minas, etapas para las cuales la ley establece límites de tiempo muy precisos en relación con los volúmenes de mineral de cada yacimiento. De este modo, las minas no podrán ser mantenidas improductivas por las empresas que solían guardarlas como reserva de acuerdo a su interés particular. La ley establece que la actividad empresarial del Estado, es factor esencial en el desarrollo de la industria minera; principio que sustenta la creación de MINERO PERU como la gran empresa estatal de minería, así como el establecimiento de las normas que habrán de regir las empresas en las que el Estado participará en concurrencia con el sector privado". (2)

Siendo éstos los propósitos centrales de la nueva política minera en el Perú, de particular repercusión sobre el cobre que es el mayor de nuestros minerales de exportación, no consideramos que sea posible ni tenga sentido abordar la problemática en cuestión limitándose a la forma en que las normas legales traducen los enunciados políticos; tampoco sería suficiente hacer la exégesis del nuevo ordenamiento legal. Nuestro enfoque busca enfatizar dos aspectos principales. De una parte, señalar temas para el estudio del funcionamiento de las normas legales, pretendiendo contrastar los propósitos de la nueva política con las realizaciones efectivas, por lo menos en lo tocante a los aspectos más importantes. En segundo lugar, queremos sugerir algunas hipótesis interpretativas generales que parecen fluir de la experiencia peruana de su nueva política minera y que dicen relación con algunos de los problemas centrales referentes al desarrollo nacional. Estas hipótesis tocan dos puntos relevantes:

- 1) la cuestión de la significación global de la política cuprífera en términos de maximización del beneficio nacional, y
- 2) los problemas de viabilidad-inviabilidad de las reformas mineras con los cuales la condición de

país dependiente se ve enfrentada concretamente a través de la explotación del cobre.

Este es un trabajo de carácter exploratorio. Hemos reunido alguna información preliminar y con ella presentaremos algunas hipótesis que puedan ser útiles para enrumbar investigaciones posteriores. No pretendemos, pues, de modo alguno, un análisis exhaustivo.

Dividiremos el análisis en cuatro temas principales, sobre los cuales realizaremos el enfoque anunciado. Los tres primeros corresponden a las distintas fases de la industria del cobre: explotación, refinación y comercialización. El cuarto tema toca un objetivo social: la participación de los trabajadores, que es un objetivo declarado por el Gobierno Peruano, que ha recibido una serie de mecanismos originales para su funcionamiento y que toca de modo directo una de las variables cruciales al analizar la conexión entre explotación minera y bienestar nacional (3).

1. Explotación.

Un primer elemento muy importante de tener en cuenta para comprender el marco real en el cual se da la política minera es el hecho de que en el Perú, la mayor parte de los recursos cupríferos no se encuentran bajo explotación. Es decir, contrariamente al caso de algunos de los otros países productores, los yacimientos de cobre en explotación en el Perú constituyen una parte relativamente pequeña del total de recursos disponibles. De ahí que la política minera haya debido contemplar dos aspectos totalmente distintos: lo referente a los yacimientos no explotados y lo concerniente a los yacimientos bajo explotación.

La política general parece haber sido concentrar en el Estado la responsabilidad de la explotación de la gran minería, a la cual pertenece el cobre. Como veremos más adelante, esta política tiene varios mecanismos y alguna excepción, pero creemos encontrar suficiente evidencia de la tendencia general destinada a que el Estado sea quien explote los recur-

2. Mensaje a la Nación del 28 de julio de 1971 en: VELASCO, *La Voz de la Revolución*, t.2, pág. 131.

3. Cf. SEIDMAN, Ann., *Natural resources and national welfare: the case of copper mining. Introduction: the aim of the project*, Lusaka, 1973, mimeo, 28 pp.

sos cupríferos. En lo que sigue, vamos a examinar los diversos mecanismos de implementación de esta política.

1.1. Reversiones.

El sistema legal pre-existente permitía que, bajo el sistema de concesión, la empresa privada acaparase derechos sobre yacimientos a cambio de un impuesto barato y sin ninguna obligación de explotarlos. Las primeras medidas de la nueva política minera buscaron cambiar de raíz esta situación, estableciendo el principio jurídico que en la doctrina minera se denomina "amparo por el trabajo"; es decir, que la concesión sólo se legitima si produce o si se encamina a la producción.

Las nuevas medidas incluyeron la obligación de las empresas privadas de presentar calendarios de trabajo ante las autoridades, que debieron aprobarlos, y la necesidad de cumplir con niveles progresivos de producción mínima. El control de estas disposiciones ha significado que numerosas concesiones cupríferas vuelvan a dominio del Estado, el que las ha reservado prontamente para explotación directa a cargo de la empresa estatal Minero-Perú, por cuenta propia o en unión con empresas extranjeras; uno de los casos más ilustrativos es el de Antamina, importantísimo yacimiento de cobre que ha revertido al Estado y en esta nueva condición ha dado origen al surgimiento de una empresa mixta entre el estado peruano y el estado rumano, a la cual habremos de referirnos inmediatamente.

1.2. Explotación estatal.

Actuando directamente o en el régimen de empresas mixtas, el Estado peruano está desarrollando una serie de proyectos de explotación. El de Cerro Verde es uno de los dos más grandes, con una reserva de 800 millones de toneladas de cobre y que, según se estima, requiere de una inversión de US\$ 105 millones (4).

Los requerimientos financieros y las necesidades tecnológicas son los dos argumentos que se repiten como justificaciones a la explotación conjunta de Minero-Perú con empresas extranjeras. Las fórmulas utilizadas son dos: la empresa mixta (con el 51 o/o de acciones para el estado peruano) y los contratos de gerencia. En el primer caso, la participación del capital extranjero asume el riesgo de la explotación y compromete recursos directamente, quedando las decisiones técnicas confiadas a los funcionarios extranjeros.

Un contrato-tipo de esta variante es el firmado con el gobierno rumano para explotar el yacimiento de Antamina, y al cual aludíeramos antes. La Empresa Minera Especial Antamina tiene una inversión prevista de US\$ 70 millones para una producción anual de 40,000 toneladas de cobre (e igual cantidad de zinc). Dentro del aporte de capital de Minero-Perú (que suma el 51 o/o del capital de la empresa) se ha valorizado por primera vez los derechos de explotación del yacimiento, lo cual constituye una novedad en el régimen de estos contratos (5).

Bajo la otra fórmula, la de los contratos de gerencia, utilizada en el caso de Cerro Verde, Minero-Perú es el único accionista de la empresa, pero recurre a un contrato de servicios financieros y de administración con una empresa extranjera; empresas inglesas, suecas y japonesas han participado en esta modalidad. Al parecer, esta intervención es informalmente sugerida por las fuentes financieras, que exigen una "administración sólida" para comprometer sus préstamos. Como consecuencia de estas exigencias, el Estado en muy pocas ocasiones se ve en condiciones de realizar la explotación por cuenta propia, sin recurrir a la asociación con empresas extranjeras, sea mediante empresas mixtas, sea mediante los contratos de gerencia.

Uno de los pocos casos de explotación exclusivamente estatal es el Tintaya, lo cual resulta probablemente explicado por el menor tamaño del yacimiento: 50 millones de toneladas de reservas y una inversión de US\$ 48 millones (6).

Quisiéramos subrayar las carencias que, aparentemente, actúan como determinantes de las condiciones de relación entre el estado peruano y las empresas extranjeras, tratándose de este objetivo de desarrollar la explotación cuprífera por cuenta del estado peruano. La carencia de capitales y la necesidad de adquirir tecnología se combinarían para exigir al Estado una administración extranjera, revestida de un ropaje estatal. Un punto de la mayor importancia es el determinar la direccionalidad de esta presencia extranjera; es decir, si tiene o no un carácter transitorio. Sin embargo, sólo una investigación detallada, podría responder a estos tres aspectos: 1) en qué medida estas condiciones son impuestas como maniobras de chantaje al Estado y cuál es el margen de juego que éste puede usar; 2) hasta

4. *Peruvian Times*, No. 1719, Vol. XXXIII, 12.4.74, p. 3.

5. *El Peruano*, 19.9.73

6. *Peruvian Times*, No. 1711, Vol. XXXIII, 19.10.73, p.8.

qué punto realmente estas carencias son o no consecuencia de ciertas formas de explotación minera, que podrían ser sustituidas por otras; y, 3) qué significado y consecuencias concretas tiene la administración extranjera recubierta del formato estatal. Estos puntos requieren de una detallada investigación empírica.

La respuesta a las interrogantes anteriores permitiría plantearse la factibilidad y términos de la explotación a cargo del Estado y realmente por cuenta propia. Esto sería la alternativa a la situación actual, en la cual, evidentemente las fuentes financieras internacionales están directamente conectadas con los intereses de las empresas mineras multinacionales; de ahí que las primeras ejerzan presión para la incorporación de las segundas; así, financiación, tecnología y administración extranjeras llegan en un mismo paquete, aún cuando formalmente aparezcan a través de instituciones distintas. Esta temática toca uno de los aspectos ífmite del problema de la maximización de beneficios para el país que ensaya la explotación estatal como un mecanismo alternativo al de la explotación por la empresa extranjera y resulta de la mayor relevancia para ser analizado detalladamente.

1.3. Estatización.

Los dos puntos anteriores se refieren a la explotación de nuevos yacimientos. Puede hipotetizarse que es propósito efectivo del gobierno peruano que toda la gran minería sea estatal. Para este efecto, no basta con que los nuevos yacimientos sean explotados por Minero-Perú, sino que las grandes explotaciones mineras actuales pasen al Estado exclusivamente o bajo la modalidad de empresa mixta (denominada legalmente "empresa minera especial").

Como es sabido, las dos mayores empresas productoras del cobre en el Perú han venido siendo Cerro de Pasco Corp. y Southern Peru Copper Corp. La primera de ellas en enero de 1974, ha sido adquirida por el Estado y con ella se ha creado una nueva empresa estatal (CENTROMIN-PERU); el caso de esta nacionalización merecería un análisis aparte, pero en todo caso es una buena muestra de la política general de explotación estatal.

El caso contrario parece representarlo la Southern que no sólo conserva sus derechos en Toquepala, adquiridos bajo el régimen legal anterior, sino que en diciembre de 1969 firmó un nuevo contrato para explotar al rico yacimiento de Cuajone, antes

de que el gobierno aprobara las nuevas reglas del juego, bajo las cuales se reserva el Estado la refinación y la comercialización. Este contrato ha sido señalado en diversas ocasiones como muestra del carácter conciliador del gobierno con el imperialismo (7); sin embargo, puede sostenerse que el contrato de Cuajone, con toda su importancia, no da cuenta de la política general del régimen. Es prematuro predecir si en el futuro, podría decidirse una nueva estatización o si más bien el estado se asociaría a Southern en una explotación conjunta —como lo está negociando con la tercera empresa minera más grande, Marcona Mining Company, para la producción de hierro—. Lo que resulta claro es que el gobierno firmó el contrato de Cuajone en una circunstancia de escasez de recursos financieros y de inversión privada en general y que, si bien éste no es el modelo de operación del régimen, probablemente tenga que respetarlo debido a la necesidad de poner en operación el yacimiento lo más pronto posible y a los intereses financieros ya comprometidos en el proyecto. En efecto, a los US\$ 550 millones necesarios para esta operación, contribuyen un consorcio de bancos encabezados por el Chase Manhattan, el EXIMBANK y un grupo de compradores que se harán pago con las ventas de los primeros quince años (8). En estos términos, parecería improbable que se intente una estatización.

De momento, lo que ha hecho el gobierno con empresas como la Southern y la Cerro, hasta que fue estatizada, ha sido ajustar las clavijas en algunos de los mecanismos que les permitan trasladar las utilidades al exterior. El "factor agotamiento" ha sido eliminado de los beneficios tributarios y los controles tributarios ejercidos sobre estas empresas parecen ser bastante severos. Sin embargo, la presencia de la empresa extranjera conlleva ciertos mecanismos que han sido ya analizados. Por ejemplo, Brundenius (9) apunta: las importaciones de material y maquinaria de las empresas matrices, la constitución de préstamos con esas mismas empresas, y el pago de royalties y otras deducciones, como las principales formas de simulada exportación de ganancias que son inherentes a la empresa extranjera. Un factor distinto es el de la comercialización que,

7. QUIJANO, Anibal, *Nacionalismo, neo-imperialismo y Militarismo en el Perú*, ed. Periferia, Buenos Aires, 1971.

8. *Peruvian Times*, No. 1736, Vol. XXIV, 19.4.74, p. 3.

9. BRUNDENIUS, C. "The Anatomy of Imperialism; the case of the multinational Mining Corporation in Peru", *Journal of Peace Research*, No. 3, 1973.

en manos de la empresa extranjera, significó una forma adicional de extracción de ganancias mediante la subvaluación de las exportaciones; de la reforma introducida en esa fase, nos ocuparemos más adelante.

Aquí surge otro tema de investigación empírica: el comportamiento de la administración tributaria responsable de controlar los balances de estas grandes empresas y los criterios de aplicación sobre las deducciones permitidas legalmente.

2. Refinación.

Sólo una pequeña parte de la producción total del cobre del Perú se refina en el país. El proceso de refinación se hace en el Perú a través de dos refinerías, de propiedad de las empresas más grandes: Cerro (hoy Centromin-Perú) y Southern, pero en realidad, esta última sólo produce el cobre "blister". El resto del cobre es procesado en refinerías en el extranjero antes de ser vendido a los compradores o es comprado como "concentrado" y procesado por los propios compradores, lo cual es lo más frecuente, conforme veremos más adelante.

Las consecuencias de esta situación son evidentes respecto al menor ingreso y al menor proceso de desarrollo industrial que significa para el país el exportar materia prima con menor grado de procesamiento. Esto está tratando de ser remediado. Una refinería estatal está siendo instalada en Ilo por contratistas japoneses y debe entrar en operación hacia fines de 1975 (10). A pesar de la alta inversión, habida cuenta de los nuevos proyectos estatales en desarrollo, aún con esta nueva refinería, que procesará por lo menos 150 mil toneladas de cobre al año, la mayor parte del cobre que se produzca en 1976, calculado en 565,000 toneladas (11), seguirá exportándose sin refinar. Debe repararse, de otra parte, que la refinería de la Southern constituye un "derecho adquirido", y en consecuencia, una excepción al principio general de que la refinación corresponde al Estado. Por último, en el caso de Cuajone, y según el respectivo contrato entre el Estado y la Southern, los minerales extraídos son de libre disponibilidad de la empresa, lo cual incluye las decisiones sobre la refinación.

Todo lo anterior muestra que la etapa de la refinación es de alta vulnerabilidad para la maximización nacional de beneficios de la explotación cu-

prífera. De un lado, el valor agregado es bastante menor en el caso de la exportación de "concentrados" y "blister"; de otro lado, en el mercado mundial la capacidad de maniobra y manipulación del estado peruano sobre su producción es menor cuando una parte esencial del proceso productivo no depende de decisiones controlables por el propio Estado, sino que es controlada por empresas situadas en el exterior.

No mencionamos la incidencia sobre la industria nacional, porque todavía el cobre refinado en el país supera largamente el monto de las necesidades de abastecimiento de la industria, lo cual muestra de otra manera el carácter del país sub-desarrollado. Un enorme complejo industrial alrededor de la futura refinería estatal de Ilo trata de afrontar este aspecto del problema, abasteciéndose con el cobre allí refinado y mirando a los mercados andinos, en primer lugar, y de la ALALC después (12). Esto último debido a que el reducido mercado nacional, resultado de la dominación interna en nuestros países, es insuficiente para las economías de escala indispensables en el complejo industrial.

3. Comercialización.

Como se ha indicado anteriormente, el nuevo orden legal dispone la comercialización por el Estado de todos los minerales que el país exporta (con la presunta excepción de aquellos que se extraigan de Cuajone). El punto es de una enorme importancia en lo que podemos llamar una estrategia de desarrollo nacional. Sin embargo, tal expectativa puede ser desmedida si se examinan las modalidades concretas de comercialización que está utilizando la empresa estatal MINERO-PERU (13).

Veamos las tres formas bajo las cuales comercializa el Estado. La primera de ellas corresponde a los contratos ya existentes al momento de darse la nueva legislación. En este caso, la empresa estatal se ha introducido en la relación contractual entre el productor y el comprador, con el objeto de supervisar los términos del contrato y vigilar su cumplimiento, a fin de controlar las posibles evasiones mediante la

10. *Peruvian Times*, No. 1706, Vol. XXXIII, 14.9.73

11. *El Peruano*, 19.9.73

12. *Peruvian Times*, No. 1706, Vol. XXXIII, 14.9.73.

13. La información que sigue ha sido obtenida a través de entrevistas personales con funcionarios de MINERO-PERU y de algunos documentos de la empresa no publicados. Obviamente se prescinde de las citas.

exportación subvaluada. En realidad, MINERO-PERU no comercializa sino que se agrega a la relación contractual pre-existente asumiendo un rol fiscalizador. Esta primera forma se denomina "contrato tripartito" aludiendo a la intervención del Estado, por la cual la empresa estatal cobra una comisión del 0.5 o/o, sobre el precio pactado, lo cual constituye la utilidad del Estado; esto no puede equipararse a una comisión de comercialización —puesto que MINERO-PERU en verdad en este caso no efectúa labores de comercializador —sino más bien equivale a un impuesto adicional. Los contratos en muchos casos datan de varios años atrás; esto significa, por ejemplo, que toda la producción de la flamante empresa estatal CENTROMIN-PERU (ex Cerro de Pasco Corporation) es actualmente comercializada por Cerro Sales Co. Debido a la subsistencia de muchos contratos anteriores al nuevo régimen legal, esta forma fue la predominante en las ventas formalmente efectuadas por la empresa estatal en 1973: 40 o/o del valor total de las ventas (No tenemos el dato discriminado para el cobre, pero la cifra es significativa puesto que el cobre constituyó el 73,7 o/o del valor total de ventas de minerales de MINERO-PERU en 1973).

La segunda forma de intervención de la empresa estatal es la "venta a través de agentes". En este caso, la empresa estatal coloca la producción cuprífera a través de los "brokers" del mercado mundial de cobre, pagando comisiones que oscilan entre el 0.5 o/o y el 2 o/o (o equivalen a US\$ 5 por TMCS) y percibiendo el Estado una tasa variable de comisión. En realidad, aquí la utilidad estatal es mayor que en la forma "tripartita" pero el mecanismo de comercialización es idéntico; la sola diferencia es que MINERO-PERU tiene la iniciativa del encargo al agente intermediario del mercado mundial, agregándose a la relación que antes establecía directamente al productor. Como es obvio, MINERO-PERU tampoco comercializa propiamente mediante esta forma sino que se suma como intermediario y percibe por ello una utilidad; pero las ventas que se hacen por esta vía en modo alguno implican tomas de decisiones que expresan una presencia del estado peruano en el mercado mundial del cobre. Dentro de la composición del total de ventas de la empresa estatal para 1973, esta forma significó el 23 o/o del valor.

La tercera forma de actuación de MINERO-PERU es la venta propia; en realidad, se trata de contratos de gobierno a gobierno, que no pasan por los mecanismos del mercado mundial; esta forma es

pecialmente ha sido utilizado para colocaciones de cobre bastantes significativas en países socialistas. El precio de compra de MINERO-PERU al productor, para el efecto de estos contratos, es fijado como en los casos anteriores, es decir, la empresa estatal detrae una comisión por la venta y paga lo restante al productor. En 1973 la proporción de esta forma aumentó hasta totalizar el 30 o/o del valor total de ventas, aunque en lo que se refiere a cobre el porcentaje parecería haber sido menor.

Para tener una idea de las ganancias efectuadas por MINERO-PERU a través de sus diferentes actividades de comercialización, el cuadro No. 1 muestra la incidencia de las comisiones de los agentes intermediarios y de MINERO-PERU sobre el monto total de ventas al extranjero efectuado en 1973.

CUADRO No. 1

DESTINO DEL PRODUCTO DE VENTAS AL
EXTRANJERO EFECTUADAS POR MINERO-PERU

	Soles	o/o
Ventas al extranjero (valor total)	17,839'309	100 o/o
Comisiones cobradas por los agentes	44'200	0.25
Precio pagado al productor	17,454'076	97.85
Utilidad bruta de MINERO-PERU	341'033	1.9

FUENTE: Estado de ganancias y pérdidas de MINERO-PERU, 1973, no publicado.

En lo que se refiere particularmente al cobre, el cuadro No. 2 muestra el volumen comercializado y el valor de las ventas efectuadas por MINERO-PERU a través de las diversas modalidades descritas, durante los dos últimos años, desagregando la condición del cobre vendido.

CUADRO No. 2

VENTAS DE COBRE EFECTUADAS EN 1972 Y 1973;
SEGUN CONDICION DEL MINERAL

ESTADO DEL MINERAL	1972		1973	
	Volumen en TM.	Valor en Soles	Volumen en TM.	Valor en Soles
Refinado	35,932	1,422'670	42,973	2,628'294
Blister	137,153	5,120'066	125,769	7,981'336

Concentrado	134,381	1,083'119	117,035	1,529'259
Mineral	8,505	38'800	3,576	47,622
Cemento	3,404	56'551	515	20'757

FUENTE: Memorias de MINERO-PERU, no publicadas.

Indudablemente, la tendencia de la comercialización por la empresa se dirige a "asumir directamente" la tarea. Sin embargo, parecería haber internamente diversas formas de concebir esta responsabilidad cuando comprenda todo el cobre producido, al desaparecer en 1976 los antiguos contratos en los que ahora MINERO-PERU introduce la modalidad "tripartita". La tendencia o interpretación más radical plantea que la empresa estatal debe vender directamente al consumidor, lo cual supone entrar a operar sin agentes intermediarios en el mercado mundial. Aquí queda por aclarar si se circunscribe el rol del Estado a actuar como comisionista en favor de los productores en el Perú. Una propuesta distinta le asigna al Estado el rol de monopolista intermediario entre la producción nacional y un agente vendedor del mercado mundial, al cual se asociaría la empresa estatal.

La primera de las posibilidades supone ingresar al mercado mundial en términos de monopolio del comercio exterior peruano de cobre, como hasta ahora no se ha hecho; recuérdese el carácter minoritario de las ventas directas. Pero esta posición supone también que el Perú asuma un rol activo en la concertación con los países productores de cobre. Al parecer esto sería el consenso del CIPEC en la reciente reunión en Lusaka, de junio de 1974: actuar a través de una empresa multinacional comercializadora del cobre de los propios productores. Es evidente que esto último se ve seriamente disminuído si MINERO-PERU sigue actuando a través de agentes en el mercado mundial, en los cuales reside de verdad la posibilidad de especulación dentro de la oferta y la demanda.

En realidad, hay un elemento adicional que quisiéramos introducir en la discusión del problema de comercialización y el rol que le compete a la empresa minera del Estado. Esto es la fijación de precios. Como hemos señalado, la política seguida hasta ahora para determinar el precio de compra por el Estado al productor en el país ha sido tomar como referencia el precio de venta efectivamente obtenido y trasladarlo al productor, menos una comisión a favor de MINERO-PERU (y el otro agente vende-

dor, si lo hubiera) que es la ganancia del Estado por esta intervención en el comercio exterior del cobre. Esto se ve con claridad en el cuadro No. 1, en el cual se percibe la exigua ganancia del Estado (1.9 o/o). Esta política es distinta a la que sigue el Estado peruano en otros sectores productivos en los cuales monopoliza la comercialización; en el caso del sector agrario, que incluye productos de exportación, el Estado fija el precio de compra al productor en función de sus costos más una utilidad razonable; la diferencia obtenida por el Estado en su actividad comercializadora (que es influenciada por una serie de factores especulativos, a los cuales no es ajena la fuerza de la monopolización de la oferta por el Estado) es beneficio para éste. Que esté ocurriendo lo contrario en el sector minero, y en particular con la comercialización del cobre, significa que, el Estado se limita a intermediar entre productor y comprador a cambio de una comisión, pero no ejerce el monopolio en beneficio propio; en suma, que la comercialización estatal así entendida no maximizaría beneficios para el Estado sino para el productor (que en algunos casos sigue siendo una empresa privada).

Lo anterior nos lleva a tres distintos niveles del problema de comercialización por el Estado. Una primera forma de actuación del Estado —que es la predominante en este momento de la actividad de MINERO-PERU— se limita a intermediar entre productor y agentes vendedores del mercado mundial; sea por los viejos contratos, sea por iniciativa de la empresa estatal, esta actuación sólo importa un control directo sobre posibles amañamientos en los contratos de venta al exterior y le asegura un pequeño margen de ganancia adicional al Estado como intermediario, que equivale a un impuesto adicional.

Un segundo nivel sería el de plantear que la empresa estatal actúe por cuenta propia en el mercado, sin recurrir a agentes y que —concertadamente con los otros países de CIPEC— pueda imponer ciertas condiciones de la oferta y sobre los precios. En este nivel, el Estado no sería ya un simple intermediario sino que trataría de maximizar beneficios, especulando con su paquete de producción de cobre y desafiando el mercado mundial. (Esto nos remite al problema de los límites en que puedan operar los países productores en el mercado mundial, al parecer, altamente controlado por los compradores).

Un tercer nivel, que aparentemente no se habría planteado hasta ahora en la implementación de la

política minera, es la posibilidad de que la mayor ganancia obtenida por el Estado en la comercialización, en buena parte debido a su capacidad de imposición de condiciones o precios como sugiere el nivel anterior, no sea trasladada al productor; es decir, que esta ganancia sea retenida sustancialmente por el Estado quien fijaría sus precios de compra en función de los costos de producción y detraería el resto para hacer viable la acumulación nacional necesaria para el proceso de desarrollo. Esto es enormemente significativo por dos hechos claros: uno es que la empresa privada sigue siendo productor del cobre en el país y hay indicios de que va a continuar siéndolo en una cierta proporción; y el segundo es que en la empresa mixta hay presencia de capitales extranjeros. Si el Estado en su actividad comercializadora se limita a trasladar la ganancia al productor, sujetándose a cobrar una comisión de intermediario —como hasta ahora lo ha hecho—, el monopolio de la comercialización beneficia directamente al productor —en parte extranjero— y no fundamentalmente al Estado—, con lo cual se torna ilusoria la concepción de la comercialización estatal como mecanismo que garantiza una maximización nacional de beneficios.

4. Participación de los trabajadores

Uno de los temas más insistentes en la terminología política del gobierno militar peruano es el de la participación (14). Al nivel de las empresas se ha constituido la comunidad minera, institución que implementa esta reforma social, reuniendo a todos los trabajadores estables y a tiempo completo de la empresa (Decreto-Ley 18880; art. 277), con el objetivo de participar en la propiedad de la misma y, como consecuencia, en las utilidades y la gestión. La participación en la propiedad es progresiva y en función de una cuota porcentual de las utilidades anuales de la empresa.

En el caso del sector minero, la comunidad participa con un cuatro por ciento de la renta neta de la empresa como participación líquida y un seis por ciento de participación patrimonial (D.L. 18880; art. 281). Esto significa que un cuatro por ciento es destinado a repartirse entre los trabajadores, como un plus-salario, mientras el otro seis por ciento se dedica a reinversiones de la empresa o, a falta de éstas, a adquirir acciones de la empresa que son colectivamente apropiadas por los trabajadores. Este mecanismo de participación en la renta neta de la

empresa, según la ley, permitirá adquirir para los trabajadores hasta el 50 o/o del capital social de la empresa.

A lo anterior hay que añadir un elemento complementario. El 80 o/o de lo que recibe la comunidad de la empresa, en ambos niveles de participación (líquida y patrimonial), es transferido a una comunidad de compensación que reúne a todas las comunidades empresariales de base (D.L. 18880; arts. 282 y 287). Esta comunidad de compensación funciona como un mecanismo redistributivo entre los trabajadores de las diferentes empresas, buscando homogenizar las diferencias existentes por razones de diversa rentabilidad o productividad. Sin embargo, la homogenización no opera al interior de la empresa misma, en la cual la mitad de la participación líquida en las utilidades se reparte entre los trabajadores en proporción a sus remuneraciones (D.L. 18880; art. 283); es decir, quien gana más salario más recibe como participación de utilidades, principio que agrava y acentúa las existentes diferencias de remuneración.

Como queda indicado, en la proporción en la cual la comunidad minera sea propietaria del capital accionario de la empresa, participa en su gestión, a través de la junta de accionistas y del directorio de la empresa ante el cual nombra sus representantes (D.L. 18880; art. 296). En el caso de la empresa estatal o mixta, la comunidad no recibe acciones de la empresa sino bonos y, por tanto, su participación en el directorio es fija: dos representantes (D.L. 18880; arts. 286 y 291). Importa destacar que la ley prohíbe elegir como dirigentes de la comunidad a los dirigentes del sindicato (D.L. 18880; art. 295). 295).

Esto puede ser de especial importancia si dejamos el marco legal, que hasta aquí nos hemos limitado a describir, y tratamos de delinear algunas hipótesis de investigación para analizar la significación de la comunidad minera en su contexto específico. En el contexto del movimiento obrero minero, la comunidad minera es una participación no pedida, es decir, una demanda no formulada nunca por los trabajadores que, sin duda, están entre los más organizados y combativos del proletariado peruano. Esto

14. Cf. VELASCO, *La Voz de la Revolución*, Ediciones Participación, Lima, 1972, 2 tomos.

puede explicar el relativo escepticismo con el cual ha sido recibida esta nueva institución; numerosas declaraciones sindicales denuncian, además, a la comunidad minera como un instrumento de inaceptable conciliación con el imperialismo.

Si resumimos los argumentos utilizados contra la comunidad minera, podríamos ordenarlos del modo siguiente. En primer lugar, el alto capital de las empresas mineras y sus planes de reinversión postergan indefinidamente la oportunidad en la cual se alcance por la comunidad un porcentaje de propiedad significativo. En segundo lugar, y como se ha señalado en otra parte de este trabajo, el manejo contable de las empresas les permite deducir como costos lo que en verdad son rubros de utilidades (royalties, intereses sobre préstamos de la empresa matriz, etc.); de modo que la renta neta que aparece en el balance, y sobre la cual la comunidad participa, no es sino una parte de la renta efectiva. En tercer lugar, las dirigencias de las comunidades pueden devenir competitivas con los sindicatos y, a lo largo, debilitar el movimiento obrero. En cuarto lugar, el hecho de que la comunidad no haya sido demandada por los trabajadores debe ser explicitado en términos de que la demanda efectiva del movimiento obrero ha sido la de nacionalización de la gran minería y su conversión en empresas estatales.

Algunos de los argumentos anteriores parecerían haber probado tener sentido en la práctica. Efectivamente, en términos generales las comunidades mineras en dos años de vigencia del nuevo sistema de participación han alcanzado porcentajes ínfimos de participación en el capital de sus respectivas empresas, lo cual torna en simbólica la participación de delegados obreros en los organismos de decisión de la empresa. Algunas empresas —como Marcona Mining Co. y Cerro de Pasco Corp.— han declarado pérdidas y no utilidades, después de aprobada la ley, lo cual refuerza las fundadas dudas sobre la veracidad de sus balances, o sobre la manera de manejar su contabilidad.

De otro lado, si bien las dirigencias de las comunidades no han adoptado abiertamente una actitud anti-sindical, su comportamiento político parece sugerir que está ocurriendo un proceso de cooptación de los dirigentes de las comunidades por parte de los agentes políticos del gobierno y de los burócratas responsables del sector. De hecho, en ciertas coyunturas políticas cruciales, como la estatización de la Cerro de Pasco Corp., la comunidad minera ha jugado un rol activo dentro de la acción táctica del gobierno, mientras el sindicato planteaba

alternativas propias, demandando la estatización sin pago, lo cual fue considerado como una demanda "provocadora" por el gobierno y los propios dirigentes de las comunidades mineras. Esta presunta cooptación de la dirección de las comunidades y sus eventuales tensiones con los sindicatos requiere también de una investigación detallada.

En cuanto a los efectos redistributivos de la comunidad minera, las cifras para 1972, el primer año completo de vigencia del nuevo sistema indican que el monto total de participación líquida (4 o/o de la renta neta de las empresas) fue de 150 millones de soles (15). Si tenemos en cuenta que esto fue repartido entre los 50,441 trabajadores del sector minero que están bajo el régimen de la comunidad (16) encontramos una participación de 2,973 soles (US\$ 68) al año para cada trabajador minero. Sin embargo, este monto es sólo un promedio por cuanto, como hemos señalado antes, la mitad de la suma a repartir se distribuye en proporción directa a los salarios; lo cual equivale a decir que los técnicos, profesionales y empleados recibieron bastante más de esa suma y los obreros recibieron bastante menos.

Importa que nos detengamos todavía en las significaciones de las cifras vistas. Teniendo en cuenta que los 150 millones de participación líquida representan el 4 o/o de la renta de las empresas del sector, podemos proyectar el monto total de la renta neta: 3,750 millones de soles en 1972. En el cuadro No. 3 comparamos las utilidades de años anteriores con esta última cifra.

15. *El Peruano* (19.12.73) consigna la cifra de 180 millones para el primer año y medio (1971-1972) pero el Boletín de la OCLA del Ministerio de Energía y Minas (año 2, enero 1974, No. 8, pág. 9), aparentemente con mayor precisión, da 51'019,810.64 soles para la fracción de 1971 y 147'169,718.76 soles para 1972. En lo que sigue tomamos la cifra de 150 millones para hacer nuestras proyecciones.

16. OCLA, Oficina de Comunidades Laborales del Ministerio de Energía y Minas, No. 1, 1972, págs. 14-15.

CUADRO No. 3

**RENTA NETA DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR MINERO
(EN MILLONES DE SOLES)**

AÑO	1967	1968	1969	1970	1972
Renta Neta	4,021	4,943	7,481	7,411	3,750

FUENTE: RODRIGUEZ HOYLE, Daniel, *La Minería Metálica Peruana*, 1971; y cálculo indirecto para 1972 sobre cifra publicada por el MEM (cita 15).

Se constata una obvia coincidencia entre el comienzo del funcionamiento de la comunidad, por la cual los trabajadores debían participar en las utilidades, y un brusco descenso de las utilidades declarados. Pero podemos seguir añadiendo información que permite dudar de las utilidades declaradas por las empresas en 1972. En 1970, el capital social del sector minero era 14,673 millones de soles (17). Si, a falta de información a la mano, proyectamos esta cifra, utilizando la tasa de crecimiento del capital en los últimos cuatro años, podemos estimar conservadoramente que el capital social del sector en 1972 era de unos 18,000 millones de soles. Lo cual, comparado con los 3,750 millones de soles de renta neta del sector en el mismo año, indica una rentabilidad del 20.8 o/o. Si hacemos el cotejo entre esta cifra y la rentabilidad correspondiente a los últimos años, encontramos el resultado que aparece en el cuadro No. 4.

CUADRO No. 4

**RENTABILIDAD DEL SECTOR MINERO
EN LOS ÚLTIMOS AÑOS**

AÑO	1967	1968	1969	1970	1972
o/o	57.31	46.54	67.7	50.51	20.8

FUENTE: RODRIGUEZ HOYLE, Daniel, *op. cit.*, y cálculo indirecto para 1972 sobre cifra publicada por el MEM (cita 15)

Esta rentabilidad, bruscamente reducida desde que existe la comunidad minera, significa que, como la comunidad recibe el 10 o/o de las utilidades

anuales de la empresa, en 1972 la comunidad minera obtuvo un 2 o/o de participación sobre el monto de capital del sector. Pero, como de este por ciento 2/5 se reparten líquidamente, y 3/5 se reservan para la participación de las comunidades en la propiedad accionaria del capital del sector minero de empresas privadas, en 1972, promedialmente, las comunidades mineras alcanzaron el 1.2 o/o de dicho capital. Podríamos añadir aún más cálculos para estimar el plazo en el cual, siguiendo este ritmo, las comunidades alcanzarían hipotéticamente el 50 o/o del capital social de la empresa pero deberían hacerse cuando algunas de las cifras precedentes sean más certeras y se tenga información más completa.

5. Hipótesis para investigación

Quisiéramos sumarizar algunos de los elementos de juicio que salen del sintético examen que hemos tratado de hacer del "modelo peruano" de explotación del cobre, tratando de situarlo dentro de algunos problemas más generales que dicen relación con la temática de la explotación del cobre en términos de los países subdesarrollados. Las proposiciones que se enumeran a continuación deberían ser utilizadas en una investigación de largo aliento.

1. Las reformas que se han podido introducir al régimen de explotación cuprífera se ubican dentro de una situación de dependencia. Esta situación, que implica una dominación de nuestras economías desde los centros hegemónicos del capitalismo mundial, rebasa lo deseable voluntaristamente por una decisión meramente política. La dependencia penetra nuestras economías, nos hace exportadores a un mercado mundial controlado por el imperialismo. Así, la financiación y la tecnología son manejadas por las empresas multinacionales, que imponen sus reglas del juego a los países que tienen que vender su cobre puesto que la economía nacional está orientada a la exportación de esta materia prima. Una abundante bibliografía pone de manifiesto que esta dependencia impone reglas del juego al país exportador de cobre, le trasmite una tecnología que

17. RODRIGUEZ HOYLE, Daniel, *op. cit.*

desemplea, por ejemplo, y lo controla, sea que el nivel de producción esté o no formalmente controlado por nacionales.

La consecuencia de lo anterior sería que los países exportadores de cobre no pueden, en esta etapa de su desarrollo, tomar sino una de dos vías.

- a) Renegociar con el imperialismo a fin de maximizar beneficios para la nación, acumular excedentes y financiar así su propio proceso de desarrollo; fluya como una obvia exigencia que esta renegociación se dé en concertación con los otros países subdesarrollados que integran el CIPEC.
- b) Redefinir toda la economía nacional, a fin de que cese de estar orientada a la exportación de materia prima, lo cual implica reorientar totalmente los otros sectores económicos.

La alternativa requiere ser explorada cuidadosamente, manejando las variables macro-económicas y políticas que resultan indispensables.

2. El margen de lo posible dentro de la primera vía, no parece estar siendo utilizado en los mejores términos por el "modelo peruano". Esto parece ser sugerido por: a) la subsistencia o renovada presencia extranjera en la fase de explotación; b) la concepción intermediadora de la comercialización a cargo del Estado y, c) los mecanismos tímidos o falaces de participación de los trabajadores. Los objetivos políti-

cos, e incluso los nuevos principios de la política minera plasmados en la legislación, estarían pasando así por una "traducción" mediatizada o regresiva a través de las medidas concretas de implementación.

3. Tanto en el diseño de los mecanismos legales, como en las políticas realmente implementadas, puede encontrarse la persistencia del valor mítico y abstracto de ciertos patrones nacionalistas que dicen poco en relación con la efectiva maximización nacional de beneficios. La intervención estatal en la comercialización demuestra claramente cómo bajo el ropaje del Estado se establece un mecanismo que beneficia al productor, incluyendo a poderosas empresas multinacionales. Esto debe ser explicado, probablemente, en términos políticos; en otras palabras, la facultad discrecional entregada al Estado, si es que —como ocurre en el Perú— éste es manejado por una tecnoburocracia sobre la que no existe el control del poder popular, no garantiza una maximización nacional de beneficios.

En suma, el mito de la "estatización" debe ser revisado para incorporar el significado concreto de los intereses de clase que el aparato del Estado manifiesta y en última instancia sirve. Lo cual, sin duda, nos remite a un análisis político de la sociedad en conjunto, para ubicar la significación específica de las medidas formalmente acordadas en el terreno de la política minera.