

La Minería como plataforma para el desarrollo: Hacia una relación integral y sustentable de la industria minera en Chile

Centro de Estudios del Cobre y la Minería - CESCO

Diciembre 2013

Introducción

La industria minera en Chile ha sido un pilar del desarrollo del país a lo largo de su historia y un catalizador crucial de su crecimiento económico durante las últimas décadas en que la inversión minera aumentó considerablemente¹.

Sin embargo, este sector que logró consolidar a Chile como una potencia en producción minera a nivel mundial y destino de inversión de las principales compañías mineras internacionales, evidencia deterioro y enfrenta desafíos mayores que en el pasado, lo que invita a una reflexión y revisión sobre el futuro de la minería en el país.

A pesar de la alta gravitación de la minería en Chile y de la magnitud de sus desafíos, no existe una discusión adecuada sobre sus perspectivas de largo plazo, y peor aún, la interrogante sobre cómo lograr que la minería sea un actor determinante en el desarrollo del país, está ausente. Lo anterior se expresa en que la discusión sobre políticas públicas en minería se reduce solo a su rol de proveedora de recursos para el fisco, ya sea a través de los excedentes de Codelco o de la tributación de la Gran Minería Privada, relegándose a un lugar bastante secundario el análisis de cómo aprovechar más ampliamente su potencial de contribución al país. Esta visión de la minería, especialmente por parte de la elite económica y política del país, tiene como resultado que las discusiones de política pública que le atañen tengan un enfoque excesivamente de corto plazo. La minería puede contribuir mucho más al desarrollo del país si dejamos de considerarla solamente como una generadora de ingresos o de impuestos para el Estado, como ha sido hasta ahora. La visión de la minería como “vaca lechera” está obsoleta.

El tamaño que ha alcanzado la industria minera en Chile, así como otros factores competitivos que favorecen a Chile en el plano internacional, ofrecen desafíos y oportunidades únicos, una verdadera “ventana de oportunidad” para establecer en Chile una industria de bienes y servicios ligados a la minería que puede generar un aporte muy significativo como amplificador del impacto de la minería en la economía doméstica y catalizador de una economía en base a la innovación y al conocimiento². La minería contribuiría aún más al desarrollo si la utilizamos para crear nuevas industrias y servicios nacionales, como proveedores mineros para la minería

¹ Ver Anexo I

² En Australia los recursos naturales explican el 18% del PIB nacional y 10% del empleo total. De ello la industria extractiva explica el 11,5% y 3,25% respectivamente, mientras que la industria proveedora de bienes y servicios un 6,5% y 6,75% respectivamente. Las exportaciones de bienes, servicios y conocimientos relacionados a la minería alcanzan a 27 mil millones de dólares actualmente.

nacional y mundial. La minería debe ser la plataforma para el desarrollo. Esto es lo que han hecho países como Australia, Canadá, Finlandia y otros.

Existe además la necesidad de generar un nuevo impulso que supere cierto estancamiento en la capacidad de crecimiento de la industria minera³. Incluso en su rol de generación de excedentes, la Gran Minería -tanto estatal como privada-, enfrenta grandes desafíos. Estos incluyen incremento en costos por variados factores como deterioro en leyes y otros elementos asociados al envejecimiento de yacimientos, costos de insumos, productividad laboral insuficiente y dificultad en el acceso a energía y agua a costos razonables y compatibles con exigencias de desarrollo sustentable. También es crucial la forma en que se abordarán las demandas sociales, comunitarias y de pueblos originarios y las dificultades en la implementación práctica de la institucionalidad que la afecta. El resultado de lo anterior puede ser una merma importante en los recursos financieros que la Gran Minería, y en especial Codelco le provean al Estado en el futuro. Estamos comenzando una nueva etapa como país así como en la industria minera, por lo que necesitamos reflexionar sobre el modelo minero para el futuro de Chile.

Este documento intenta describir a continuación los elementos que sustentan la propuesta de generar una visión más amplia de la minería en las políticas públicas del país.

La nueva etapa de la industria minera en Chile

El país experimenta una etapa de cambios relevantes, los cuales están generando crecientes desafíos a la industria minera. En el plano político, la alternancia ocurrida en las últimas elecciones presidenciales ha marcado un hito efectivo de la transición política y social post-dictadura que cerró el período de consensos, abriendo espacio para la manifestación de demandas contenidas y tensiones incubadas por largo tiempo.

Las demandas provenientes de una sociedad emergente, que ha mejorado su calidad de vida -en lo cual la minería ha realizado un aporte significativo-, están cambiando el marco tácito que prevaleció en las décadas anteriores para el funcionamiento de la minería en Chile. Los permisos para la inversión y la operación son más difíciles de obtener y las exigencias a su aporte al país son mayores.

Este cambio social coincide con una fase de deterioro de las condiciones de competitividad de la industria. Si bien la competitividad minera se deteriora en todo el mundo, en Chile ha ocurrido de manera más acelerada, especialmente en algunas variables como la productividad laboral y los costos de insumos críticos como la energía. Esta situación marca un contraste notorio con las décadas pasadas, que se caracterizaron por condiciones más favorables para la actividad minera y por un nivel menor de exigencias sociales y ambientales.

³ Chile aumentó de 1,5 a 4,5 millones su producción de cobre entre 1989 y 1999 y de 4,5 millones a 5,5 millones entre este último año y 2004. Sin embargo la producción chilena de cobre no aumentó desde entonces al año 2012. Si bien se espera un aumento en esta década, las proyecciones no están garantizadas por las dificultades en el desarrollo de proyectos y la creciente caída de leyes.

Superar estos desafíos en esta nueva etapa es importante ya que la continuidad del desarrollo de la industria minera en Chile es un requisito básico para aprovechar de manera estratégica la “ventana de oportunidad” descrita anteriormente. De concretarse todos los proyectos mineros hoy identificados, Chile tiene el potencial para aumentar su producción de cobre hasta el rango de los 9 millones de toneladas al año 2025, un 65% más que la producción actual.

La continuidad, y más aún un aumento significativo de la actividad minera, requerirán condiciones distintas a las actuales, tanto en cómo el Estado es capaz de enfrentar los desafíos institucionales, ambientales y de infraestructura necesarios para el desarrollo de los proyectos, así como en la relación con las comunidades locales. Además, el potencial incremento de la producción también dependerá de la capacidad para mejorar la productividad laboral en el sector minero y limitar costos excesivos de la mano de obra, y de la posibilidad de contar con una mejor infraestructura asociada a la generación y distribución de energía, agua y otras plantas de procesamiento.

En muchos de estos aspectos el Estado puede ayudar fijando y promoviendo políticas y reglamentos claros, que sean vistos como legítimos por las distintas partes interesadas relevantes y que tengan una mirada de largo plazo.

Insuficiencias en su legitimidad en el país

Chile ha sido exitoso en desarrollar un sector minero de primer nivel mundial, pero no ha logrado vincularlo plenamente con otros sectores de la economía, la política y la sociedad chilena. Esta falencia tiene responsabilidades compartidas tanto en la sociedad y la elite política y económica, como en las propias compañías mineras. Lo anterior es crucial para explicar que en la discusión pública predomine una excesiva mirada de corto plazo y con un alcance limitado a los niveles de renta que genera el sector.

Las empresas mineras han oscilado constantemente entre dos enfoques. Por un lado suelen seguir una estrategia de bajo perfil para pasar inadvertidas, en la creencia que así es menos probable verse involucradas en un debate tributario, favoreciendo además la búsqueda de soluciones individuales a sus problemas. Por otro lado, cuando se presentan trabas relevantes para su desenvolvimiento en aspectos como la energía o la mano de obra, surgen intenciones de asumir un mayor protagonismo en el debate nacional, aunque este camino no ha logrado trascender consistentemente hasta ahora.

No obstante que en los últimos años algunas empresas han ejercido un mayor liderazgo y han implementado iniciativas de trascendencia como el Programa de Proveedores de Clase Mundial y el Consejo de Competencias Mineras, aún queda mucho por hacer.

Es especialmente relevante para el país contar con un sector minero capaz de articularse en torno a temas relacionados a su rol en el desarrollo del país, privilegiando visiones de mediano y largo plazo por sobre eventuales diferencias de corto plazo.

En el plano público, en tanto, las escasas iniciativas legislativas que apuntan a aspectos tributarios o a temas regulatorios muy específicos y la mínima gravitación política que el Ministerio de Minería ha tenido en el gobierno durante todo el periodo de retorno a la democracia, reflejan una carencia importante en la aspiración de contar con un sector minero fuerte que contribuya en forma más integral en el desarrollo del país. Es necesario además señalar la poca proactividad del Estado en su responsabilidad de articulador y conductor, dejando un vacío de liderazgo que solo ha agravado la desvinculación entre minería y su potencial para una mayor contribución al desarrollo nacional. En esto ha influido cierto temor en innovar con respecto a las reglas que rigen a la minería por parte de vastos sectores políticos y un desconocimiento respecto a la realidad de la industria minera y su valor estratégico.

Además, la minería es el único sector representado por dos organizaciones gremiales paralelas, agravando aún más su fraccionamiento y marginalidad. El resto de los sectores empresariales también contribuye a este aislamiento, pues a pesar que muchos de ellos se benefician directa e indirectamente del crecimiento de la minería, tienden a no valorar en toda su dimensión el aporte del sector y a guardar silencio cuando los vientos soplan contra la minería.

Como resultado de lo anterior, los actores políticos y de la industria están desarticulados, sin grandes temas para debatir y sin una agenda clara para presentar al país. Más aún, se ha generado una dinámica de círculo vicioso entre una industria minera con incentivos hacia un comportamiento conservador y una sociedad desconfiada. Todo ello dificulta avanzar en un dialogo acerca del rol de la minería en el país, las relaciones con la sociedad y el Estado; y en último término, acerca de la contribución, legitimidad e imagen de la industria.

Evitar el *rentismo* es fundamental para la minería en Chile

El diagnóstico anterior reviste especial preocupación ya que tanto la historia de Chile como la experiencia internacional muestran que el desarrollo a partir de los recursos naturales es una tarea difícil. Son pocos los países desarrollados en el mundo en cuya base productiva predominen recursos naturales. Sin embargo estas excepciones corresponden también a la de países con los más altos niveles de desarrollo humano y calidad de vida, como Australia, Canadá y los países nórdicos.

La característica común en todos estos países ha sido la capacidad para desarrollar potentes e innovadoras industrias de bienes y servicios ligadas a un recurso natural, lo que les ha permitido, entre otros factores:

- Apoyar la competitividad de las industrias de recursos naturales a través de soluciones efectivas, oportunas e innovadoras a sus problemas productivos.
- Generar una dinámica de innovación ligada a la necesidad de solucionar los problemas y desafíos de la industria básica convirtiendo a las empresas proveedoras de bienes y servicios en motores de emprendimiento e innovación que sustentan procesos exportadores exitosos.

- Diversificar sus economías al ampliar la actividad productiva hacia sectores complementarios a los recursos naturales como, por ejemplo, las telecomunicaciones y la automatización⁴.

En contraposición a lo anterior, los rasgos que caracterizan a las economías ricas en recursos naturales que no han logrado avanzar hacia el desarrollo se asocian a un predominio de un comportamiento rentista que anula los incentivos al emprendimiento y la innovación técnica, arrastrando a las sociedades a una posición cómoda, de statu-quo, que a la larga afecta su competitividad.

La generación de rentas económicas a partir de la explotación minera es fundamental para Chile y su maximización es un objetivo deseable que beneficia al país a través de recursos con alto impacto para el fisco y por ende la acción social. El desafío es mantener y ampliar la capacidad de generación de renta pero sin que ello inhiba la capacidad innovadora de los distintos actores de la economía. Por el contrario, la minería puede y debe ser el gran catalizador de procesos de innovación y desarrollo tecnológico para superar un modelo que sólo busca la agregación de valor a través de los procesos extractivos.

Considerar a la minería solo como la “vaca lechera”, es decir concentrar desproporcionadamente el interés en la extracción de recursos para las arcas fiscales es un síntoma preocupante de visión rentista. El reduccionismo del interés público por la minería a la mera generación y captura de renta sin incorporar una visión más amplia sobre su rol en el desarrollo del país está presente nítidamente en el Chile de hoy.

El predominio de una visión rentista no es compatible con los desafíos que la minería y otros sectores de recursos naturales enfrentan en el país actualmente⁵. Existe la necesidad de avanzar desde una primera etapa enfocada en la explotación eficiente de los recursos hacia una nueva etapa que se avizora más compleja, ya que se requiere mayor sofisticación en aspectos como capacidad de articulación de actores, generación de soluciones más integrales para demandas provenientes de grupos sociales más organizados, necesidad de enfrentar competencia en mercados más avanzados y capacidad de innovación y de competitividad en rubros más sofisticados.

El modelo mixto

Los recursos mineros pertenecen al Estado de Chile, lo que está consagrado en la Constitución política. El país ha definido un modelo de explotación de estos recursos que contempla, por un lado, la mantención de una empresa pública para la explotación de los yacimientos de cobre nacionalizados a comienzos de la década del setenta, y por otro, la entrega del derecho a explotar sus otros recursos mineros a agentes privados, a través de un régimen de concesión plena, también de rango constitucional.

⁴ Son conocidos los ejemplos de compañías que lograron traspasar el vínculo con la industria básica para crear una ventaja competitiva propia, como Nokia que logró evolucionar desde los servicios a la industria forestal a ser un competidor global en la industria de telefonía móvil.

⁵ Ver Anexo II

Chile cuenta por ende con un “modelo mixto” donde coexiste la explotación minera pública y privada⁶.

La Gran Minería del cobre se convirtió en un ícono de las reivindicaciones sociales y políticas de Chile durante el siglo XX. El concepto del “sueldo de Chile” sintetizó las altas aspiraciones de contar con los beneficios de esta actividad económica. Por lo anterior es que la nacionalización creó una herencia de gran profundidad en la sociedad chilena reflejada en la alta valoración que existe en el país de Codelco, quien contribuye, a su vez, a dar mayor legitimidad en la sociedad chilena a toda la actividad minera privada que se realiza en el país.

Por otro lado, la minería privada ha permitido desarrollar vastos recursos mineros que Codelco por sí solo no hubiera podido explotar. De esta forma, la suma de la producción pública y privada permite al país contar con una mayor producción total que aumenta no solo la generación de renta sino también la base productiva sobre la cual podría desarrollarse exitosamente una industria de bienes y servicios que diversifique y amplíe el efecto de la minería en la economía del país.

El modelo mixto ofrece por tanto la ventaja de una mayor escala que amplifica las oportunidades de desarrollo de una industria de proveedores respecto de la opción de explotar los recursos solo a través de compañías privadas o de compañías estatales. Además, la coexistencia de minería pública y privada aumenta la legitimidad de la actividad minera en el país y establece una comparación implícita de la gestión de las compañías y del aporte que realizan al país. Corresponde al Estado velar permanentemente para que la generación de renta a partir de sus recursos sea hecha siempre de la manera más eficiente posible, tanto con un adecuado nivel de tributación a la minería privada como con una eficiente operación de su empresa estatal.

La nacionalización de la Gran Minería del cobre en los años setenta respondió a un contexto económico y político tanto en Chile como internacional, muy particular que es imposible comparar con el momento actual, y que haría extremadamente complejo plantear una nacionalización como una solución para los problemas del país hoy. La nacionalización de las grandes compañías mineras privadas implicaría el pago de enormes compensaciones en valor presente, según lo que establece la ley vigente, que debilitarían la posición fiscal del país y no lograrían cumplir el objetivo de financiar el gasto social que se busca alcanzar. Una decisión de esta naturaleza es contraria a las políticas económicas y de relaciones exteriores que se ha fijado el país en las últimas décadas y dañaría por ende de manera más general las relaciones políticas y económicas de Chile. Además, con esta decisión, Chile comprometería por muchos años su credibilidad en materia de inversión minera que costó muchos años reconstruir y que llevó en su momento a generar un marco de inversión extranjera altamente favorable al inversionista. Se requeriría además generar y organizar en el marco del Estado, capacidades para administrar un volumen de operaciones mineras muy superiores al actual, lo que reviste significativos desafíos de gestión.

⁶ Existen además casos de emprendimientos conjuntos en minería entre empresas públicas y privadas que podrían desarrollarse más frecuentemente.

El rol central de Codelco en la relación entre Estado, Industria y Sociedad

Codelco como una de las principales empresas mundiales de cobre y del país es una piedra angular en el modelo mixto de la industria minera en Chile, y su rol es crucial para facilitar el logro de una alianza público-privado.

Es por ello que Cescos propone fortalecer su rol como empresa autónoma de los ciclos políticos, a partir de una profundización de la ley de gobierno corporativo, creada para tal fin, permitiéndole de esta manera desplegar su inmenso potencial de negocios. Sin una capacidad de financiamiento clara y previsible, buena parte de estos objetivos se ven seriamente limitados debilitándose la gestión, que como se sabe, en minería es por definición de largo plazo.

Para que Codelco cuente efectivamente con un financiamiento de largo plazo, que le asegure a su dueño la maximización del retorno más allá de los ciclos políticos, se hace necesario que quien tome dicha decisión no esté sujeto a consideraciones de corto plazo y de ajuste presupuestario de la nación.

Tal como el país ha avanzado en materia de autonomía y visión de largo plazo en sus instituciones en aspectos como política monetaria, a través de un Banco Central autónomo, o la gestión fiscal, con la ley de responsabilidad fiscal y sus comités independientes y asesores, es hora de pensar en un esquema de determinación de financiamiento de Codelco en base a criterios similares. Una institucionalidad de este tipo, de carácter vinculante para la decisión final del Ministerio de Hacienda, asegura que los criterios de capitalización de Codelco correspondan a factores que conciernen sólo a las necesidades de financiamiento de la compañía.

No obstante la necesidad de fortalecer su institucionalidad, Codelco enfrenta una coyuntura crítica de financiamiento en los próximos cinco años que abre la posibilidad a caminos excepcionales de corto plazo. Uno de ellos es recurrir al Fondo de Estabilización Económico y Social, aunque se corre el riesgo de minar el propósito de dicho fondo, que es dar mayor estabilidad fiscal y macroeconómica frente a las fluctuaciones del precio del cobre. Otra opción es abrir la posibilidad de capitalización privada, lo que requiere modificaciones constitucionales y enfrentar una fuerte resistencia de algunos sectores políticos y de los propios trabajadores de Codelco. Ante estas dificultades, la opción de una mayor flexibilidad del dueño a través de aportes para la capitalización de la empresa, permitiría enfrentar los requerimientos más urgentes de la empresa.

En todo caso es necesario asumir que la fuerte necesidad de financiamiento por la que atraviesa Codelco implicará que su aporte neto al Estado durante este período se reducirá considerablemente.

Tan o más importante que una política de financiamiento de largo plazo para Codelco es el permitir que la administración enfrente el tema laboral con autonomía. Si los trabajadores de Codelco saben que pueden recurrir a influyentes integrantes del mundo político o incluso ser recibidos por Presidentes de la República cuando están negociando con la empresa, es poco lo que ésta puede hacer para cambiar los esquemas irreales de beneficios y poder que ostentan algunos sindicatos en ciertas divisiones de Codelco, menos aún si las decisiones de su financiamiento siguen dependiendo de la decisión del gobierno. A esto se suma que el tema del costo laboral afecta en general a todas las grandes empresas mineras, dado el poder que ostentan sus trabajadores por las importantes pérdidas que implica para las empresas los días de paralización de la producción por huelgas frente a negociaciones colectivas.

Una fórmula plurianual no existe en la institucionalidad actual, y urge llegar a un marco de acuerdo que apunte a ello. La solución al problema estructural de capitalización de Codelco junto a los desafíos que plantea el poder sindical en la empresa, requieren de un acuerdo transversal de gran alcance a nivel nacional.

La plurianualidad es también una fórmula adecuada para superar la anacrónica ley reservada, que impone una carga no solo financiera sino de imagen a Codelco y también a Chile. Vincular al cobre al financiamiento del armamento es una fuente de desprestigio que debe modificarse.

Mejorar el aprovechamiento del potencial minero básico en Chile: Exploración⁷

La competitividad de la minería requiere una renovación constante de los recursos con el fin de mantener la calidad de los minerales extraídos. Luego de 30 años de aplicación de un modelo minero en base al actual Código de Minería, que ha jugado un rol crucial en establecer garantías extraordinarias a la propiedad, hoy se hace evidente que ha generado efectos indeseados derivados de excesos en la mantención de la propiedad minera. Los efectos indeseados son la tendencia al acaparamiento y concentración de la propiedad y la consecuente poca movilidad de la misma lo que en el tiempo se traduce en barreras de entrada a nuevos actores, reduciéndose así las oportunidades de nuevos descubrimientos.

Además se ha extendido el mal uso de la concesión minera de tal forma que muchas veces se solicita como “protección” (dada su alta prevalencia respecto de otras actividades), con el fin de evitar conflictos y no con fines mineros. Esta situación deslegitima a este importante marco legal y a la actividad minera.

En Chile la exploración es desarrollada principalmente por compañías *major* a diferencia del resto del mundo donde son las compañías *junior* las que la impulsan, lo que redundo en un sesgo hacia mayor actividad de exploración en torno a yacimientos conocidos y menor actividad orientada a nuevos descubrimientos.

Cambios responsables en el Código de Minería junto a una modernización en el sistema de administración, información y fiscalización sobre la propiedad minera serían pasos fundamentales para mejorar la actividad de exploración en Chile.

En Chile se han registrado algunos avances como la creación de “Comisión Calificadora de Competencias de Recursos y Reservas Mineras” (Ley N° 20.235), sin embargo se requiere contar con más y mejor información geológica básica, para lo cual se requiere la aplicación efectiva del artículo 21 del código de minería. Esto permitiría que la institución competente (Sernageomin) disponga de información geológica básica obtenida como resultado de las exploraciones realizadas en Chile. También se necesita una mayor integración de la minería con el mercado financiero local, para lo cual parece oportuno considerar la introducción de beneficios tributarios a los inversionistas de compañías de exploración minera en Chile, que les permitan descontar los gastos realizados en estas inversiones altamente riesgosas y con retornos a muy largo plazo. También es

⁷ A comienzos de Diciembre del 2013 el Gobierno presentó un proyecto de Ley Pro Inversión Minera, el cual incluye algunas medidas que permitirían abordar los desafíos de exploración aquí mencionados.

relevante fomentar la presencia de la minería de exploración en la bolsa local, sea de manera directa o bien de manera secundaria permitiendo un doble listado de empresas *junior* extranjeras con proyectos en Chile.

También es necesario facilitar y agilizar el acceso a propiedad minera de empresas del Estado, especialmente del traspaso de propiedad minera desde Codelco a Enami y de ésta a privados.

En cuanto al Código de Minería, se puede considerar una modificación al régimen de la concesión de exploración, extendiendo su duración a 4 años, limitar la posibilidad de que su concesionario directa o indirectamente vuelva a solicitar concesión de exploración en el mismo lugar; la modificación del régimen de amparo con una patente que se incremente en el tiempo, siendo más gravosa para aquellas personas que no realicen o tarden excesivamente en realizar labores de explotación minera, contribuyendo el abandono de áreas no laboreadas y permitir el ingreso de nuevos actores a la minería nacional.

Mejorar el aprovechamiento del potencial minero básico en Chile: Una mediana minería moderna y Enami con foco en la pequeña minería

La mediana minería agrupa a una treintena de compañías que en conjunto exportan más que varias otras industrias relevantes de Chile, como la del vino o el salmón. Por muchos años se ha esperado que estas empresas de la mediana minería se desarrollen con fuerza y jueguen un rol más relevante como vectores de desarrollo del país, ya que por su menor escala (respecto de las grandes compañías mineras) y al estar constituidas principalmente por capitales nacionales, cuentan teóricamente con una mayor propensión a interactuar con la sociedad chilena.

Sin embargo, estas compañías medianas en su mayoría no tienen vínculos suficientemente relevantes con, por ejemplo, el sistema financiero nacional, ya que ni siquiera cuentan –salvo dos–, con información financiera pública. Además se estima que en Chile existe un gran potencial para el surgimiento de muchas otras empresas mineras medianas, lo que sin embargo no ocurre.

Una posible causa para lo anterior puede ser que la existencia de la Empresa Nacional de Minería Enami, consagra un accionar paternalista para con las empresas medianas, ya que ésta resuelve gran parte de sus necesidades, inhibiendo así los incentivos para que éstas se desarrollen de una manera más autónoma y competitiva.

Por lo anterior es deseable que Enami se concentre solamente en la pequeña minería para hacer más efectivo su rol en este segmento, permitiendo a su vez que la mediana minería despliegue sus capacidades por sí misma, lo que estimularía el desarrollo de servicios financieros, contables y comerciales, y con ello las capacidades nacionales asociadas a la minería.

Resuelto lo anterior, Enami podría más fácilmente resolver algunos de sus problemas como el de su fundición. Para ello, por ejemplo podría reemplazar Paipote y dejar de utilizar Ventanas, para dotarse de nuevas plantas de tratamiento de minerales más modernas, en una escala adecuada para la pequeña minería.

Cesco estima y aspira a que Chile cuente con un vibrante sector de la mediana minería en Chile y asimismo estima que la pequeña minería tiene una realidad distinta que debe abordarse con un foco más preciso de parte del Estado a través de la acción de Enami.

Cambiar el eje de la conversación sobre la minería en Chile. La Gran Paradoja⁸ y la Gran Oportunidad

Por mucho tiempo Chile se ha acostumbrado a una conversación sobre la minería que no es congruente con su real rol en el desarrollo del país y el potencial que tiene. De proseguir una visión y conversación parcial como la actual, se corre el riesgo de dejar pasar la oportunidad del desarrollo repitiendo así episodios históricos que han marcado al país, como el de “Chile, un caso de desarrollo frustrado”, escrito en 1959 por Aníbal Pinto.

La principal actividad económica de Chile, la minería, está en una fase crucial para su crecimiento futuro. Para un impulso decisivo de esta actividad es necesario superar, en primer lugar, la paradójica desconexión entre la sociedad y esta actividad, y en segundo término instalar en la discusión pública “La Gran Oportunidad”, que representa la posibilidad de generar una plataforma de desarrollo de largo plazo. Hasta ahora son escasas las políticas públicas, ideas e iniciativas para avanzar en esta dirección.

Para lograr aprovechar todo el potencial geológico, el conocimiento acumulado y la “ventana de oportunidad” a nivel internacional haciendo de la minería un catalizador para el desarrollo, Cesco propone un Modelo de Desarrollo Minero Integral y Sustentable que:

- Equilibre un manejo efectivo de la renta minera.
- Genere las bases para que la minería sea la plataforma para el desarrollo del país a través del desarrollo productivo y tecnológico asociado a industrias complementarias de bienes y servicios que sean cada vez más intensivas en innovación.
- Asegure que los estándares ambientales y sociales sean congruentes con un desarrollo sustentable, que incorporen las mejores prácticas internacionales y que sean vista como legítimas por todas las partes interesadas relevantes.

Cesco estima que sería conveniente establecer pronto un marco de discusión más amplio y realista que rompa el estancamiento de miradas cortoplacistas y rentistas y que por el contrario imponga un debate orientado a aprovechar las grandes oportunidades que podría aportar al país una actividad minera bien desarrollada e integrada.

⁸ Meller, Patricio. “La viga maestra y el sueldo de Chile”. Uqbar Editores. 2013.

La oportunidad para alcanzar el desarrollo a partir de los recursos naturales

El Modelo de Desarrollo Minero Integral y Sustentable

En la visión de Cesco el Modelo de Desarrollo Minero Integral y Sustentable debe ser capaz de responder a tres grandes desafíos.

Primero, superar la desconfianza acerca del nivel de renta que la minería aporta al país. Para lo anterior es necesario asegurar que la contribución de la minería a través de sus impuestos se perciba en un nivel acorde a la rentabilidad y competitividad que ofrece el país, mientras que el Estado asegure su capacidad para administrar estos recursos eficientemente.

Chile cuenta con dos activos fundamentales para resolver definitivamente este asunto: un impuesto específico y progresivo a la minería y un mecanismo de estabilización fiscal. La experiencia indica que impuestos dependientes del nivel de las utilidades son la mejor forma para recaudar sin afectar el negocio minero, caracterizado por fuertes fluctuaciones en el tiempo. Otros mecanismos de impuesto ligados a ingreso, precio o cantidad, generan efectos muy perjudiciales en períodos de bajos precios, afectando fuertemente la marcha de las compañías mineras. Por lo tanto la mejor alternativa tributaria para la minería es un impuesto específico que aumente la capacidad para captar las utilidades en períodos extraordinarios y suavice la carga en períodos de crisis de manera pro cíclica. De esta forma, operaría un mecanismo automático para regular la carga tributaria sin afectar la marcha fiscal, ya que los ingresos variables obtenidos estarían vinculados al mecanismo de estabilidad fiscal, el cual puede mejorarse para acrecentar el vínculo entre el aporte de la minería y el beneficio de la estabilidad financiera del país.

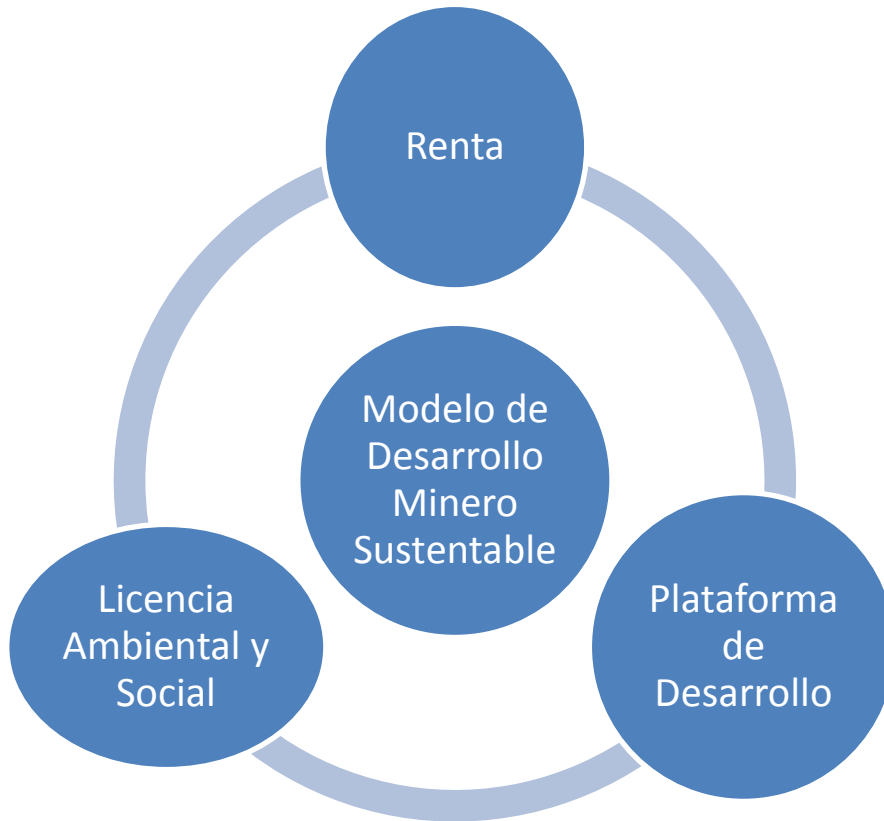
Sería recomendable también considerar que parte de los impuestos recaudados por este impuesto específico y progresivo sea destinado a las comunidades locales. Las políticas de mitigación sólo ofrecen que las comunidades locales logren una situación similar a la que tenían antes de la construcción y ejecución de los proyectos mineros. Se hace necesario ir más allá y destinar parte de la recaudación a inversión local tanto en infraestructura como en desarrollo de capacidades, generando así efectos redistributivos en beneficio de las regiones.

Por último, y en directa relación con el segundo punto del Modelo que se explica a continuación, cabe revisar la forma en que realmente se están destinando los recursos del Impuesto Específico a la Minería IEM (conocido como *Royalty*) a innovación, su objetivo original. Cabe reconocer que no ha existido capacidad para gastar estos recursos en su totalidad al desarrollo de la innovación siendo necesario sincerar esta situación e identificar una estrategia clara. El desarrollo de proveedores mineros de clase mundial, por ejemplo, debiese ser un destino significativo de recursos asociados al IEM.

En segundo lugar, la contribución de la minería debe ser entendida y asumida de forma más amplia, como una plataforma de desarrollo que abarque los impactos de la industria minera en el aparato productivo nacional, en el sector financiero, en el mercado laboral y en centros de generación de conocimiento de avanzada. En esta plataforma, las empresas proveedoras de bienes y servicios a la minería y la red de investigación y desarrollo son actores fundamentales.

Por último, la sustentabilidad ambiental y social es un componente presente pero que debe incrementarse permanentemente y adaptarse a la nueva realidad que enfrenta el país si se desea asegurar en el tiempo la legitimidad de la minería.

A continuación se desarrollan estas tres componentes en mayor profundidad.



1.- Manejo efectivo de la renta minera

La minería consiste en la extracción de recursos escasos y de calidades diferenciadas, lo que da origen a la renta minera. Es fundamental que las rentas que se generen sean utilizadas de manera efectiva y responsable, con el foco en la transformación del recurso natural en capital social y productivo de largo plazo. En Chile estas rentas mineras son generadas a través de un modelo mixto tanto por empresas privadas como por la empresa estatal Codelco. Por esta razón se requiere en primer lugar asegurar que Codelco sea gestionado de la mejor forma posible evitando cualquier tipo de captura ya sea política, corporativa o sindical.

Por otro lado es menester asegurar que la carga tributaria de la minería privada se ubique en un nivel acorde a los niveles de competitividad y de riesgo del país, es decir, en un rango que refleje un retorno adecuado tanto

para el país como para el inversionista. Se estima que la tasa de impuestos efectivos de la minería privada en Chile se ubica en torno al 38-40% (dependiendo del margen operacional)⁹.

Han existido dos discusiones sobre la tributación que han resultado en sendos “Royalties” (Impuestos Específicos a la Minería, IEM) en 2005 y 2010. A pesar de lo anterior, algunos sectores han mantenido la inquietud sobre la contribución de la Gran Minería Privada y una sensación de insatisfacción que podría mantener abierta la posibilidad de discutir nuevamente sobre este impuesto. Es recomendable contar con mayor estabilidad real en esta materia ya que resulta negativo para el país revisar cada 5 años la tributación minera. Esta mayor estabilidad debe provenir en mayor grado de una legitimidad efectiva y no tanto forzada por los contratos de inversión extranjera, lo que solo acrecienta la desconfianza de quienes están insatisfechos con el aporte de la minería.

Cabe tomar en cuenta que dado que es probable que exista un aumento en la tributación nacional general, la tributación efectiva de la minería también aumentará.

El sistema tributario para la minería en Chile permite capturar de mejor manera las utilidades en períodos extraordinarios, aprovechando que ya se tiene un tributo específico progresivo que presenta mayores ventajas en cuanto a recaudación y adaptación a la realidad productiva de la industria. Al mismo tiempo, la existencia de la regla fiscal permite ahorrar y gastar de acuerdo a las condiciones del mercado y la industria.

Una discusión de fondo sobre la tributación de la minería en Chile debe por tanto basarse en una escala progresiva, pero con un sistema fiscal que complemente adecuadamente las fluctuaciones de renta. Así se consagraría un mecanismo de reajuste automático que ayudaría a aislar el debate tributario del corto plazo, focalizando la discusión de política minera en el largo plazo y no en la visión clásica y predominante de la “vaca lechera”.

Bajo las condiciones adecuadas, podrían considerarse perfeccionamientos del sistema en Chile en base por ejemplo a rangos más amplios de la escala del IEM, aumentando así el mecanismo que automáticamente recaudaría más en períodos de altas utilidades sin necesidad de levantar una nueva discusión tributaria cada vez que suben los precios de los metales, mientras que disminuiría la carga tributaria en períodos de menores utilidades para la industria.

A su vez, los recursos adicionales que se generarían en períodos de altas utilidades servirán para que el fisco gaste en períodos de bajas utilidades para la industria, tal como lo hizo en la crisis financiera del año 2009. Esta alternativa de rango más amplio debiera ir acompañada por un perfeccionamiento de la regla fiscal que permita asegurar que su uso estará efectivamente ligado al mecanismo pro-cíclico del impuesto, evitando otro tipo de usos que podrían deslegitimar la sincronía entre recaudación y gasto que este sistema necesita.

En este sentido, es fundamental asegurar la efectividad con que dichos recursos son ahorrados, invertidos y gastados para proporcionar bienestar para la población, en el corto, mediano y largo plazo. La Ley de Responsabilidad Fiscal que existe en Chile desde el 2001 es un ejemplo de esto, estableciendo un mecanismo

⁹ Estimado de estudios de E&Y, GMP Securities, OECD e Informe Financiero de la Minería de Cescos.

financiero que entrega estabilidad al gasto público. La ley se traduce en ahorros en tiempos de bonanza, cuando se reciben ingresos que se sabe son sólo transitorios, justamente para poder gastarlos cuando se enfrentan coyunturas que hacen caer los ingresos o aumentan las necesidades de gasto.

En última instancia, la recaudación tributaria se utilizará como gasto público, por lo que la contribución de la minería al desarrollo estriba en la forma en cómo el Estado asigna esos recursos entre las múltiples necesidades del país. CESCO estima para ello la necesidad de una sincronía entre un sistema progresivo y con estándares tributarios adecuados, con un sistema de administración de la renta efectivo y que asigne más a los requerimientos regionales, incluyendo la posibilidad de fortalecer capacidades locales en materia de gestión pública, así como a los recursos para la innovación.

2.- Generar las bases para que la minería sea la plataforma para el desarrollo del país

El desarrollo en base a recursos naturales necesita ser comprendido integralmente. Lo anterior requiere un esfuerzo particular ya que son pocos los países que han sido exitosos en establecer el vínculo entre minería y desarrollo. Dicho esfuerzo pasa por una política público-privada (que incluya autoridades del Estado, empresas, sectores académicos y representantes de la sociedad civil).

Buena parte del subdesarrollo de las naciones se explica por la brecha tecnológica de estos países respecto de los más desarrollados, e incluso se ha atribuido a la explotación de los recursos naturales la perpetuación de esta brecha. La historia y la experiencia empírica señalan que el camino para romper el subdesarrollo no es la negación de los recursos naturales, sino que su aprovechamiento, especialmente cuando se ha abierto la ventana de oportunidad que ofrece el crecimiento de economías como China e India.

El desarrollo de la industria minera y las industrias complementarias y proveedoras, se convertirían en una plataforma para que industrias competitivas en nichos ligados a la minería, lideren los procesos de innovación y desarrollo tecnológico y lo irradian en el resto del aparato productivo.

Conviene revisar el caso de Australia que a partir de la explotación minera ha logrado construir un sector de Equipamiento, Servicios y Tecnología para la Minería (*METS, Mining Equipment, Technology and Services*) con exportaciones anuales de 27 mil millones de dólares. Además este sector aporta el 6,5% del valor agregado bruto nacional (que se compara con un 11,5% generado directamente de la extracción y procesamiento minero), el 6,75% del empleo total australiano (que se compara con un 3,25% generado directamente de la extracción y procesamiento minero) y alrededor del 9% del PIB total de Australia.

En contraposición, Chile ni siquiera dispone de cifras sistemáticas que permitan un seguimiento de este sector.

La Gran Minería es una industria altamente tecnológica, que demanda gran cantidad de bienes y servicios. Si bien existen avances en la presencia de factores productivos nacionales en la satisfacción de esta demanda, se reconoce la existencia de brechas que impiden un desarrollo más pleno de una industria con base local capaz de generar empresas de clase mundial cuyos bienes y servicios sean exportables.

La canalización de la búsqueda de soluciones a desafíos productivos de la minería, impulsa la existencia de un desarrollo tecnológico específico en el país. Chile no tiene otra industria con la gravitación de la minería, capaz de generar el salto hacia las industrias del futuro como la nanotecnología, la biotecnología y las TIC's; y está llamada a jugar un rol central en la transición gradual hacia una economía menos dependiente de las industrias extractivas.

Por lo anterior, es necesario concentrar esfuerzos para articular una estrategia que movilice voluntades y recursos hacia un desarrollo competitivo de la industria de bienes y servicios de la minería en Chile. Para ello, establecer una meta de largo plazo (como por ejemplo un objetivo de nivel de exportaciones a diez años), la cual debiera ser el norte principal de la política minera chilena, en la cual no solo los gobiernos deben actuar como impulsores y coordinadores, sino todas las esferas involucradas: compañías mineras, compañías proveedoras, universidades y otros centros de investigación, deben alinear sus acciones en pos de conseguirlo.

3.- Asegurar que los estándares ambientales y sociales sean sustentables

La minería funciona en base a un acuerdo legal explícito -por una parte- y a un acuerdo social tácito -por otra-, que se basa en la confianza y en las expectativas que existen entre los principales grupos de interés. El factor ambiental, como el cambio climático y el desarrollo energético, y la acción de las comunidades se han convertido en aspectos cruciales para la viabilidad de la actividad minera, transformando el acuerdo social sobre el cual opera la minería. Estos factores han tenido un impacto local muy alto, pero han tomado fuerza a nivel nacional y global debido al impacto de las redes sociales y las nuevas tecnologías que multiplican la difusión y el alcance de los aspectos vinculados con la sustentabilidad, modificando así los entornos competitivos de las compañías mineras.

Cesco ha identificado la necesidad de abordar cuatro desafíos principales en materia de minería sustentable: i) una institucionalidad proactiva; ii) un diálogo simétrico con las comunidades; iii) una visión de largo plazo de insumos críticos como energía y agua y iv) la legitimidad social para una minería que contribuya al desarrollo del país.

3.i Una Institucionalidad proactiva

Los problemas de la institucionalidad ambiental están dentro de un marco global de crisis de confianzas en el país, tanto por parte de las comunidades, que sienten que el sistema está orientado hacia los intereses de las empresas, como de éstas que sienten que existe una incertidumbre regulatoria que permite que todo termine en tribunales (judicialización). Junto con ello, existen espacios de conflictividad que es indispensable abordar como el ordenamiento territorial, áreas protegidas y Convenio 169.

Se requiere construir una regulación y una institucionalidad proactiva y potente, que se adelante a los conflictos y problemas y que articule soluciones entre las partes interesadas y los proyectos. Dentro de los temas más trascendentes que han afectado están la débil institucionalidad, su lenta puesta en marcha versus las altas

expectativas por su acción, la pobre fiscalización, la judicialización ambiental de los proyectos y la implementación del reglamento para el Convenio OIT 169.

3.ii Un diálogo simétrico con las comunidades

Hasta ahora ha prevalecido un modelo paternalista en la relación entre la industria y comunidades, el cual se agotó. Aunque la industria está consciente de aquello, carece de capacidad especializada en materia de comunidades y no ha sido capaz de innovar –salvo excepciones- en nuevos modelos de relación que superen los vínculos con actores formales (muchos de ellos capturados), abordando las verdaderas demandas sociales y dando mayor relevancia a la articulación de esfuerzos.

En vista del nuevo contexto sociopolítico y de la evolución en el grado de desarrollo y conocimiento de las comunidades se hace necesario:

- Reconocer y generar competencias para dialogar con comunidades más empoderadas;
- Articular un nuevo espacio de diálogo caracterizado por la igualdad de condiciones entre las partes, pasando de una situación asimétrica a una simétrica, donde todos son actores que están a un mismo nivel, reconociendo el valor de las comunidades;
- Enfrentar las demandas sociales de manera articulada con los actores territoriales;
- Generar mecanismos de consulta, comunicación y participación de las comunidades que sean validados como legítimos por todas las partes involucradas.

3.iii Una visión de largo plazo de insumos críticos: energía y agua

El Estado no ha estado a la altura para discutir este tema estratégico en una perspectiva de mediano y largo plazo a través de la búsqueda de un acuerdo amplio al respecto, mientras que en la industria existe una baja capacidad de innovación y propuesta. Se tiende a privilegiar la búsqueda de optimización de costos por sobre soluciones sustentables, siendo en esto fundamental buscar un balance adecuado de mediano y largo plazo. La competencia por el acceso a agua y energía es una fuente de tensión con comunidades y otras partes interesadas.

3.iv Legitimidad social para una minería que contribuya al desarrollo del país

La débil institucionalidad medioambiental, y su poca legitimidad -en un contexto global de crisis de confianza- entre algunos actores interesados y opositores a proyectos, ha provocado que la aprobación de ellos se haya judicializado por la serie de recursos interpuestos en contra de decisiones de los organismos competentes, con el riesgo que los tribunales se pronuncien sobre temas de forma y de fondo, como son los aspectos técnicos, sobre los que no necesariamente tienen competencia.

Sin prejuicio de otras soluciones de corto plazo que puedan considerarse, se propone trabajar en una estrategia de más largo aliento pero que apunta al fondo del problema, a través del establecimiento de Consejos de Diálogo Territorial que reúna a una escala provincial y de manera permanente a los principales actores de la vida productiva y social de un territorio bajo el auspicio de una autoridad representativa.

Estos Consejos no solo permitirán canalizar los conflictos cuando estos surjan, sino más bien serán una instancia de aprendizaje, de nivelación de capacidades y de información y por último de generación de confianza como base para todo lo anterior.

Síntesis

- La minería puede contribuir mucho más al desarrollo del país si dejamos de considerarla solamente como una generadora de ingresos o de impuestos para el Estado, como ha sido hasta ahora. La visión de la minería como “vaca lechera” está obsoleta.
- A pesar de la alta gravitación de la minería en Chile y de la magnitud de sus desafíos, no existe una discusión adecuada sobre sus perspectivas de largo plazo, y peor aún, la interrogante sobre cómo lograr que la minería sea un actor determinante en el desarrollo del país, está ausente.
- Chile ha sido exitoso en desarrollar un sector minero de primer nivel mundial, pero no ha logrado vincularlo plenamente con otros sectores de la economía, la política y la sociedad chilena. Esta falencia tiene responsabilidades compartidas tanto en la sociedad y la elite política y económica, como en las propias compañías mineras.
- La minería contribuiría aún más al desarrollo si la usamos para crear nuevas industrias y servicios nacionales, como proveedores mineros para la minería nacional y mundial. La minería debe usarse como plataforma para el desarrollo. Esto es lo que han hecho países como Australia, Canadá, Finlandia y otros.
- Existe la necesidad de avanzar desde una primera etapa enfocada en la explotación eficiente de los recursos hacia una nueva etapa que se avizora más compleja, ya que se requiere mayor sofisticación en aspectos como capacidad de articulación de actores, generación de soluciones más integrales para demandas provenientes de grupos sociales más organizados, necesidad de enfrentar competencia en mercados más avanzados y capacidad de innovación y de competitividad en rubros más sofisticados.
- Se hace necesario crear capacidad para desarrollar potentes e innovadoras industrias de bienes y servicios ligadas a la minería que apoye la competitividad de las industrias de recursos naturales a través de soluciones efectivas, oportunas e innovadoras a los problemas productivos. De esta forma los problemas y desafíos de la industria básica convertirán a las empresas proveedoras de bienes y servicios que los solucionen, en motores de emprendimiento e innovación que sustentan procesos exportadores exitosos.
- Chile cuenta con un “modelo mixto” donde coexiste la explotación minera pública y privada. El modelo mixto ofrece la ventaja de una mayor escala que amplifica las oportunidades de desarrollo de una industria de proveedores respecto de la opción de explotar los recursos solo a través de compañías privadas o de

compañías estatales. Además la coexistencia de minería pública y privada aumenta la legitimidad de la actividad minera en el país y establece una comparación implícita de la gestión de las compañías y del aporte que realizan al país.

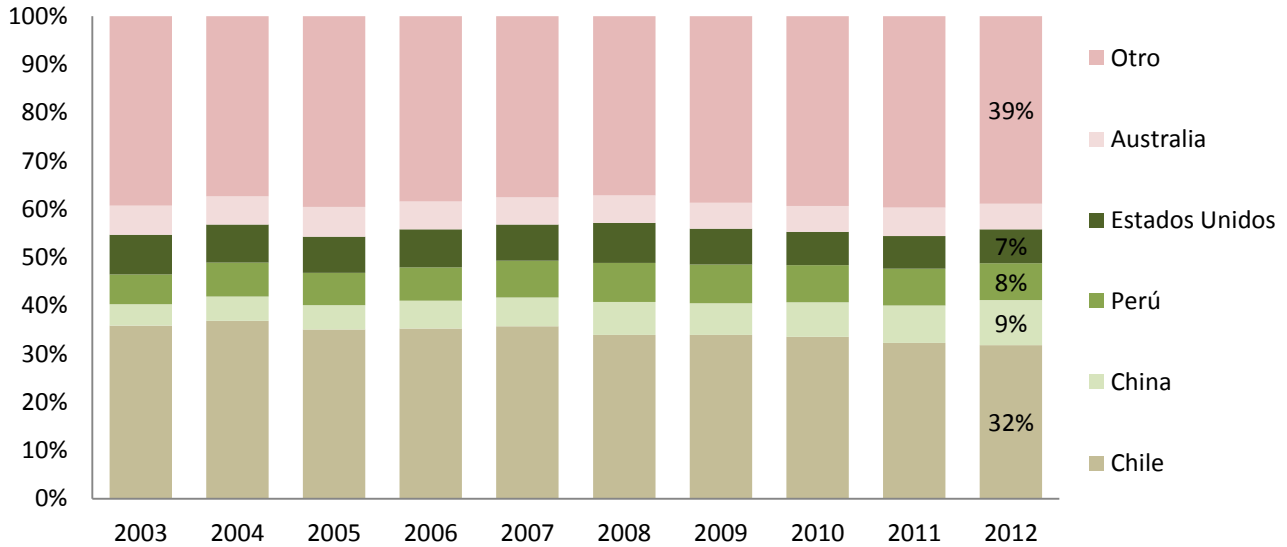
- Codelco enfrenta una coyuntura crítica de financiamiento en los próximos cinco años que abre la posibilidad a caminos excepcionales de corto plazo. Es necesario asumir que la fuerte necesidad de financiamiento por la que atraviesa Codelco implicará que su aporte neto al Estado durante este período se reducirá considerablemente.

- Cesco estima que sería conveniente establecer pronto un marco de discusión más amplio y realista que rompa el estancamiento de miradas cortoplacistas y rentistas y que por el contrario imponga un debate orientado a aprovechar las grandes oportunidades que podría aportar al país una actividad minera bien desarrollada e integrada. Se propone un Modelo de Desarrollo Minero Integral y Sustentable que:
 - Equilibre un manejo efectivo de la renta minera.
 - Genere las bases para que la minería sea la plataforma para el desarrollo del país a través del desarrollo productivo y tecnológico asociado a industrias complementarias de bienes y servicios que sean cada vez más intensivas en innovación.
 - Asegure que los estándares ambientales y sociales sea acorde a un desarrollo sustentable, que incorporen las mejores prácticas internacionales y que sean vista como legítimas por todas las partes interesadas relevantes.

Anexo I

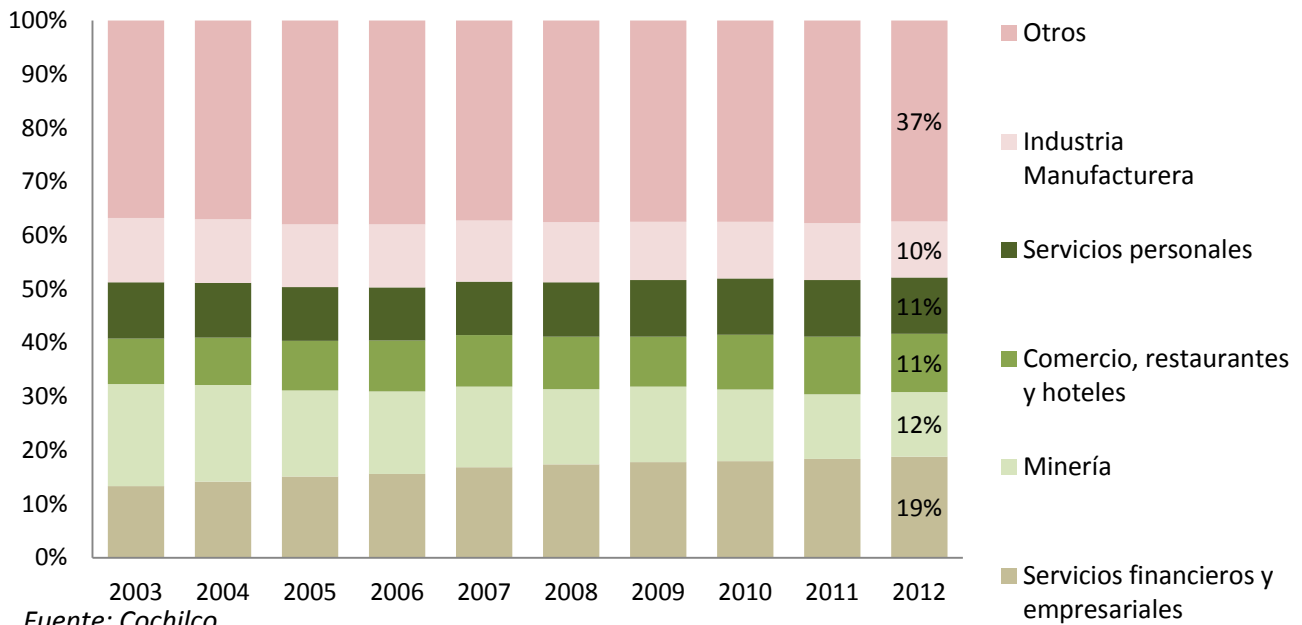
Principales indicadores de la industria minera en Chile

Participación en la producción mundial de cobre por país



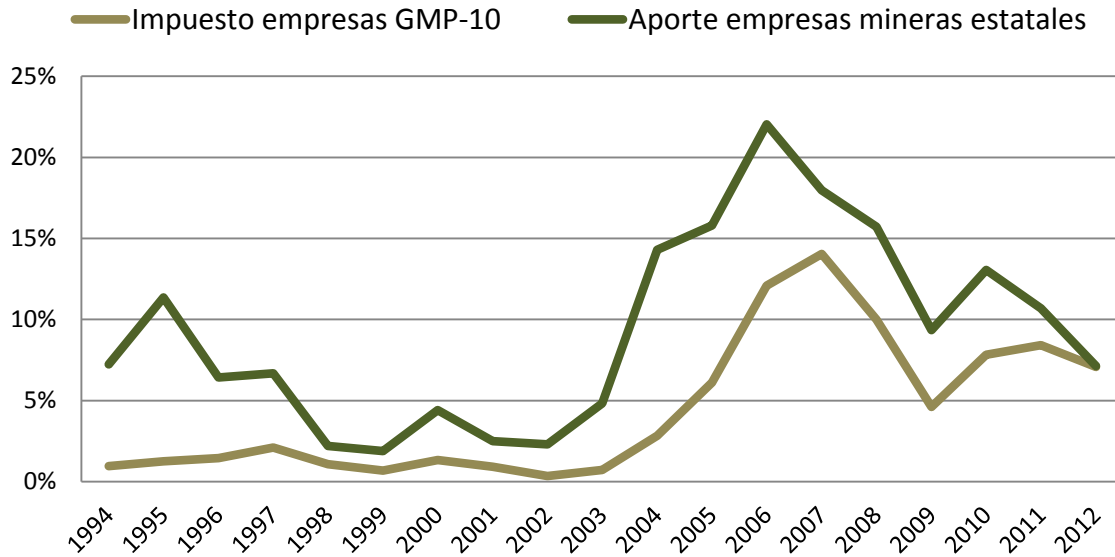
Fuente: Cochilco

**Producto Interno Bruto por tipo de actividad económica
(a precios constantes)**



Fuente: Cochilco

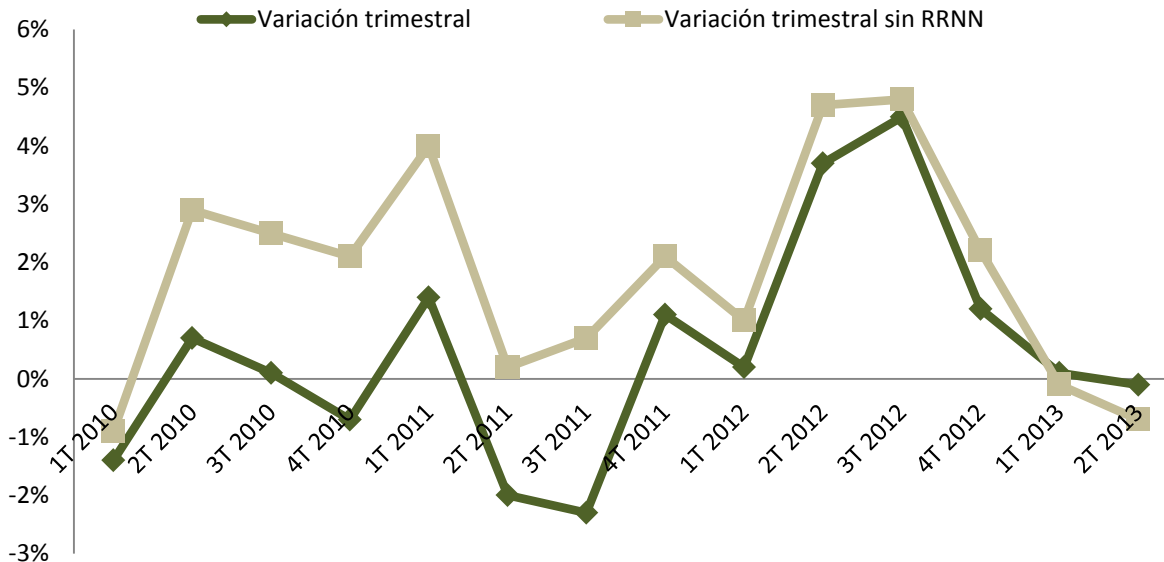
Porcentaje de los ingresos del fisco por parte de la Gran Minería Privada del Cobre y aportes de empresas mineras estatales



Fuente: Cochilco

GMP-10 Corresponde al grupo de las diez empresas de la Gran Minería Privada del cobre en razón que al año 2001 tenían suscrito un contrato de inversión extranjera vía DL-600, y a esa fecha eran las principales productoras de cobre.

Productividad Total de Factores (PTF)



Fuente: Evolución de la PTF en Chile, Universidad Adolfo Ibáñez

Anexo II

Desempeño de las exportaciones chilenas en sectores no-cobre

Exportaciones chilenas año 2012 (envíos no-cobre)		
1° como exportador mundial	2° como exportador mundial	3° como exportador mundial
<ul style="list-style-type: none"> - Uvas frescas - Salmones del Pacífico, congelados, excepto filetes - Arándanos frescos - Truchas congeladas, excepto filetes - Madera de coníferas perfilada longitudinalmente - Tableros de fibra de madera - Ciruelas, frescas - Pescados ahumados, incluidos filetes - Manzanas deshidratadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Filetes de pescado - Harina de pescado - Cerezas frescas - Salmones del Atlántico, excepto filetes - Ciruelas deshidratadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Los demás crustáceos , preparados o conservados - Pasas - Paltas - Nueces sin cáscara, frescas o secas - Frambuesas, zarzamoras, moras y moras-frambuesas y grosellas, congelados - Duraznos, preparados o conservados - Neumáticos - Avellanas con cáscara, frescas o secas - Paletas y trozos de paleta de porcinos

Fuente: ProChile, con cifras de Trademap y Centro de Comercio Internacional