

Bases de política minera para un desarrollo democrático

Ernesto Tironi
Mayo, 1983

I. Un nuevo enfoque sobre el rol de la minería en el desarrollo nacional

1. La búsqueda de una política minera para un desarrollo democrático requiere comenzar por precisar algunas características de ese tipo de desarrollo, al cual todas las políticas deben subordinarse. En primer lugar, se trata de encontrar formas de organización y regulación de la minería que, además de satisfacer criterios de eficiencia técnica, repondan a un consenso mínimo entre las fuerzas sociales y políticas representativas del país. En segundo lugar, esto significa hoy un desarrollo que asegure prioritariamente la satisfacción de las necesidades básicas de cada familia.

Esta forma de concebir el desarrollo tiene al menos tres consecuencias que conviene destacar. Primero, que envuelve un marcado contraste con la concepción neoliberal que supone el desarrollo como resultante de lo que dicte el mercado a través de la acción solamente individual de productores y con la prescindencia del Estado. En segundo lugar, esta concepción es la antítesis del desarrollo impulsado por la vía de modelos preconcebidos impuestos "desde arriba"; y, tercero, implica una visión abierta y práctica del desarrollo y de las medidas técnicas y políticas necesarias para alcanzarlo.

Basados en esta concepción, las propuestas planteadas en este documento no pretenden ser dogmas derivados de "otro modelo" para la minería y el desarrollo, al cual se deben adaptar los agentes económicos. Son más bien un punto de partida para alcanzar formas de organización y políticas cada vez más estables gracias a su eficacia en términos del consenso que reúnan y de sus resultados técnicos.

2. Desde el punto de vista técnico, la minería, y particularmente la del cobre, es uno de los pilares básicos en que deberá sustentarse el desarrollo económico y social del país. Es importante, sin embargo, que exista claridad respecto a por qué, específicamente, constituye ese pilar fundamental. Las razones esenciales son a mi juicio, el aporte que hace de tres elementos: a) Divisas; b) Excedentes para inversión y c) Oportunidades para atraer capital extranjero.

Lo anterior no significa que la minería no contribuya o pueda contribuir más a la generación de empleo, el desarrollo tecnológico, industrial, etc., sino que sus aportes más decisivos para el desarrollo chileno no son estos últimos.

Por lo tanto, la política hacia la minería debe ordenarse fundamentalmente de modo de maximizar sus aportes básicos - divisas, excedentes y atracción de capital externo - y no otros. Pretender, por ejemplo, tratar de solucionar el problema del empleo en Chile por la vía de expandir la minería del cobre no sólo sería imposible sino que involucraría un costo desproporcionado en términos de disminuir los excedentes que el sector puede generar para elevar la inversión.

3. Dados los principios que deberían orientar una estrategia democrática de desarrollo y el tipo de aportes de la minería al país, la política chilena frente al sector debe ser formulada e implementada prioritariamente por el Estado como representante del interés nacional público. Esto implica en primer lugar, mantener CODELCO, la mayor empresa cuprífera del mundo, bajo la propiedad y administración estatal. En segundo término, esto debe significar que el Estado tenga una participación activa en los contratos y acuerdos que suscriba el sector privado en la materia, tanto en el país como en el extranjero, y un control continuo de ellos. También exige una acción decidida del Estado en los organismos internacionales. Y, por último, el ejercicio de esta responsabilidad por parte del Estado exige aumentar

las atribuciones, el status legal y los recursos disponibles de entidades como las Comisiones Chilenas del Cobre, de energía y otras, así como del Centro de Investigaciones Minero Metalúrgicas, de geología, etc.

4. La política minera neoliberal, seguida durante los últimos 10 años, caracterizada principalmente por la actitud pasiva del Estado en el sector ha probado ser un rotundo fracaso. La infundada política oficial de esperar que el desarrollo minero fuera realizado por inversionistas extranjeros hizo que, ante la ausencia de éstos, las exportaciones de cobre crecieron sólo 2.6% por año entre 1974 y 1981.

Es importante señalar que la crisis económica chilena actual hubiera sido considerablemente menos pronunciada si en esta década CODELCO hubiera expandido su producción como a fines de los años 60s. Se se hubiera hecho así, invirtiendo productivamente los préstamos externos que se tomaron desde 1977, el país contaría ahora con entre 400 y 700 millones de dólares de exportaciones adicionales cada año, dependiendo de si éstas se valoran al deprimido precio actual del cobre o a su precio normal de largo plazo.

5. La expansión de la minería, especialmente la del cobre, en el más corto plazo posible tiene hoy más relevancia que nunca como resultado de los fracasos del modelo neoliberal y la crisis económica actual. Esto es así, por un lado, porque allí existen proyectos de inversión productivos que se podrían poner en marcha a breve plazo. Por otro lado, permitiría hacer contribuciones claves para la hora actual en tres sentidos :

Primero, dar empleo, principalmente en forma indirecta, en una actividad claramente productiva como es la construcción o ampliación de minas, plantas e infraestructura anexa.

Segundo, conseguir capital extranjero adicional, especialmente ahora que no está dispuesto a seguir viniendo al sector financiero privado.

Tercero, contribuir a la reactivación general y, en particular, de la industria a través de la demanda por insumos como estructuras metálicas, cemento, maquinarias, etc. que podría generarse a través de la inversión en minería.

6. La continuación de la política neoliberal actual no permite solución alguna a los graves problemas que afronta la economía chilena. Si se sigue dejando la iniciativa sólo a las empresas extranjeras y al capital privado nacional, la producción y volumen de exportación de cobre casi no crecerá hasta 1985 y sólo bajo supuestos muy optimistas se producirían aumentos de producción hacia fines del decenio.^{1/} Bajo las actuales condiciones de incertidumbre política, la materialización de inversiones extranjeras es muy dudosa. Por último, en las condiciones excesivamente favorables otorgadas a éstos bajo el actual Código de Minería y Estatuto del Inversionista, los beneficios netos que quedarían para el país serían virtualmente nulos antes de la década del 90.

II. Políticas de propiedad e inversión extranjera

1. El interés nacional exige la derogación de la Ley Minera dictada recientemente por el Gobierno Militar. Esta ley implica una inaceptable pérdida de soberanía efectiva sobre los yacimientos mineros chilenos. Además impone la virtual inexpropiabilidad de las empresas extranjeras al exigir que se les pague el valor presente de los ingresos futuros esperados por los inversionistas. Esta fórmula presenta imprecisiones que la hacen difícil de aplicar y sus efectos en cuanto a estimular la exploración e inversión son dudosos.

^{1/} Según los actuales planes, la producción de CODELCO, en 1990 sería inferior a la de 1982.