Elementos para la Discusión Programática:

Hacia una Política Nacional del Cobre

***Francisco Herreros (\*)***

Para calibrar la magnitud del crimen de lesa patria, perpetrado con la segunda desnacionalización del cobre, este primer informe se vale de una serie de indicadores comparados, con base en el último anuario estadístico de Cochilco, correspondiente al año 2015.

Así, por ejemplo, en los casi veinte años comprendidos entre 1996 y 2015, el sector de la Gran Minería del cobre, en su mayor parte de origen transnacional, produjo 67.651,9 millones de Toneladas Métricas de cobre, y tributó US$ 40.441,2 millones.

En el mismo período, Codelco produjo 33.589,2 millones de TM, y entregó excedentes por US$ 59.157,9 millones.

En otras palabras, con el 67.6% de la producción, el sector de la Gran Minería del cobre aportó el 40,6% de la tributación.

A la inversa, con el 33,5% de la producción, Codelco, aun con sus lastres de la Ley Reservada del Cobre, y los altos costos asociados a las bajas leyes de sus yacimientos, participó del 59,16% de la tributación.

Esa diferencia neta de US$ 18.716,7 millones, equivalentes al 18,8% de la tributación total, ha ido a engrosar directamente la remuneración del capital, en una razón inversamente proporcional al detrimento de las necesidades del desarrollo del país, y la calidad de vida de sus habitantes.

Sin la menor duda, el perjuicio es mucho mayor, si se consideran una serie de costos hundidos de la Gran Minería del cobre, que el informe de Cochilco omite púdicamente, sin siquiera esbozar la intención de aplicar el rol regulador que le asigna la ley, y que desembocan en la elusión, si es que no derechamente en la evasión tributaria.

De hecho, la serie estadística parte en 1996, por la sencilla razón de que en los años inmediatamente anteriores, el sector de la Gran Minería casi no tributó, acogido como estaba a beneficios y franquicias como por ejemplo, la depreciación acelerada.

Entre los mecanismos para abultar pérdidas, destacan los precios de transferencia, los créditos y operaciones relacionadas, la exportación de concentrados y la incapacidad del Estado de Chile para regular a la Gran Minería del cobre, entre otros de parecido jaez.

El año 2015, el sector de la minería exportó US$ 33.062,8 millones, de los cuales US$ 30.371,1, es decir, el 90,9%, corresponde a la minería del cobre.

Los embarques de cobre representaron el 54,30% de las exportaciones totales.

Ese mismo año, Codelco, con sus cinco divisiones, exportó 1.536,8 millones de TM, mientras que Escondida colocó 1.091,4 millones de TM.

El siguiente conjunto de indicadores macroeconómicos del anuario de Cochilco 2015, constituye un notable retrato de las características del modelo económico en vigencia.

La minería participó en el 11,9% del PIB, y el cobre, en el 10,7%. Lo supera ampliamente el sector financiero, con un 18,8%. También registran participación importante los sectores servicios (10,8%); comercio (10,8%); industria (10%) e IVA (8,6%).

En 2015, la minería, casi con el 12% del PIB, ocupó 238.454 trabajadores, el 2,9% de la población activa, de los cuales el 70,28% corresponde a trabajadores de empresas contratistas.

En el plano regional, la participación de Atacama en el PIB del cobre, con 446.888 TM, ha disminuido tanto en términos absolutos, como relativos.

En la actualidad, marcha en quinta posición del ranking nacional, detrás de Antofagasta (3.108.350 TM); Tarapacá (579.596 TM); Valparaíso (507.256 TM) y O’Higgins, (487.153 TM).

El panorama se mantiene inalterado respecto al diagnóstico que el suscrito formulara en 2008, en el libro Cuatro Décadas de Neoliberalismo en Chile: La Cueca Larga del Rey Desnudo:

“El efecto combinado del menor precio del cobre en virtud de la sobreproducción impulsada desde Chile con la indiscriminada incorporación de grandes proyectos mineros entregados al capital transnacional, la evasión tributaria y otras formas de encubrir utilidades y eludir el pago de la renta que practican estas compañías, y el tipo de producción que se les permite, mayoritariamente concentrados de cobre sin la menor elaboración y adición de valor, ha generado menores ingresos, o derechamente pérdidas para el país, que algunos autores calculan conservadoramente en unos quince mil millones de dólares en la década 1990-2000. Si a eso se le agregan los alrededor de 80 mil millones de dólares que han repatriado las transnacionales durante el ciclo de precios altos de los transables, entre 2004 y 2008, se obtiene que, sólo en el reglón del cobre, se le ha sustraído a la economía del país, o ha dejado de ingresar, por diversos conceptos, una suma equivalente a más de una vez el PIB anual de Chile”.

En el estudio “[Nuevas estimaciones de la riqueza regalada a las grandes empresas de la minería privada del cobre: Chile 2005-2015](http://www.econ.uchile.cl/es/publicacion/nuevas-estimaciones-de-la-riqueza-regalada-a-las-grandes-empresas-de-la-mineria-privada-del-cobre-chile-2005-2014)”, los autores Ramón López, Gino Sturla, Simón Accorsi y Eugenio Figueroa, de la Universidad de Chile, plantean que las diez empresas del sector de la Gran Minería, excluido Codelco, han obtenido una renta económica de US$120 mil millones, equivalente al 45% del PIB de 2014, en el decenio 2005-2015; y una rentabilidad del 85% sobre el capital invertido, que no obtiene ningún negocio lícito, considerando que en el mismo período los cuatro principales bancos tuvieron una rentabilidad del 24% sobre el capital, y las seis AFP, del 26%.

Corregir estas anomalías constituye una tarea política de marca mayor, que probablemente no se alcanzará de manera independiente al cambio de paradigma de desarrollo.

Por tanto, es, en estricto sentido, un problema cuya resolución depende de la correlación de fuerzas.

En ese contexto, y sin perjuicio de dejar establecido que el objetivo final consiste, invariablemente, en la recuperación de la soberanía nacional en materia de recursos naturales, el programa de nuestros candidatos debe plantear metas progresivas, relacionadas dialécticamente con las correlaciones de fuerza que se obtengan el 19 de noviembre.

Y tal como sugiere el compañero José Moscoso, metas flexibles, más relacionadas con las mejores opciones concretas para el desarrollo del país, que con dogmas inmodificables o verdades reveladas, de naturaleza ideológica.

En definitiva, la diferencia de nuestro programa debe radicar en la percepción de su viabilidad, reforzada por el discurso de la voluntad política de cumplirlo.

Entre las medidas inmediatas, alcanzables con una correlación de fuerzas similar a la actual, se pueden plantear:

- Prohibir la exportación de concentrados.

- Terminar con la Ley Reservada del cobre

- Mejorar la capacidad de regulación y fiscalización del Estado, de forma de reducir la evasión y elusión tributaria.

- Establecer un royalty efectivo del 10% a las utilidades de las empresas del sector de la Gran Minería.

- Mantener las propuestas de los 21 compromisos del diputado Carmona, destacando aquellos aspectos donde se han registrado avances, tales como:

- Inversión en la División Salvador;

- Creación de una planta de refinación en Paipote;

- Ampliación de la Planta de Potrerillos;

- Mejorar la distribución del producto del cobre en las regiones que lo producen.

- Fortalecer CODELCO y ENAMI como empresas estatales que asuman nuevos desafíos, amplíen su capacidad de explotación de nuevos yacimientos, y asuman la refinación de todo el cobre producido en Chile, tanto por CODELCO como por las grandes empresas transnacionales.

- Reforzar el protagonismo de ENAMI en el apoyo a apoyar a los pequeños mineros y pirquineros, brindando capacitación, tecnología, seguridad, y protección del medio ambiente. Se hace cada vez más necesario que ENAMI eleve su rol de apoyo a los pirquineros, transportistas y productores relacionados con el sector minero, conforme a su misión, que reza: “ENAMI tiene por objeto fomentar el desarrollo de la minería de pequeña y mediana escala, brindando los servicios requeridos para acceder al mercado de metales refinados, en condiciones de competitividad“.

Un segundo grupo de propuestas más ambiciosas, requiere una mejor correlación de fuerzas en el parlamento.

Entre ellas:

- Recuperación del papel del Estado en la formación de precios, mediante la capacidad de regular la producción.

- Propender a que la mayor parte de la renta minera se quede en el país, a través de medidas indirectas, tales como terminar con el subcontrato en el cobre, que busca reducir la participación del trabajo en el producto minero; o subsidiar intensivamente la agregación de valor en el país.

- Terminar con la invariabilidad tributaria a la cual se comprometieron gobiernos de anteriores, que asegura a las empresas que no se modificarán el royalty a la minería, las patentes mineras y no se podrá incorporar tributos específicos adicionales a la minería hasta el año 2023.

- Elevar sustantivamente la tributación minera, con nítida diferenciación entre la pequeña y mediana minería, y la Gran Minería.

- Sobre la base del estudio mencionado, los autores López y Sturla proponen, en el largo plazo, un nuevo impuesto único del 70% sobre las ganancias netas una vez que la invariabilidad tributaria expire en el año 2023. Para el corto plazo sugieren una sobretasa impositiva de 40% sobre las ganancias netas excesivas a partir del año 2018. Aseguran que aún con esa tributación, las empresas transnacionales no abandonarán sus proyectos de cobre en Chile, porque seguirán siendo un buen negocio. Este documento sugiere hacer nuestra esta propuesta.

El tercer grupo de propuestas se inscribe en plazos mayores; y probablemente no se lograrán sin haber alcanzado antes el estadio post neoliberal.

Sin embargo, una campaña política es el espacio idóneo para debatir acerca de la necesidad de impulsar una Política Nacional para el Cobre, que le dé continuidad a la nacionalización de la Gran Minería del Cobre, establecida en la Ley 17.450, aprobada por la unanimidad del Parlamento, el 11 de julio de 1971.

Entre este grupo de propuestas cabe destacar:

- Recuperar la propiedad de los yacimientos de la Gran Minería del Cobre, de forma de hacer real el artículo 1 del mismísimo Código de Minería de la dictadura, así como el inciso sexto del N° 24 del artículo 19, de la Constitución Política de la República, que reza: "El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas". [[1]](#endnote-1)

- Según el abogado y economista Julián Alcayaga, ex Presidente del Comité de Defensa y Recuperación del Cobre, en virtud de las disposiciones constitucionales vigentes, ni siquiera sería necesaria una ley para llevar a cabo la nacionalización de cualquier empresa de la gran minería del cobre, bastando para ello que el Presidente de la República determine la oportunidad para tomar posesión de ella, mediante la dictación de un simple decreto presidencial.

- Según este mismo autor, no correspondería indemnizar a las empresas de la Gran Minería objetos de la renacionalización, no sólo por la renta excesiva obtenida por ellas, sino por lo dispuesto en el inciso quinto de la letra a) de la Disposición 17º de la Constitución de 1925, vigente en la Constitución de 1980, que dice: “En conformidad a lo dispuesto en el inciso cuarto del N° 10° del artículo 10 no habrá lugar a indemnización alguna por los derechos sobre yacimientos mineros. Dichos derechos serán inscritos sin otro trámite a nombre del Estado”.

- Impulsar una Política Nacional para el Cobre va más allá de recuperar la propiedad pública de los yacimientos. Implica también:

- regulación de producción y formación de precios.

- promover la investigación y desarrollo en la tecnología de producción de cobre.

- promover la investigación y desarrollo en usos alternativos del cobre;

- preparar técnicos y profesionales en la gestión integral del cobre;

- intervención en toda la cadena de valor, lo cual supone hacerse cargo de la comercialización y promover la agregación de valor en el país

- promover una industrialización de productos que tengan como base el uso intensivo de cobre.

(\*) Periodista; Director de Diario Red Digital

1. El artículo 24 de la actual Constitución, inciso 6 y siguientes regula la explotación y comercialización de los recursos mineros, en los siguientes términos:

El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas.

Corresponde a la ley determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación. Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional. La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En todo caso dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión.

Será de competencia exclusiva de los tribunales ordinarios de justicia declarar la extinción de tales concesiones. Las controversias que se produzcan respecto de la caducidad o extinción del dominio sobre la concesión serán resueltas por ellos; y en caso de caducidad, el afectado podrá requerir de la justicia la declaración de subsistencia de su derecho.

El dominio del titular sobre su concesión minera está protegido por la garantía constitucional de que trata este número.

La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo.

Esta norma se aplicará también a los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional. El Presidente de la República podrá poner término, en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización que corresponda, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional.

Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos". [↑](#endnote-ref-1)