

REPUBLICA DE CHILE  
MINISTRO DE MINERIA



Santiago, mayo 13, 1991  
GM-228/91

A : S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA  
DE : MINISTRO DE MINERIA

Le adjunto el documento que resume los distintos trabajos preparados en relación con las observaciones formuladas por Radomiro Tomic a la política del cobre y al Proyecto de Ley de Codelco.

Está redactado como carta a Radomiro, aunque sería muy sencillo -suprimirle el primer párrafo- transformándolo en un documento.

Tal vez sería conveniente, con posterioridad y si Radomiro lo requiere, enviarle los documentos que han sido resumidos y a que se hace mención en el Fax que Ud. le envió.

Afectuosamente,



JUAN HAMILTON D.

incl. lo citado.

Santiago, 24 de mayo de 1991.

Señor  
Radomiro Tomic  
Ginebra

Estimado Radomiro:

Por la presente, tengo el agrado de dirigirme a ti, en relación con algunas críticas que has formulado a la política minera que se encuentra llevando a cabo el gobierno democrático.

1.- En relación con tus observaciones y críticas, quiero expresarte lo siguiente:

- a) Chile tiene una política nacional referida al cobre, su principal producto de exportación.
- b) Dicha política supone necesariamente elementos de continuidad y cambio con respecto a la que imperó durante el gobierno militar. La continuidad tiene que ver fundamentalmente con la necesidad de aumentar el flujo de inversiones, lo cual requería dar una señal de estabilidad de largo plazo y un cumplimiento irrestricto de los acuerdos firmados por el Estado. Pero, sin ninguna duda nuestra política ha supuesto un cambio de enfoque. En primer lugar respecto a la necesidad de fortalecer la capacidad de negociación y fiscalización por parte del Estado, lo que garantizará al país el máximo aprovechamiento posible de la explotación de sus recursos; también una política internacional mucho más activa que permita al Estado y a las empresas una mayor presencia en las negociaciones comerciales y diplomáticas; una gestión más racional de las empresas públicas, que permita su fortalecimiento y desarrollo, sin trabas artificiales que las dejen en desventaja frente a la empresa privada y que les impida aprovechar su enorme potencial de negocios.

2.- Sin perjuicio que a lo largo de esta carta, se hagan posteriormente referencias a ambos planteamientos, quisiera señalarte que la política minera del gobierno democrático parte del reconocimiento de la enorme gravitación que tiene el sector del cobre dentro de la economía nacional y del país, en términos de excedentes, divisas, empleo, desarrollo regional, desarrollo tecnológico, presencia y capacidad de negociación a nivel internacional y otros factores. Por ende y siguiendo el principio que guió a los procesos de chilenización y nacionalización, el objetivo central de la política minera actual es maximizar estos aportes en el mediano y largo plazo, en beneficio del país y de sus habitantes, especialmente de los más pobres.

Desde una perspectiva institucional, se visualiza como factible y conveniente, el desarrollo de una minería estatal, representada principalmente por un Codelco y una Enami fuertes, modernos, eficientes, abiertos a los desafíos y cambios tecnológicos; coexistiendo con un sector privado -nacional y extranjero- que esté regulado por reglas equitativas, claras y estables, y debidamente fiscalizado, en términos de que sus contribuciones de capital, tecnología, acceso a mercados y otros, efectivamente, se materialicen.

Para mejorar dicha contribución, el Gobierno, a través del Ministerio de Minería ha adoptado algunas acciones e iniciativas:

- a) Se ha entregado instrucciones precisas al Comité de Inversiones Extranjeras, para que pondere eficientemente las ventajas de los proyectos, especialmente en lo relacionado con el mayor valor agregado de las exportaciones y otras condiciones que impacten de manera importante sobre el país y su economía;
  - b) Se ha instruído a la Comisión Chilena del Cobre, para que enfatice el análisis y fiscalización de los precios y otras condiciones comerciales pactados en dichos proyectos, de tal forma que éstas no se alejen de las condiciones imperantes en el mercado y resulten favorables para el país;
- 3.- En el anterior gobierno el carácter estatal de la Empresa Nacional de Minería estuvo en permanente discusión, lo que generó un serio deterioro en su potencial productivo y en su capacidad para atraer inversiones al sector. Hoy por el contrario, al resolverse la incertidumbre de la propiedad de ENAMI, esta empresa ha podido concentrarse en su labor específica, modernizando e invirtiendo recursos en sus plantas de beneficios, fundiciones y refinerías; profundizando relaciones comerciales de mutua conveniencia con Codelco; y de aprobarse la iniciativa legal sobre pertenencias mineras de Codelco, que hoy se encuentra en estudio en el Congreso Nacional, ENAMI se hará cargo de pertenencias que irán en beneficio de un desarrollo más dinámico de la pequeña y mediana minería. Como es sabido, este último segmento de la minería tiene una gran relevancia desde la perspectiva del empleo y desarrollo regional.

Paralelamente, ENAMI junto a un grupo de inversionistas privados mayoritarios, llevarán a cabo un nuevo proyecto de fundición y refinería, que permitirá absorber la capacidad excedentaria de concentrados que se perfila hoy en Chile, y exportar un producto con un mayor grado de elaboración y con mejores términos comerciales. A través de este proyecto se dará preferencia a los productos de la pequeña y mediana minería y a las de Codelco.

En otro ámbito, esta empresa ha retomado su rol de fomento de la pequeña minería, que estuvo ausente por largos años, estudiando y elaborando mecanismos eficientes y expeditos, para que los productores de este subsector que tiene ventajas comparativas sociales de largo plazo, puedan llegar a materializar dichas ventajas.

- 4.- En el caso de Codelco, los desafíos y problemas que ha debido enfrentar el gobierno democrático son de gran envergadura y gravedad.

Entre ellos cabe mencionar:

- a) La recuperación y profundización del rol de liderazgo de la empresa dentro de la industria internacional, el cual a través del tiempo, se vió crecientemente amenazado;
- b) La recuperación y el mejoramiento de su posición competitiva -especialmente en cuanto a costos- dentro de la industria, la que se vió severamente deteriorada, especialmente desde mediados de la década de los ochenta;
- c) La ampliación y globalización de su base de negocios actuales, de tal forma de evitar un proceso de jibarización y pérdida de presencia dentro de la industria nacional e internacional.

Los problemas mencionados, se derivan, en parte, de problemas técnico-operativos relacionados con el empeoramiento de las características mineralógicas de los yacimientos (deterioro de las leyes y mayor dureza de los minerales, mayor profundidad de las minas, etc.); de problemas geomecánicos graves (en especial, los problemas de explosión de roca en El Teniente que, además de sus costos en vidas humanas, llevó a la paralización del sector sub-6 de la mina); y del aumento de las exigencias ambientales.

Algunos de estos problemas, que se arrastraban por un período prolongado, podrían haber sido superados, o al menos aminorados; sin embargo, las limitaciones y restricciones que el gobierno militar impuso a Codelco; la política de llevar la producción a límites insostenibles en el mediano y largo plazo, deficiencias en el proceso de planificación minera; carencia de una política de exploración; y las restricciones legales que se impusieron a la empresa, no lo hicieron posible.

A los problemas anteriores, se sumaron la existencia de una excesiva centralización, frondosidad e inestabilidad de la empresa; la ausencia de un programa adecuado de desarrollo de los recursos humanos; y un estilo de relaciones labores basado en la tensión y la confrontación, y no en la cooperación entre la empresa y sus trabajadores.

- 5.- El panorama que se ha bosquejado, nada tiene que ver con la nueva estrategia de Codelco.

El principal objetivo, es que la empresa desarrolle y administre eficientemente negocios mineros y relacionados, con el propósito de maximizar en una perspectiva de largo plazo la generación de excedentes económicos y sus aportes al Estado de Chile.

El cumplimiento de este objetivo requiere desarrollar proyectos y acciones en las siguientes líneas:

- a) Consolidar la actual posición productiva y desarrollar expansiones o nuevos proyectos de bajos costos. Vale la pena resaltar que esta acción, lejos de significar un aumento deliberado de la producción, apunta a disminuir los costos totales de la empresa, y a paliar la disminución prevista de la producción como consecuencia de la caída en las leyes de los minerales;
- b) Mejorar la cartera de productos.

Aquí el énfasis es mejorar la calidad de los productos, con el propósito de aumentar el valor agregado de la producción y de obtener condiciones de ventas más favorables, que tiendan a maximizar el precio de la mezcla de productos vendida por Codelco;

- c) Reducir los costos unitarios.

Esta meta, que ayuda a maximizar los aportes de Codelco al fisco, está comprendida también en otro objetivo estratégico de la empresa, que se verá más adelante. Aquí, entre las acciones principales, cabe mencionar:

- Que los nuevos proyectos o expansiones que se desarrollen sean de bajos costos.
- Incorporar nuevas tecnologías que reduzcan costos.
- Aumentar la productividad laboral.

- d) Que Codelco se ubique en el primer cuartil de costos de la industria.

Este objetivo apunta a mantener y mejorar la competitividad de Codelco dentro de la industria, por lo tanto no es un problema del valor absoluto de costos, sino de la comparación entre los costos de la empresa y los de los competidores.

- e) Incorporar nuevas reservas mineras económicamente explotables.

La renovación de los recursos minerales de Codelco es un requisito para su supervivencia y para mantener su participación en el mercado, en la medida que los yacimientos actuales tienden a agotarse o a disminuir su producción. También es un requisito para ir incorporando proyectos o nuevas áreas de explotación, de bajos costos, y así apoyar los dos objetivos anteriores. De allí la necesidad de incrementar significativamente la inversión orientada a estos fines.

Este objetivo se ha enfrentado promoviendo estrategias de exploración divisionales (en los yacimientos en operación y en áreas circundantes), y una política de exploración corporativa, en otros distritos geológicos.

Asimismo se hace necesario enfatizar el reconocimiento de los actuales yacimientos para tener mayor precisión del potencial de reservas que tienen a futuro.

Estas acciones ya están dando sus frutos, si se tienen presente los descubrimientos que se han producido en la zona de Chuquicamata.

- f) Actuar con responsabilidad ecológica.

Se ha incluido como objetivo estratégico mejorar el impacto ambiental de inversiones operacionales actuales y futuras.

Sin embargo, los recursos requeridos para los proyectos de descontaminación más importantes son elevados, y compiten con los recursos que puedan destinarse a proyectos de desarrollo. Este trade-off, al cual se han enfrentado todas las empresas, puede solucionarse fijando un calendario prolongado, a través del cual se vaya avanzando en proyectos de descontaminación.

- g) Desarrollar relaciones de trabajo de cooperación y compromiso mutuo.

Las tareas más importantes en este campo, son:

- Programas que aumenten la identificación y el compromiso de los trabajadores con la empresa y sus objetivos; como por ejemplo, el mejoramiento de las comunicaciones internas.
- Buscar un mejor manejo de las relaciones laborales y sus ramificaciones políticas.

- Diseñar mecanismos que apoyen el desarrollo de los profesionales y trabajadores de Codelco (carreras, capacitación, redes de ayuda, etc.).

h) Desarrollar nuevos negocios y asociación con terceros.

Este objetivo busca, por un lado, ampliar y diversificar el campo de actividades mineras y no mineras de Codelco, a nivel divisional, extra-divisional e incluso internacional. Por ejemplo, negocios mineros o de servicios mineros en países limítrofes, pueden ser interesantes.

Pero sobre todo, la idea de desarrollar nuevos negocios en asociación con terceros apunta a desarrollar alianzas estratégicas con empresas líderes de la industria, que permita aumentar la influencia de la empresa en el desarrollo de la misma, modernizar su gestión, aumentar los recursos para el desarrollo de proyectos, y mantenerse en la vanguardia en aspectos en que los socios potenciales tengan fortaleza.

i) Promover el consumo de cobre.

La amenaza internacional más seria de esta empresa, es que el consumo de cobre caiga o crezca lentamente, ya sea por problemas ligados al crecimientos económico general, o por problemas de sustitución y/o disminución en la intensidad de uso de materiales de cobre (miniaturización, economías más ligadas al desarrollo de servicios, etc.).

Los esfuerzos por promover el consumo de cobre son vitales para la rentabilidad de Codelco, y para el desarrollo del país, el cual es fuertemente dependiente en el sector cobre. Además, su alta participación en el mercado, le permite apropiarse de una parte importante de los beneficios que resulten.

De allí la importancia de la actividad de promoción del consumo del cobre, en asociación con otras empresas de la industria. Esta actividad se ha estado desarrollando, han aumentado los recursos propios e internacionales que se destinan a ella y ha mejorado la efectividad de su enfoque. En el futuro se estima necesario invertir más en este rubro.

- 6.- Como es de tu conocimiento, el Gobierno ha presentado recientemente a la consideración del Congreso Nacional, un proyecto de ley que autorice a Codelco a llevar a cabo asociaciones con terceros, para realizar exploraciones y/o explotar pertenencias mineras, que están fuera de los yacimientos de la empresa, que están actualmente en operación.

Hoy día, por restricciones legales y de recursos, esta propiedad no se encuentra en condiciones de ser incorporada al proceso productivo y constituir un aporte al desarrollo de la empresa y de nuestro país.

Con respecto a las restricciones de recursos, el presupuesto anual de inversiones autorizadas a Codelco alcanza a US\$ 350 millones. Sin embargo, el presupuesto necesario para llevar a cabo un desarrollo adecuado de sus actuales Divisiones exigiría disponer de montos de entre US\$ 450 y US\$ 500 millones anuales, en los próximos cinco años. Esto da una idea de las limitaciones que enfrenta para llevar a cabo nuevas actividades, como la comentada, que se caracterizan además, por ser de alto riesgo.

En relación con las limitaciones legales, es importante consignar que en la Ley de Nacionalización del Cobre de 1971, se consideró tuviesen la flexibilidad para disponer libremente de su propiedad minera. Fue sólo con la Reforma Constitucional del D.L. 1.167, del 27 de febrero de 1976, que Codelco perdió esa flexibilidad.

Los antecedentes expuestos, sirven de prueba para mostrar que la iniciativa legal comentada no significa o pretende ni remotamente provocar un proceso de "privatización" o "desnacionalización" de Codelco.

El proyecto de ley no afecta a los yacimientos que fueron objeto directo de la nacionalización: Chuquicamata, El Teniente, Andina y Salvador, ni a las minas o proyectos que pueden ser tratadas en las actuales instalaciones, como será el caso de la mina nueva recientemente descubierta en la zona de Chuquicamata.

La iniciativa tampoco considera la posibilidad de enajenar las pertenencias de Codelco, con la excepción de las minas pequeñas que serán traspasadas a ENAMI.

El proyecto sólo autoriza, previo un análisis geológico exhaustivo y la aprobación de la Comisión Chilena del Cobre, la asociación o sociedad con terceros para explorar y/o explotar yacimientos, que están dentro del interés recíproco de las partes, y por ende del país, bajo determinadas condiciones y requisitos. Las terceras empresas aportarían principalmente el capital, y eventualmente la tecnología y los mercados, en el caso en que éstos puedan ser de real interés para Codelco y el país.

Cabe mencionar que el esquema de "asociaciones con terceros", es un elemento central de estrategias de compañías líderes de la industria minera y de otras compañías de propiedad estatal, ya que permite ampliar los recursos disponibles, compartir y diversificar riesgos, y complementar fortaleza con otras compañías. Por ende, no existe razón valedera para privar a Codelco de esta

posibilidad. De no permitirse esta flexibilidad en la gestión de Codelco, se corre el peligro de la jibarización y de la pérdida de competitividad y liderazgo de la empresa dentro de la industria.

Finalmente, la asociación con terceros debe entenderse como un proceso dinámico a través del tiempo. No se trata, por ejemplo, que en uno o varios años se propongan asociaciones que comprometan las reservas totales de Codelco en estas pertenencias. Más bien se trataría de un proceso gradual, debida y correctamente evaluado en relación con los resultados de las exploraciones previas, considerando las posibilidades y perspectivas del mercado, en especial de la demanda y su impacto sobre el mismo.

Sobre la base de estos antecedentes, el Gobierno estaría en condiciones de planificar el futuro, decidir sobre la conveniencia de hacer o no este tipo de asociaciones, sin necesidad de tener que recurrir en cada caso a una ley especial, como lo exige la citada legislación dictada por el régimen anterior.

- 7.- La realidad del mercado internacional del cobre presenta cambios sustanciales en cuanto a las condiciones que imperaron en la década de los setenta o ochenta.

En esos años el mercado pasó una larga fase recesiva, en que se conjugó una demanda deprimida y aumentos productivos importantes. Esta realidad, sin embargo, fue consecuencia de los precios muy altos del cobre que se habían registrado en la década de los sesenta y comienzos de los setenta. Tales precios impulsaron a un gran número de productores en todo el mundo a desarrollar nuevos proyectos cupríferos. Al mismo tiempo, los consumidores se vieron incentivados a sustituir el uso de cobre por materiales de precios más bajos y estables.

Hoy día, sin embargo, el mercado va recuperando su equilibrio. La sobre oferta y los excedentes de stocks que lo deprimieron en las dos décadas anteriores, han sido absorbidos por un gradual y sistemático crecimiento del consumo. Más aún, la experiencia de precios del cobre moderados y relativamente estables ha vuelto a incentivar el uso más intensivo de este producto a nivel industrial.

A Chile, como principal productor de cobre en el mundo, le resulta conveniente desarrollar una política de mercado que evite las fluctuaciones extremas del precio y el incentivo a la sustitución del mismo. En este sentido apuntan nuestros crecientes esfuerzos en el campo de la promoción del cobre, en colaboración con los principales productores y consumidores del mercado.

Pero también resulta necesario desarrollar una política productiva que intente mantener un relativo equilibrio entre la oferta y la demanda de cobre. En tal sentido es

conveniente que la producción de cobre vaya creciendo a un ritmo similar a la demanda. Intentar restringir la oferta con el propósito de elevar el precio del cobre, puede tener algún impacto positivo en el precio de corto plazo. Sin embargo, sus efectos de mediano y largo plazo serán negativos, ya que incentivará una caída en el consumo y una expansión en la producción de otros países. Los productores de cobre hoy día son numerosos, y países, como EE.UU., Canadá y Australia, han desarrollado innovaciones tecnológicas que les permiten explotar rentablemente operaciones aún con muy bajas leyes.

La experiencia que ha vivido la industria del cobre en las últimas tres décadas avalan el planteamiento anterior. Más aún, la experiencia de otros mercados, como el del petróleo, también muestran que el manejo oligopólico de una industria de materia prima, con el fin de sostener un precio superior al de equilibrio, tiene en el largo plazo consecuencias negativas, ya que la sustitución que se genera en el consumo, y el incentivo a expandir la producción, terminan deprimiendo el precio.

A Chile, como gran productor de cobre y con reservas cuantiosas que lo obligan a un compromiso y responsabilidad de largo plazo con la industria, le es conveniente promover un desarrollo estable del mercado con un precio atractivo, pero relativamente moderado, para evitar los ciclos que se han comentado más arriba.

Como ya se dijo, el mercado se encuentra hoy en una situación de relativo equilibrio. Se proyecta que el consumo crecerá a un ritmo moderado pero sostenido. Es de interés para Chile, que la brecha que se vaya produciendo entre oferta y demanda de cobre, pueda ser absorbida en forma importante por aumentos en la producción nacional.

En efecto, la política productiva de Codelco apunta en la actualidad a mantener su participación en el mercado. Dado el deterioro en las leyes de sus actuales operaciones, esto es posible sólo si desarrollan nuevos proyectos para expandir su capacidad minera actual, proyectos cuya entrada en producción ocurrirá a partir de 1995. El incremento de la producción nacional, que provendrá del desarrollo de nuevos proyectos privados, nacionales y extranjeros, en Chile también se materializará principalmente en el segundo quinquenio de la década, coincidiendo con el período en que el consumo de cobre empezará a superar en forma sostenida e importante a la producción que se proyecta para esa fecha.