

1

## FUTURO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS MINERAS: DE LO ESTRATEGICO A LO COMPETITIVO

**Iván Valenzuela R.**  
**Subsecretario de Minería**

**Presentación en Taller de Ingeniería de Sistemas  
(Santiago, 13 de Julio de 1993)**

### **1.- INTRODUCCION**

Quisiera en primer término agradecer a los organizadores del Taller por invitarme a exponer sobre el futuro de las empresas públicas mineras, y en particular CODELCO, tema que concita la atención general y despierta también, por que no decirlo, controversia, lo que desde luego es muy sano en democracia. Los consensos se construyen a través de un debate informado y de alto nivel que enriquece la visión nacional.

Para abordar el tema es necesaria una óptica de país, de Estado y de empresas válida para el año 2000, que apele tanto al sentido de lo innovador como de lo factible y perdurable. Reflexionar sobre la Gran Minería del 2000 requiere, además de solidas visiones técnicas y empresarias, de una mirada amplia y moderna de la gestión pública, que abarque las condicionantes políticas y jurídicas, y también, por cierto, considere a las fuerzas que con legítimo orgullo han identificado durante décadas el destino y la vocación de Chile con la Gran Minería del cobre.

La coyuntura del mercado internacional del cobre ha contribuido a sensibilizar la inquietud nacional respecto del futuro de la Gran Minería, planteando interrogantes serias sobre su destino en el contexto internacional, su eficiencia y competitividad actuales y la relación entre estas empresas públicas y el Estado. En la medida que el Estado, y por su intermedio todos los chilenos son el dueño o principal - usando la jerga en boga en la materia- de estas empresas, resulta natural

2

examinar el rumbo estratégico de la minería, a la luz de las actuales circunstancias del mercado internacional y de las tendencias de gestión e inversión de los principales competidores de Codelco.

Existe un consenso creciente de que Codelco y la Gran Minería deben ingresar a una nueva etapa de cambios y modernización. Nadie, al parecer, sustenta que estas empresas permanezcan tal cual están. La inmensa mayoría se orienta por introducir cambios. El problema consiste en determinar qué tipo y calidad de cambios se requieren, y de acuerdo con cual visión de país y empresa se realizarán tales modificaciones.

Cotidianamente se levantan más y más voces reclamando cambios e interrogándose por orientaciones programáticas en relación a Codelco, en especial ahora, ante la proximidad de las elecciones. Hay una creciente conciencia de que la transición a la democracia está concluyendo con éxito y que se han sentado las bases y cimientos para desarrollar en el futuro una obra profunda. Obviamente, no es factible especular que harán las futuras autoridades. Pero si lo es, iluminar el horizonte y perfilar un conjunto de ideas fuerzas para precisar alternativas y enriquecer visiones sobre aquellas tareas en la Gran Minería que están pendientes para el futuro próximo.

## **2.- LAS GRANDES TENDENCIAS**

Para desarrollar visiones programáticas sobre la Gran Minería es preciso analizar el contexto global del mercado del cobre y las tendencias de los productores internacionales.

El mercado mundial del cobre ha entrado a una fase de ajuste estructural.

El menor precio de equilibrio del cobre que se espera en los años venideros tiene vinculación con un aplanamiento de las curvas de costos y de oferta de la industria. Estos cambios se derivan de la

3

incorporación de nuevas tecnologías y de una reducción de ciertos costos directos de operación y explotación.

Un segundo factor tiene relación con la suavización de los ciclos de precio. Los mayores productores internacionales de cobre están incorporando en las decisiones de inversión comportamientos anticíclicos: Invierten en períodos de precio bajo.

De ser cierto lo anterior, las mayores fluctuaciones provendrían del lado de la demanda. Y esto se liga a una tercera tendencia relevante; la gravitación que en la demanda pasan a tener países que recién entran en su fase de industrialización, tales como China y el Sudeste Asiático .

La cuarta tendencia que queremos destacar es la definitiva internacionalización de las mayores Compañías Mineras que buscan desarrollarse en base a conquistar nuevos yacimientos y geologías más ventajosas.

El nuevo escenario plantea un gran desafío para CODELCO, empresa antigua y con yacimientos muy explotados. Para enfrentar los cambios en el mercado internacional, CODELCO requiere adaptarse. Si no lo hace perderá irremediablemente su posición como el activo más grande y rentable de Chile.

Es oportuno destacar la trascendencia que tuvo para el país el proceso histórico de la nacionalización del cobre. La historia de CODELCO de las dos últimas décadas ha demostrado cuan acertada fue la decisión. Desde aquel entonces, tanto para el país como en el mundo han ocurrido grandes cambios. Corresponde por lo tanto analizar estas tendencias para deducir cuáles son las tareas que se requieren para una nueva fase de desarrollo de CODELCO.

Estamos acostumbrados a escuchar citas sobre las enormes dimensiones o el peso que CODELCO tiene en la economía nacional. Son casi lugares comunes afirmaciones tales como que CODELCO representa el 3% en aportes al fisco como proporción del PGB, que representa más del 25% en la generación de divisas para el país, más

4

de un tercio de nuestras exportaciones totales y más del 60% de las exportaciones mineras. Menos acostumbrados en cambio estamos a lo que estas dimensiones implican en movimientos financieros diarios y la interconexión de CODELCO con otras ramas industriales, a nivel de compañías tecnológicas o abastecedoras de determinados insumos o equipos. Alrededor de CODELCO gira todo un poderoso complejo tecnológico industrial y financiero. Por lo tanto existe CODELCO, y también existe el efecto multiplicador de CODELCO que es considerable. Toda variación en las políticas de gestión, financieras y de abastecimiento de CODELCO tienen implicancias que van más allá de la Corporación. Es por todo esto que cualquier cambio de orientación estratégica tiene profundas y diversas repercusiones sobre la economía nacional.

### **3.- EL DESAFIO DE LA MINERIA HACIA EL 2000**

El Estado mantiene hoy en el país una presencia empresarial en diferentes áreas: en la de productos transables, en mercados imperfectos que requieren regulación y en sectores considerados estratégicos en materias de defensa y comunicaciones. Ha sido una tendencia clara de Chile que el estado se retire gradualmente del sector de bienes transables. No obstante, debido a un conjunto de factores de índole política y estratégico-económica, en CODELCO se justifica una situación de excepción. El mantener la propiedad estatal sobre CODELCO ha sido una orientación clara del Gobierno del Presidente Aylwin. Con gran probabilidad el Estado seguirá teniendo una participación determinante en el futuro próximo. La forma precisa que asuma esta relación dependerá en gran medida de la manera en que se abordan tres grandes desafíos.

En primer lugar, mejorar la gestión de las operaciones existentes y poder así reducir costos. Esta, por así decirlo, es la batalla diaria por la eficiencia. En esta área caben los temas de control de costos, dimensiones de dotación y personal, externalización o no de determinados servicios, reducción de gastos centrales y descentralización.

5

La segunda, es considerar una nueva actitud y objetivos del dueño con respecto al conjunto de sus activos mineros, desarrollando una visión sistemática de holding o de cartera. Para ello debe encararse el desafío de construir una nueva institucionalidad como soporte para la relación entre el estado y sus empresas mineras, o para decirlo en el lenguaje de boga, como soporte de una nueva relación entre el principal y el agente. Esta reforma institucional es clave para dotarlo de una misión clara, de independencia inversional y de capacidad de endeudamiento a dichas empresas. Esta reforma tiene distintas implicancias jurídicas y legales que es menester examinar cuidadosa y responsablemente.

La tercera, es identificar el potencial de desarrollo minero, y por ende la cartera relevante de nuevos proyectos y negocios, que representan el futuro de CODELCO y de la Gran Minería.

Existe una creencia errónea de algunos sectores de que el único remedio ante una situación de ineficiencia de la Corporación es su traspaso al sector privado. Esta creencia errónea está basada en supuestos que tiene que ver más con la forma que con el contenido de las cosas. Por contenido aquí nosotros entendemos la necesidad de elaborar y poner en marcha un nuevo modelo de desarrollo y gestión de CODELCO, que permitiéndole al estado mantener el control estratégico sobre esta, la ponga en una situación de competencia y liderazgo compatible con las exigencias del mercado internacional. Y esto implica, que en su contenido, el modelo para CODELCO debe cumplir con las características que toda empresa o compañía minera internacional exitosa tiene en la actualidad.

Al analizar los modelos internacionales de empresas mineras, una constante en los casos exitosos es que toda la cadena de integración vertical para añadir valor descansa sobre una base de exploración y explotación minera, sana, geológicamente fuerte y empresarial y financieramente activa en materia de inversiones en nuevos proyectos mineros. El gran negocio minero se sustenta en la riqueza geológica del mismo. La tecnología minera y financiera son herramientas competitivas para acceder y explotar mejor tales riquezas.

6

Una empresa sin un adecuado programa de entrada de nuevos yacimientos hipoteca su futuro. El desafío, entonces, consiste en pasar de la fase operacional del negocio minero (basada en las divisiones existentes) a otra llamada fase de empresa de desarrollo minero o empresa de cartera minera, más conocida como "mining house". En esta juegan un rol clave las políticas de desarrollo de la corporación, tanto a nivel de exploración, como a de manejo financiero, a través de una estrategia de "holding" o cartera de nuevos proyectos. Todas las corporaciones mineras internacionales exitosas, sean públicas, privadas o mixtas, han pasado desde la etapa operacional a la de desarrollo minero.

Aquellas corporaciones estadounidenses, canadienses o finlandesas que vieron agotados sus yacimientos domésticos, se lanzaron en una agresiva búsqueda de nuevos proyectos más rentables y de mejores leyes en otros países, entre ellos Chile, que dispone de las más ricas reservas de cobre y otros metales. Por sí sola, Codelco posee más del 20% de las reservas relevantes mundiales de cobre. Al apreciar la riqueza de este patrimonio se advierte que la Corporación no es únicamente un conjunto de divisiones.

El valor económico de Codelco está muy por encima - más del doble - de su valor libro, que bordea los 5000 millones de dólares. La diferencia entre ambos valores se explica porque las actuales restricciones institucionales que afectan a la empresa no permiten una valoración de mercado de gran parte de sus "activos sombras", para usar un término económico, o de su "blue sky", para usar el término minero que define el potencial inexplorado de pertenencias o compañías del sector.

#### **4. CURSOS Y OPCIONES DE ACCION**

Debido a las restricciones que limitan la capacidad de respuesta de Codelco, la tendencia a la caída en el precio del cobre, a diferencia de otros casos, ha acentuado aun más la disminución en los excedentes. Por este motivo, los aportes totales de la empresa al Fisco,

7

medidos como utilidad antes de impuestos, han bajado desde 1 550 millones de dólares en 1990, a 950 y 980 en 1991 y 1992. Para 1993 se proyecta entre 600 y 700 millones de dólares, la mitad o menos de lo que aportó al Fisco en 1990, por concepto de utilidad.

Tal situación de caída en los excedentes, sumada a las restricciones de endeudamiento, constituyen una gran traba para que Codelco pueda pasar y evolucionar hoy desde la fase operacional a la de corporación de desarrollo minero.

¿Qué se puede hacer para remediar esta situación? Para ello debemos dar respuestas concretas a los tres puntos que aludimos anteriormente: el área de la gestión de las operaciones existentes, el área del régimen institucional de inversión y, finalmente, el área de desarrollo de nuevos proyectos y negocios. Quisiera profundizar sobre lo que significa una nueva acción en estas áreas.

En primer lugar, respecto de la gestión hay todavía muchas rigideces. Algunas que se originan en disposiciones legales, pero muchas otras en la cultura misma de CODELCO. No existe todavía una separación clara entre el dueño y los organismos designados por este para administrar la empresa. La confusión de roles deja difusos los criterios de evaluación y responsabilidad en la gestión. Es necesario avanzar hacia un nuevo régimen de Codelco y la Gran Minería, que resuelva sobre los temas más candentes de agencia de la Corporación, y la dote de facultades de inversión y tributarias que no la discriminen respecto de sus competidores privados.

En la misma dirección, debiera darse cuenta de la necesidad de desarrollar criterios más estables y tecnificados para el nombramiento del Directorio de estas empresas, fortaleciendo su rol y haciéndolo más independiente de consideraciones políticas o de corto plazo.

Asimismo, es preciso continuar avanzando en la descentralización con el criterio de definición de cada unidad o división operacional como un centro de costo con verificadores de gestión y también como una entidad de tipo empresarial, profundizando los

8

convenios de desempeño. Incluso cabe pensar a futuro en la posibilidad de establecer diversas empresas independientes operativamente pero que respondan a una entidad que define las políticas corporativas.

En gran medida lo anterior se facilitaría si, adicionalmente, se incorpora a Codelco en forma limitada y minoritaria a inversionistas institucionales en los nuevos proyectos de desarrollo. De esta manera se crearía un mecanismo de accountability o control de gestión propio de criterios de mercado.

En segundo lugar, en el área de régimen institucional e inversional, se debe implementar un mecanismo que le permita a CODELCO contar con los recursos adecuados de inversión

Para lo anterior es importante que el actual debate sobre el futuro de las empresas públicas quede expresado en un nuevo Estatuto de la Empresa Pública y, en el caso de la minería, en un régimen para Codelco, que elimine el carácter de excepción que los actuales dispositivos institucionales implican para esta empresa, y que incorpore criterios de mercado y estimule la colaboración con el sector privado.

En tercer lugar, en el área de nuevos proyectos, el desarrollo de El Abra y Radomiro Tomic, y teniendo en cuenta que tienen tasas internas de retorno superiores al 28%, resultaría sumamente efectivo. En este sentido, debe asumirse el compromiso de proseguir con la política de asociaciones para desarrollar y materializar El Abra, y también buscar una pronta formula institucional para acelerar la realización del proyecto Radomiro Tomic. Invertir hoy, significa que estas inversiones entrarán en estado de régimen en el ciclo alto de precios, con las consiguientes ganancias.

En esta área de desarrollo y de nuevos negocios es necesario avanzar en un diseño de un dispositivo institucional específico, en que una de las alternativas a evaluar puede asumir la forma de una compañía de inversiones. Este dispositivo debería tener las características de los modelos de gestión de cartera minera internacionalmente válidos. Es decir debe cumplirse con los desafíos de diversificación de riesgos,

flexibilización financiera y optimización en la asignación de los fondos de inversión. El marco de selección de socios privados e institucionales, para nuevos proyectos se realizaría en base a criterios de transparencia, eficiencia y valor económico.

En síntesis, Codelco puede afirmar su posición competitiva mediante cambios en su estructura empresarial para lograr una administración eficiente y una política de asociación con privados en el desarrollo de nuevos proyectos, maximizando su aporte al Fisco. Esta es la única manera de asegurar los retornos de Codelco para todos los chilenos y de fortalecer o elevar el valor presente de la Corporación.

Esta visión apunta decididamente a favorecer el escenario en que Codelco se mantiene como una empresa pública, y se transforma en una corporación de desarrollo minero, con una visión estratégica de su cartera. Ello, por un lado, redundaría en mejorar la gestión. Por otro lado permite incorporar los aportes privados para el desarrollo de CODELCO.

Obviamente, la estrategia de transformar a Codelco en una corporación de desarrollo minero requiere también introducir cambios en la relación entre la empresa y su dueño: una definición más clara de misión por parte del dueño; dotarla de mayor autonomía, asimilando su estructura tributaria a la de otras empresas, y liberándola de las trabas a su política de inversión y endeudamiento.

Algunas de estas reformas requerirían a futuro de cambios en los dispositivos legales vigentes. Ciertamente, una visión de futuro tendría que asumir estas responsabilidades, precisamente para desarrollar a Codelco bajo control público y evitar que una caída en la percepción del valor presente de la Corporación, producto de la falta de inversiones oportunas, desemboque en el triunfo de las presiones privatizadoras.

## 5.- REFLEXION FINAL

La sociedad chilena sufrió en períodos anteriores por exacerbar sus conflictos en torno a la propiedad. Los tiempos son

10

distintos: lo que más importa en la actualidad son los resultados. Estos serán evaluados por la sociedad, que actuará en consecuencia.

Chile tiene una oportunidad extraordinaria. Es una responsabilidad compartida potenciar esta posibilidad y pensar en el desafío de una Gran Minería moderna y competitiva para el 2000, que refleje criterios de eficiencia en su gestión y transparencia en su control; que sea dinámica en su desarrollo para mantener una posición de liderazgo en el mercado internacional; que pueda afrontar el desafío de la sustentabilidad ambiental, e incurrir en ese costo sin reducir su competitividad; que sea abierta a la participación de inversionistas institucionales y de los propios trabajadores para modernizar las operaciones existentes y evitar que se rezaguen transformándose en unidades demandantes de subsidios; que sea abierta a asociaciones con empresas internacionales para desarrollar exitosamente una cartera de nuevos proyectos y negocios.

Todo esto es posible. No hay soluciones fáciles, y las consignas, de un lado u otro en nada ayudan. Se requiere de la voluntad del país y de aquellos que trabajan en el sector para mirar al futuro con valentía e imaginación, crear las condiciones de una Gran Minería del 2000, porque el destino de Chile sigue y se mantendrá por largo tiempo vinculado a su minería. Y que en definitiva, crear las condiciones para un Nuevo CODELCO y para una Gran Minería del 2000 es un empresa que involucra los intereses de todos los chilenos.

Muchas gracias.

REPUBLICA DE CHILE  
MINISTERIO DE MINERIA

FAX No. 031

No. PAGES. (INCLUIDA CARTILLA) 11

ENVIADA A FAX No. 277 4917

A : SR. RICARDO LAGOS  
DE : SUBSECRETARIO DE MINERIA  
REF. : DISCURSO

FECHA : 19 de julio 1993.

MENSAJE:

ATENTAMENTE,

IVAN VALENZUELA RABI

EN CASO DE PROBLEMAS EN LA TRANSMISION SIRVASE LLAMAR A: SUBSECRETARIA DE MINERIA. FONOS 02 696 7804 - 698 8404. 1104 04