



## **CODELCO: HACIA UNA CORPORACION PUBLICA DE DESARROLLO MINERO GLOBALMENTE COMPETITIVA**

### **1. EL DEBATE ACTUAL SOBRE CODELCO Y SU CONTEXTO**

En la actualidad se ha desarrollado un debate sobre el futuro de CODELCO y de otras empresas públicas y mineras significativas.

El esfuerzo de este documento es desarrollar un análisis de CODELCO desde una óptica de país y de consenso, que explora el potencial de CODELCO para contribuir a nuestra segunda fase exportadora y al mejoramiento de nuestra inserción económica internacional.

Es una tesis (proposición) que desarrollaré en este trabajo, que el elemento clave, para repensar y rediseñar CODELCO con una visión de futuro, no es la variable de propiedad sino la variable de desarrollo y gestión estratégica. En otras

palabras, aquella variable que incide en la estrategia de desarrollo o maximización del valor presente de la empresa.

Ha sido la experiencia del pasado que una vez mas pareciera repetirse que el poner el acento en la polémica sobre la propiedad lleva a una situación de polarización ideológica innecesaria e indeseable, y que puede llevar a una situación de suma cero a la gestión de CODELCO.

Dadas las dimensiones de CODELCO, no cabe duda que la calidad de su gestión y su estrategia son factores importantes que inciden en nuestro modo de hacer empresa, en nuestro modo de exportar, y en definitiva, en nuestro modo de articular uno de los complejos tecno-productivos mineros más grandes del mundo con la economía internacional.

El insistir sobre el tema de la propiedad no solo divide y polariza, e introduce antagonismos en la vida laboral que son incompatibles con una sana gestión de la empresa, sino además elude el desafío principal, que es encontrar una nueva fórmula de desarrollo para CODELCO.

## **2 LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO PARA CODELCO**

¿Porque creemos que se justifica sostener la necesidad de un nuevo Modelo de Desarrollo para CODELCO?.

Esto es así porque creemos que CODELCO debe enfrentar un proceso de cambios profundos, tanto en su estructura como empresa así como en la relación con su entorno institucional, y no limitarse a cambios cosméticos de gestión o caer en la tentación simplista de un modelo de privatización, que se aplicaría fuera de las circunstancias nacionales que explican la originalidad del caso de CODELCO.

### **2.1 LA ORIGINALIDAD DEL CASO DE CODELCO**

La originalidad del caso de CODELCO fue que por voluntad mayoritaria de los chilenos, nuestro país pactó la nacionalización de un conjunto de empresas separadas, y las transformó en una Corporación Nacional, asumiendo el Estado Chileno la responsabilidad de administrar el distrito minero de cobre más grande del mundo, y llevar este distrito

a una nueva fase de desarrollo Corporativo. Por lo tanto, desde el punto de vista de la globalización y del tratamiento del riesgo, la Nacionalización fue un paso enormemente positivo y progresivo, pues dotó a Chile de una Corporación del Cobre que durante mucho tiempo fue extraordinariamente competitiva a nivel internacional.

Por lo tanto un primer motivo de orgullo, es que una fase que toda Corporación Minera Internacional debe desarrollar aumentando su escala de operaciones e inversiones, en Chile esto fue sólo posible debido al proceso consensual de Nacionalización y la voluntad de todos los chilenos. Entonces, digamos por lo tanto, que la Nacionalización del cobre no sólo fue políticamente correcta, sino también técnicamente correcta, pues le dio un gran valor presente a la Corporación, que no es la mera suma de los valores de sus divisiones o de las empresas previas que fueron incluidas en el proceso de Nacionalización.

Uno de los graves errores de quienes hoy dogmáticamente reclaman la privatización consiste en no entender la originalidad del caso de CODELCO.

Obviamente todo proceso que es correcto en una época, presenta limitaciones en la siguiente.

La Corporación del Cobre fue sujeto a un conjunto de disposiciones legales e institucionales, tanto en materias de régimen tributario e inversional, así como en la definición de la relación de la empresa con su dueño, que limitaron el desarrollo de ésta. Así, mientras sus competidores internacionales enfrentaban procesos corporativos de un nuevo reajuste estructural para pasar a una segunda fase, caracterizada por la globalización y la intensificación de la competitividad internacional, CODELCO permaneció como corporación estancada en una fase operacional y postergó la dimensión del desarrollo estratégico. Esto es la raíz principal de los problemas actuales de CODELCO: ausencia de un plan de desarrollo coherente, atraso en los programas de nuevos proyectos, y por ende, se ha pegado la rentabilidad media de CODELCO a la de yacimientos que han envejecido, y que estructuralmente enfrentan una subida en sus costos unitarios de operación.

## 2.2 EL ROL DEL SECTOR PUBLICO EN RELACION A CODELCO Y EL SECTOR MINERO

Es en el conjunto de restricciones y distorsiones del proceso de inversiones de CODELCO en donde debemos buscar la raíz del problema; porque es claro que la rentabilidad marginal de la inversión en las operaciones existentes es considerablemente menor que la rentabilidad de la inversión en nuevos proyectos, en un distrito minero como el nuestro, que en materias de cobre, es el más rico del mundo. Es en la discrepancia de rentabilidad entre el proceso actual de inversiones y el proceso potencial de inversiones de CODELCO, donde debemos buscar el origen del deterioro del Valor Presente de la Corporación. Lo que sucede, es que debido a la jibarización de este proceso inversional, CODELCO tiene un gran valor sombra inexplorado, que hace que su valor económico real más que duplique su valor libro.

En primer lugar entonces, hoy la privatización de CODELCO como solución conlleva el riesgo de desestructuración de la empresa como Corporación, y el "martilleo" por partes de sus activos o proyectos rentables. Es probable que algunas

opciones, esgrimiendo una frustración sobre los esfuerzos de modernización de CODELCO, cuestionen su capacidad de gestión eficiente y de operación exitosa de proyectos, pronunciándose en definitiva por un esquema de licitación por partes de la Corporación.

Esto conllevaría a una pérdida en términos de país de aquel valor presente agregado que significa el desarrollo corporativo de CODELCO hacia una segunda fase. Dada la estructura actual del mercado global minero, la privatización de CODELCO equivale a una fragmentación de esta en los holdings de varias compañías internacionales. Y eso conlleva una pérdida potencial de valor presente de CODELCO considerado en su conjunto. Es decir, en la actualidad y para el mediano plazo, la privatización de CODELCO tendría un significativo costo-país en términos de pérdida de valor presente de la Corporación.

En segundo lugar, y en una perspectiva de más largo plazo, hay que considerar, que el Estado, a través de una política de explotación racional de CODELCO y de sus pertenencias mineras, no puede dejar de ejercer, aunque sea en asociación

con terceros una función de regulación del desarrollo del potencial minero, por un lado desarrollando políticas inversionales anticíclicas, y por el otro precaviéndose contra una sobre-explotación del cobre que llevara en el futuro a una prolongada sobre-oferta del mismo. En este sentido, la política de desarrollo de CODELCO debiera colaborar o contribuir, en conjunto con la de otros grandes productores, a la suavización de los ciclos de mercado del cobre, y a una cierta defensa del precio de equilibrio de más largo plazo.

En este sentido en el mediano plazo existe el riesgo de pérdida de valor presente que representa un eventual financiamiento de CODELCO, y su contraparte, es decir el riesgo de que un proceso de martilleo irracional de las pertenencias de CODELCO al sector privado llevara en el largo plazo a una sobre-explotación del cobre, tal que se tradujera en una caída del valor económico de las operaciones en este sector.

CODELCO, por encima de cualquier consideración, necesita elevar su valor económico, en forma gradual y sostenida, a través de una nueva política de desarrollo corporativo, que en



las circunstancias actuales, solo puede ser realizada bajo control público de la Corporación, pero abriendo ésta a diversos grados de asociación con el sector privado.

Hay quienes piensan en la privatización como un remedio para todos los males de las empresas. Existe un viejo dicho que dice: "El jardín siempre luce más verde en la casa de al lado". En términos corporativos esto quiere decir que también en las corporaciones privadas existen problemas de agencia y principal, y que también muchas corporaciones han tenido problemas estructurales para adaptarse a la fase global de competitividad. Por lo tanto no debiéramos buscar recetas simplistas.

### **3. CARACTERISTICAS DE UN NUEVO MODELO DE CORPORACION PUBLICA DE DESARROLLO PARA CODELCO**

Quisiera ahora destacar los elementos principales que definen un nuevo modelo para CODELCO.

El mercado internacional de commodities, y entre ellas el cobre, ha enfrentado un ajuste estructural que tiene dos efectos importantes.

En términos de efecto país, enfrentamos un significativo deterioro de nuestros términos de intercambio, con una caída del precio promedio del cobre de aproximadamente 10%.

En términos de CODELCO como empresa, enfrentamos el desafío de incrementar su competitividad para poder hacer frente a las nuevas exigencias del mercado internacional.

Creemos que el modelo que mejor se adapta para que CODELCO asuma este desafío es el definido como una Corporación de Desarrollo Minero, cuyo control estratégico y propiedad se encuentra en manos del Estado.

Básicamente este modelo consiste en buscar, por un lado, un esquema institucional y de gestión para optimizar las operaciones de las divisiones existentes; por el otro, en crear un dispositivo de manejo eficiente de una cartera de nuevos proyectos y negocios, tales como los proyectos El Abra y

Radomiro Tomic, que se encuentran entre los proyectos mineros más rentables de el mundo.

Forma parte de este modelo el definir las políticas de asociación pertinentes para CODELCO, diferenciando las fórmulas de asociación en cada caso particular, pero buscando que éstas cumplan con algunos objetivos básicos:

1. Que promuevan la maximización del valor presente de los nuevos emprendimientos de CODELCO y del conjunto de la Corporación.
2. Que estimulen una mejoría en la gestión de las unidades de CODELCO sujetas a asociación, de acuerdo a criterios de accountability.
3. Que fortalezcan la sinergia institucional del conjunto de actores involucrados en la relación principal - agente - operadores, es decir que reduzcan el grado de conflictos institucionales y promuevan la colaboración consensual de los actores principales del proceso minero público. Si esta relación no es estable, la gestión de CODELCO

resulta inviable.

#### **4. AJUSTES INSTITUCIONALES Y DESAFIOS DE GESTION.**

En la actualidad, se ha configurado una coyuntura en la que urge introducir cambios rápidos y profundos en CODELCO. En esta situación se mezclan factores estructurales y factores de corto y mediano plazo.

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.

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.

#### 4.1 CAMBIOS A NIVEL DE GESTION

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 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.

También se requiere, y en forma muy urgente, introducir

cambios profundos en las relaciones laborales y la gestión de recursos humanos. Para ello se requiere elaborar una estrategia que se aleje del marco confrontacional, que está llevando a la gestión de CODELCO a una situación potencial de suma cero, en beneficio de la integración del sindicalismo y de los trabajadores a una visión de desarrollo de CODELCO. Para ello se requiere potenciar los beneficios que derivan de un programa de desarrollo, y la pactación de un consenso sobre la necesaria gradualidad para asumir los costos de un proceso de racionalización productiva. Ello a su vez requiere considerar los factores de equidad social necesarios para compensar los costos del ajuste y de programas graduales de reducción de personal que acompañarían una reestructuración más profunda de la Corporación.

#### 4.2 CAMBIOS A NIVEL DE REGIMEN INSTITUCIONAL E INVERSIONAL

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, y también proceder a una normalización del régimen tributario a que está afecta la Corporación. El nuevo marco institucional de CODELCO, debe proporcionar las holguras necesarias para poder implementar una política inversional flexible y consistente con una estrategia de maximación del valor presente de la Corporación.

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.

#### 4.3 DESARROLLO DE LA CARTERA DE NUEVOS PROYECTOS

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 fórmula 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.

#### 4.4 UNA VISION DE CONJUNTO DEL DESAFIO DE DESARROLLO PARA CODELCO

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, redundará 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.