

Universidad de Chile
Instituto de la Comunicación e Imagen
Escuela de Periodismo

Memoria para optar al Título de Periodista

El auge del cobre, la sensación de riqueza y la política fiscal

Alumno:
Rodrigo Cárdenas Delgado

Profesor-guía:
Gustavo González Rodríguez

Octubre de 2008

ÍNDICE

1.- INTRODUCCIÓN.....	3
2.- ORIGEN Y ESCENARIO DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL DEL COBRE.....	6
3.- MARCO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y FISCAL DE CHILE.....	19
4.- AUGE DEL COBRE Y EL PAPEL DE CHINA.....	35
5.- AGITACIÓN SOCIAL, SUBCONTRATACIÓN Y CAMBIOS EN LA EDUCACIÓN.....	46
6.- SORPRESA Y NUEVOS AJUSTES DE POLÍTICA FISCAL.....	73
7.- CONCLUSIONES.....	89
8.- FUENTES DE CONSULTA.....	93

1.- INTRODUCCIÓN

El 30 de noviembre de 2005 fue un día histórico para la economía nacional. El precio de la libra de cobre en la Bolsa de Metales de Londres –centro del comercio financiero para el principal *commodity* nacional- llegaba por primera vez en la historia a dos dólares.

Este evento marcó el inicio de lo que sería un nuevo escenario para el metal rojo por su relevancia en la economía chilena. Toda la discusión sobre el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de los próximos años se basaría en qué hacer con los nuevos recursos.

Es que el país se sacó la lotería o, más específicamente, las arcas fiscales y las empresas mineras privadas ganaron el premio gordo, gracias a este aumento en el precio del cobre, lo cual produjo una serie de efectos en el resto de los sectores.

Las buenas noticias que auguraba el precio del metal rojo se revirtieron en la primera gran carga del cuarto gobierno de la Concertación. A los problemas objetivos en términos macroeconómicos que podía generar –y ya estaba generando– la masiva entrada de divisas al país, se sumaron las fuertes presiones de los grupos con intereses, debido a la “sensación de riqueza” que se generó sobre el Fisco. La idea de “un Estado rico” elevó las esperanzas de muchos que vieron en este momento la oportunidad precisa para hacer ver deseos o peticiones guardadas o que en años anteriores eran desechadas bajo el argumento de la

“escasez de recursos”. De hecho, la falta de liquidez era –hasta hace poco- una situación normal de un país en vías de desarrollo como Chile.

Sin embargo, tras la crisis asiática de fines de los 90, el país ya no era el mismo en materia de políticas económicas, y las autoridades del Ministerio de Hacienda y el Banco Central optaron por la “prudencia” y “responsabilidad”.

Los técnicos de ambas instituciones no estaban dispuestos a que se les culpara de una nueva recesión, como la de 1999, a amarrarse a políticas que debilitaran lo más importante que, a su juicio, tendría el país: su credibilidad económica.

Así, el instituto emisor terminó de instaurar en 2001 su nuevo marco de política monetaria y cambiaria, dejando al dólar flotar libremente. Mientras, en Teatinos 120, Hacienda daba vida a una regla fiscal que permitiría sortear los momentos malos del ciclo económico, pero que a su vez aplacaba los beneficios de las épocas de “vacas gordas”.

Tanto el ministro de Hacienda, Andrés Velasco, como el Consejo del Banco Central debieron afrontar el primer impacto recién asumido el nuevo gobierno: la caída en el tipo de cambio, que ya venía generando una gran cantidad de reclamos en los exportadores nacionales, especialmente los del sector agrícola, que decían estar perdiendo competitividad.

Ésa fue la primera alerta de una seguidilla de problemas y complicaciones, tanto políticas como económicas que traería el precio histórico del metal rojo.

En 2006 comenzaron los ruidos de sectores sociales. Los primeros en llamar la atención fueron los trabajadores subcontratistas de Codelco, quienes en

enero de ese año iniciaron el primer paro importante que más tarde se convertiría en un movimiento mucho más fuerte.

Las protestas estudiantiles, las demandas salariales de los empleados fiscales y los del área de la Salud que vinieron después, fueron algunos de los más importantes choques sociales que tuvo que afrontar el gobierno en los primeros meses la administración de Michelle Bachelet debido a la “sensación de riqueza”.

A esto, se sumaron los reclamos de los exportadores por el tipo de cambio y también las propuestas de prácticamente todos los centros de estudios y economistas de diversas tendencias políticas sobre “en qué gastar los recursos del cobre”.

En este marco la división entre los que querían invertir de inmediato los nuevos recursos y quienes optaban por ahorrarlos fue creciendo y, aunque estos últimos parecen haber ganado la pelea técnica sobre el tema, aún la última palabra no está dicha.

Justamente, para amarrar de mejor forma las políticas actuales, en el gobierno impulsaron nuevos ajustes fiscales, poniendo por ley decisiones que eran de carácter administrativo, convirtiendo la rigidez del gasto fiscal entre las mayores del mundo. La consigna fue preservar la abultada cuenta de ahorros.

Aunque esta memoria recoge lo sucedido hasta 2007, los hechos ocurridos durante el cierre de ésta –con la nueva crisis del sistema financiero mundial gatillada por las “hipotecas basura”– se transformaron por cosas del destino en el broche justo de la historia. Se había declarado el “fin del súper ciclo del cobre”.

2.- ORIGEN Y ESCENARIO DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL DEL COBRE

La historia de la producción de cobre en Chile se remonta a los pueblos atacameño y diaguita, quienes en la época precolonial ya utilizaban ese metal para la creación de objetos de uso diario y religioso.

Tras la llegada de los españoles, la extracción de cobre se mantuvo acotada pero persistentemente en el norte del país. Así, no fue hasta después de la independencia del país que se comenzó a explotar esta materia prima con cada vez mayor intensidad.

En 1810, la producción de cobre del país alcanzaba a cerca de 19.000 toneladas al año, anticipando el potencial que existía en Chile para la extracción del metal rojo¹.

Así, entre los años 1820 y 1900, Chile produjo dos millones de toneladas de cobre en total, lo que lo convirtió por un tiempo corto en el primer productor y exportador mundial. Aunque, durante los últimos años del siglo XIX el interés por invertir y explotar estos yacimientos fue decayendo, en parte por el auge sin precedentes del salitre, el producto básico estrella en ese tiempo.

Una muestra de esto, es que en 1897 la cantidad de cobre producido estuvo prácticamente en los mismos niveles que en 1810. A pesar de permanecer a la sombra del salitre, el metal rojo adquirió importancia en el comercio exterior y se transformó en uno de los principales productos de exportación nacional.

En el siglo XX se comenzaron a realizar inversiones en yacimientos importantes y que, con modificaciones lógicas, continúan vigentes hasta hoy,

¹ CODELCO, Memoria Anual de 2006, Pág. 25, 2007

como Chuquicamata, en manos de capitales norteamericanos que crearon la empresa “Chile Exploration Company”, la cual en la década de 1920 fue vendida a la poderosa “Anaconda Copper Mining Co.”, que por esos años era una de las cinco firmas más grandes del mundo y estaba ligada a la familia Rockefeller.

Por su parte la mina El Teniente de Rancagua fue adquirida en 1904 por el estadounidense William Braden, -conocido como “el rey del cobre”- al fundar la compañía Rancagua Mines con sede legal en Estados Unidos y asociándose con Barton Sewell, por quien se nombró así al pueblo aledaño a la mina, donde vivían los trabajadores.

El consumo mundial de cobre tuvo un explosivo crecimiento al inicio del siglo pasado, como consecuencia del desarrollo de la industria eléctrica y de telecomunicaciones, tras la invención del telégrafo (1840), el teléfono (1875) y la ampolla eléctrica (1879)².

Gracias a la masificación de la red eléctrica, entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX el consumo mundial de cobre se duplicó cada 12 años, pasando de 288.500 toneladas en 1890 a 2.711.100 en 1940³. La demanda fue tal que en ese período el precio promedio del cobre fue muy superior al promedio de los años siguientes, impulsado además por la falta de productos sustitutos, como los plásticos.

En este contexto floreció la industria internacional del cobre, con grandes transnacionales que comenzaron a llegar a Chile, incrementando de manera explosiva la producción del metal durante los años que siguieron.

² MARDONES, José Luis, Las Industrias del Cobre y del Aluminio: Una Revisión de Cambios Estructurales, Pág. 4, Cuadernos de Economía UC, Vol. 21, 1984.

³ MARDONES, José Luis, Op. cit. Pág. 4

En la segunda Guerra Mundial, Chile le vendió a Estados Unidos el metal rojo en un precio fijo de 0,117 dólares la libra, lo cual estaba por debajo del precio de mercado, haciendo perder al país cerca de 500 millones de dólares anuales⁴. Este precio se duplicó una vez terminada la guerra, aunque aún era bajo.

En 1950, al entrar en guerra con Corea, Estados Unidos volvió a fijar el precio del cobre chileno –en una decisión en conjunto con las mineras Anaconda y Kennecott–, en 0,245 dólares.

Un año después, en 1951, entró en vigencia el Convenio de Washington, que aumentó el precio en tres centavos, quedando en 0,275 dólares por libra y entregando el 20% de la producción total al Estado chileno para que éste lo vendiese. Asimismo, Chile se comprometió a tener como único destino de las exportaciones de cobre a Estados Unidos.

El camino a la nacionalización

En febrero de 1952 se aprueba la primera Ley del Cobre -Nº 10.255- en virtud de la cual el Estado chileno vendía -por intermedio del Banco Central- la totalidad del cobre de la gran minería. Esto duplicó el valor del metal y abrió el mercado europeo, el que desplazó a Estados Unidos a un segundo lugar.

Esta situación volvió a revertirse en 1955 con la llamada ley del Nuevo Trato, donde las empresas nuevamente tomaron el control de los precios y los

⁴ BRAVO, Rafael, “Las políticas del cobre en Chile”, Revista Nueva Sociedad Nº 15, Pág. 8, 1974

fijaron –en acuerdo con el gobierno estadounidense– en valores menores a los de mercado para venderlo a Estados Unidos.⁵

A inicios de la década de 1960 se instauró en gran parte del país un sentimiento nacionalista, el que involucraba la idea de recuperar los recursos naturales en manos de empresas privadas, principalmente extranjeras.

Tras el proceso de “chilenización” realizado durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva y que implicaba pasar parte de la propiedad de las empresas privadas a manos del Estado, a través de compra de acciones, el 16 de julio de 1971, durante el gobierno de Salvador Allende, se promulgó la Ley 17.450, a través de la cual el Estado obtuvo el dominio de todas las minas existentes en el país y se estableció un nuevo régimen de administración y concesión⁶.

La nueva legislación estipuló que las empresas privadas debían entregar al Fisco las “utilidades excesivas” que hubiesen obtenido desde el año 1955, año desde el cual operaba las normas tributarias vigentes para las mineras.

El resultado de este proceso fue la expropiación de las grandes empresas mineras sin un pago indemnizatorio de por medio. Esto, ya que -de acuerdo a los cálculos del Ejecutivo- las deudas de las firmas con el Estado por estas utilidades excesivas era mayor al precio mismo de las cupríferas privadas.

⁵ El ex senador Jorge Lavanderos recordó durante un discurso pronunciado el 11 de julio de 2000, sobre la defensa del cobre para Chile que el gobierno de EE.UU. boicoteó la primera ley del Cobre de Chile. “El Gobierno americano y las empresas extranjeras boicotearon este intento de soberanía bloqueando el cobre chileno en los puertos e impidiendo que este se vendiera”, afirmó el parlamentario.

⁶ La Ley 17.450 señala que “por exigirlo el interés nacional y en ejercicio del interés soberano e inalienable del Estado de disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, se nacionalizan y declaran por tanto incorporadas al pleno y exclusivo dominio de la Nación las empresas extranjeras, que constituyen la gran minería del cobre”.

Tras el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, estas empresas sí recibieron indemnizaciones de parte de la Junta de Gobierno, al menos hasta 1975⁷.

En este nuevo marco jurídico y de dominio del metal rojo por parte del Estado, se profundizó la producción nacional, creándose en 1976 la Corporación del Cobre de Chile (Codelco), empresa del Estado, que agrupa a los yacimientos existentes en una sola Corporación, con características minera, industrial y comercial y que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Minería.

La empresa rápidamente se convirtió en un gigante, debiendo afrontar durante los años '70 las presiones de los grupos de poder liberales, quienes presionaban al régimen dictatorial del general Augusto Pinochet para que abriera el control del cobre también a manos privadas.

El grupo de asesores económicos de los primeros años del nuevo régimen, los llamados “Chicago Boys”⁸ –como Sergio de Castro, Fernando Léniz y Miguel Kast, entre otros– pregonaban la idea de que el Estado debía abrir el sistema económico para atraer a los capitales extranjeros. Ésta sería la mejor forma de desarrollar el país, indicaban. Por lo mismo, Codelco estuvo siempre en la mira para una posible privatización.

En esta línea, varios apostaron por introducir normas en la Constitución de 1980 que permitieran la entrega de los yacimientos a manos privadas, lo cual no

⁷ SOTO, Hernán, “El Cobre: Un caso de renacionalización truncada”, en Revista Punto Final N° 502, en Internet <http://www.puntofinal.cl/010730/nactxt2.html>

⁸ El grupo de los “Chicago Boys” estaba constituido por economistas de la Universidad Católica que, gracias a un convenio suscrito con la Universidad de Chicago, fueron a realizar estudios de posgrado a esa casa de estudios norteamericana, la cual es una de las cunas del liberalismo económico que se implantó en Chile y, luego, en otros países de la región. El programa económico que estos expertos impulsaron en el país se conoció con el nombre de “El Ladrillo” y tenía como ideas principales la apertura comercial, la privatización de las empresas estatales y una fuerte defensa del sistema de mercado.

fructificó. Sin embargo, las presiones no cesarían ahí. Tanto la Sociedad Nacional de Minería (Sonami) –entidad gremial de empresarios privados con intereses en ese rubro– y los inversionistas de las empresas extranjeras continuaron incentivando al gobierno a abrir el sector, para lo cual contaban incluso con Pinochet, quien estaba de acuerdo con esta idea.

De acuerdo al libro “La historia oculta del régimen militar”, de Ascanio Cavallo, Manuel Salazar y Óscar Sepúlveda, en noviembre de 1980 el titular del Ministerio de Minería, el contraalmirante Carlos Quiñones, recibió una carta del presidente de Sonami, Manuel Feliú, en la que se señalaban los grandes riesgos de que la inversión extranjera se paralizara por la falta de garantías a la propiedad privada⁹.

Justamente una de las empresas más grandes del mundo, Exxon, anunciaba por la misma época que paralizaría su inversión en el país, sólo pocos años después de haber comprado el yacimiento Disputada.

Pinochet, firme en su idea de traspasar el control de los nuevos yacimientos a los privados, entregó al economista José Piñera Echeñique la misión de buscar una solución que permitiera que se diera ese escenario. El hasta entonces ministro del Trabajo pasó a desempeñarse en la cartera de Minería, desde donde debió encontrar la forma de “cuadrar el círculo”.¹⁰

En 1981 el economista descubrió que en la carta fundamental “quedó una norma, y en eso difiere de la Constitución de Allende, que señalaba que una ley de

⁹ CAVALLO, Ascanio *et al*, “La historia oculta del régimen militar”. Pág. 289. Editorial Grijalbo. 1997.

¹⁰ José Piñera indicó en 2003 –durante un discurso a propósito de la reedición del libro “Fundamentos de la Ley Constitucional Minera”, realizado por Sonami- que cuando Pinochet lo nombró ministro de Minería, le dijo “Presidente esto parece la cuadratura del círculo, usted quiere que arregle esto que está en la Constitución”.

rango orgánico constitucional iba a definir una concesión minera, pero era una cosa frágil. ¿Quién iba a invertir mil millones de dólares en una concesión, que hasta ese momento no era nada?”.¹¹

Así, se elaboró la nueva ley minera –con carácter de ley orgánica constitucional– que fue promulgada el 7 de enero de 1982 y que permitía la concesión indefinida de los yacimientos poniendo resguardos para los privados en caso de una expropiación.

“La historia oculta...” narra cómo Piñera logró reinterpretar la carta fundamental, en relación al uso que se le debe dar a las concesiones. Según la Constitución, la concesión “obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento”, lo cual significaba que el Estado podría vigilar que el concesionario efectivamente explotara los recursos y, de no hacerlo, la concesión caducaría limitando, en la visión de los privados, el derecho de propiedad sobre los yacimientos.

Piñera argumentó que el trabajo minero no siempre se justifica y que el control de este trabajo da origen a la burocracia y a la corrupción, consiguiendo que el amparo se concediera por la patente. “Así, con sólo adquirir la concesión, a un costo elevado, se tendría garantizada la propiedad”¹².

Para resolver cuánto se le debía pagar a las empresas en una eventual expropiación “aplicamos un tremendo concepto de la economía, que es el Valor Presente. Dije: qué pasa si definimos la concesión como ‘el derecho de explotar y continuar explotando’, por lo tanto si se expropia ese derecho, lo que se tiene que

¹¹ PIÑERA, José, discurso “La historia de la Ley Constitucional Minera”, Boletín Minero de Sonami N° 1168, Pág. 12-14, 2003.

¹² CAVALLO, Ascanio. Op. cit. Pág. 290

pagar es el Valor Presente de los Flujos Futuros de Caja, descontada una tasa razonable. Este es un concepto racional, lógico y de acuerdo con el contexto global de la Constitución”, indicaba Piñera.

Esta legislación dejó más que contentos a los privados y tranquilizó a los inversionistas extranjeros. Tanto así que, de acuerdo a palabras del economista en 2003 -durante un encuentro de Sonami- tras la aprobación “se vino la gran expansión de la minería chilena, de una inversión de 16 mil millones de dólares y de un aumento de un millón de toneladas de cobre a cerca de cinco millones de toneladas. La producción de cobre ha aumentado 16 veces, el sector privado produce más cobre que el estatal”.

Esta nueva ley, en conjunto con el Código Minero aprobado en 1983 – redactado por el futuro Ministro de Hacienda, Hernán Büchi Buc–, marcó el inicio de la industria cuprífera actual, a pesar de que aún se levantan voces contra la norma y su visión de la propiedad de los yacimientos.¹³

Antes del auge de precios

La industria nacional de cobre tuvo un sostenido aumento durante las últimas décadas. De acuerdo a los datos de la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco), entre 1994 y 2003 Chile concentraba el 31,4% de la producción mundial del metal rojo, totalizando el último año de la muestra 4.904.200 toneladas.

¹³ El abogado y Premio Nacional de Literatura 2004, Armando Uribe, advierte que esa ley “vulnera claramente los preceptos de la propia Constitución” en varios puntos, entre ellos la no definición de las sustancias susceptibles a ser concesionadas y la no determinación de un plazo fijo. DEDES, Daniel, La Muerte del Royalty: el peso del lobby en el negocio minero, Memoria para optar al título de periodista, Pág. 38, 2004.

Sin embargo, hacia fines del siglo pasado debió enfrentar momentos difíciles, especialmente producto de la llamada “crisis asiática”, una crisis financiera internacional que tuvo su origen el 2 de julio de 1997 con la devaluación del baht -la moneda tailandesa- y que rápidamente alcanzó repercusiones en toda la región del sudeste asiático y luego el mundo.

La presión por parte de especuladores –cuyo caso emblemático fue el del millonario George Soros– sobre las monedas de esas naciones hizo que los mercados se derrumbaran, transformando a esta situación en la que fue denominada por los expertos como la primera gran crisis de la globalización.

La crisis tuvo efectos devastadores en las economías reales de los países asiáticos. De acuerdo a las estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI), Indonesia fue el país más perjudicado, con una caída del 87% en su Producto Interno Bruto (PIB); seguido por Tailandia, con una baja de 57%; Malasia, con 39%; y Corea con 27%, todos ellos eran los llamados “tigres asiáticos”.

Uno de los problemas principales en dichas economías fue que tenían un régimen de tipo de cambio fijo, además de un alto endeudamiento en dólares a corto plazo. Así, cuando comenzó la crisis, los inversionistas tenían en mente sólo una cosa: sacar sus dólares lo más rápido posible, liquidando la moneda local.

Esto obligó a las autoridades económicas a gastar miles de millones de dólares de sus reservas internacionales, lo que finalmente provocó que no hubiese más salida que devaluar, lo que significó la quiebra de miles de firmas que estaban endeudadas y no pudieron cumplir con sus obligaciones.

Una semana después del inicio de la crisis el FMI intervino directamente, entregando un préstamo de 1.100 millones de dólares a Filipinas, para lo cual este país debió primero hacer flotar libremente su moneda. Ésta fue la primera de muchas acciones que emprendió el organismo internacional para tratar de salvar las economías, gastando en total 125.000 millones de dólares, aunque gran parte de las medidas terminaron profundizando la recesión en los países asiáticos. De hecho, en ese lado del mundo, a la crisis asiática se le conoce como “la crisis del FMI”.

La situación se complicó rápidamente en gran parte del mundo, donde se veía que se acercaba un nuevo “tequilazo”¹⁴, aunque en una dimensión mucho mayor. La crisis mexicana fue seguida por un período de pánico en los mercados financieros y muchas otras monedas latinoamericanas se vieron enfrentadas a graves presiones –como las de Brasil y Argentina– y los mercados bursátiles en muchas economías emergentes sufrieron fuertes contracciones entre enero y marzo de 1995. Situación similar se estaba dando con el descalabro asiático.

La crisis financiera global nacida en Asia causó una baja importante en los precios de los principales *commodities*, entre ellos el petróleo y el cobre. Este efecto de contagio a los mercados de materias primas es una reacción natural a la

¹⁴ Se le denominó “tequilazo” a la crisis económica sufrida por México en 1994 y que fue provocada por la falta de reservas internacionales que causó una devaluación del peso mexicano. El entonces presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, aprobó un paquete de ayuda por 50 mil millones de dólares, lo que se sumó a aportes de Canadá, el FMI y de países latinoamericanos, como Argentina y Brasil, economías que se estaban viendo fuertemente perjudicadas por la crisis mexicana.

situación de desmedro económico que estaban viviendo países importadores de estos productos, ya que al existir menor demanda el precio tiende a caer¹⁵.

Esto a su vez provocó una nueva crisis, la rusa de 1998. Este país sufría por esos años de un alto sobreendeudamiento externo, que fue provocado por un gran déficit fiscal y la debilidad del sistema financiero y empresarial. En ese marco, se produjo la caída del precio del petróleo en los mercados internacionales – producto de la crisis asiática–, la principal fuente de divisas de Rusia.

Este escenario produjo una estampida de capitales extranjeros, reduciendo drásticamente la liquidez de ese mercado, lo que a su vez llevó a una depreciación del rublo el 17 de agosto de 1998. Ese día, las autoridades rusas decidieron mover la banda de paridad con el dólar de entre 5,3 y 7,1 rubros a una entre 6,0 y 9,5 rubros, lo que puso en jaque a todo el sistema financiero de esa nación.

En efecto, el precio del petróleo WTI¹⁶ registró niveles mínimos mensuales a partir de mediados de 1998, alcanzando en agosto a 13,4 dólares por barril¹⁷, 6,3 dólares menos que en igual mes del ejercicio anterior. Asimismo, en diciembre de 1998 el valor promedio mensual fue el más bajo desde que en 1983 se creó el registro WTI, al llegar a 11,3 dólares el barril, es decir, casi un 10% de la cotización que tendría ese *commodity* en los primeros meses de 2007.

¹⁵ La única crisis financiera internacional donde no se han visto caídas en los *commodities*, sino que por el contrario, aumentos históricos es en la llamada “crisis subprime”, que se agudizó en Estados Unidos a partir de mediados de 2007.

¹⁶ Se conoce como West Texas Intermediate (WTI) al mercado del petróleo transado en la Bolsa de Comercio de New York y que se usa como referencia en la mayoría de las transacciones de crudo del mundo, incluyendo las que realiza Chile. El precio del petróleo WTI es el valor asignado a los contratos a futuro, en un plazo de tres meses.

¹⁷ Base de datos estadísticos del Banco Central de Chile

El caso del cobre es similar. A partir de mediados de 1998 la cotización del metal rojo en la Bolsa de Metales de Londres comenzó a caer rápidamente. El día que comenzó la crisis asiática la libra de la principal materia prima de exportación nacional llegaba a 0,723 dólares, 36,7% menos que en igual fecha del año anterior.

Sin embargo, la mala situación se fue profundizando a medida que crecían los temores sobre un contagio importante de la crisis financiera en las economías emergentes de América Latina.

El cobre cerró 1998 con un precio de 0,66 dólares la libra y un promedio anual de 0,749 dólares, el menor valor desde 1987. Pero lo peor quedaba aún por venir.

En el verano de 1999 ya se auguraba una crisis mayor en este lado del mundo. El economista de la Universidad Católica Felipe Larraín planteaba en ese momento que “la reciente crisis sufrida por varios países asiáticos ha planteado serias preocupaciones en América Latina sobre la posibilidad de que un efecto ‘contagio’ pudiera gatillar una crisis de proporciones mayores en la región. Esta preocupación se basa parcialmente en una simple extrapolación del llamado ‘efecto tequila’ de 1995, que tuvo repercusiones negativas, por lo menos transitoriamente, en varias economías emergentes, incluyendo algunas con fundamentos económicos supuestamente fuertes. Aun cuando el escenario de crisis no se ha materializado hasta la fecha en América Latina, los mercados de la

región permanecen inestables. Tras el colapso de Rusia a fines de agosto, algunos mercados latinoamericanos se han deteriorado aún más”.¹⁸

En este sentido, una de las principales causas de este deterioro estaría en que “algunos países latinoamericanos tienen importantes problemas económicos propios, que en algunos casos se han agravado aún más por los primeros impactos de la crisis asiática sobre los flujos de capital mundial y los precios de los *commodities*”.¹⁹

En 1999, el precio del cobre en Nueva York siguió descendiendo y llegó el 16 de marzo a su menor valor en décadas, al registrar 0,614 dólares por libra. El promedio anual alcanzó a 0,713 dólares, el menor precio nominal en 13 años. Ese año el PIB nacional tuvo una caída 0,8%²⁰, la peor cifra desde la “crisis de la deuda” de inicios de la década de 1980.²¹

La situación del mercado de los productos básicos siguió desmejorada durante los siguientes años, y sólo comenzó a mostrar signos de revitalización a fines de 2002, con el resurgimiento de los países que quedaron mal parados por la crisis asiática y la fuerza de dos nuevas potencias económicas mundiales: China e India.

¹⁸ LARRAÍN, Felipe y Esquivel, Gerardo. América Latina frente a la crisis asiática. Estudio Públicos N° 73, Pág. 2, 1999.

¹⁹ LARRAÍN, Felipe. Op. cit. Pág. 4

²⁰ De acuerdo a las Cuentas Nacionales del Banco Central, calculadas con año base 1996.

²¹ Se le denominó “Crisis de la deuda” al crash financiero registrado en América Latina y en Europa del Este en 1982, con el colapso total del sistema bancario, producto del sobreendeudamiento externo, entre otros factores.

3.- MARCO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y FISCAL DE CHILE

Los prolongados efectos de la crisis financiera asiática sobre la economía chilena dejaron profundas huellas sobre los expertos nacionales, tanto de la Concertación como de la Alianza, por lo que se comenzó a trazar el camino para que el país esté mejor preparado ante las turbulencias en los mercados internacionales.

Para esto los dos principales entes económicos, el Banco Central y el Ministerio de Hacienda se pusieron a trabajar en fórmulas de cambio de las políticas económicas vigentes hasta entonces. El resultado fue un nuevo marco macroeconómico con cuatro ejes principales: Una política monetaria preocupada sólo de la inflación; un tipo de cambio flotante; una política fiscal enmarcada dentro de una regla de superávit estructural y el fin de los controles a los movimientos de capitales.

Mirando a Oceanía

El primero en realizar cambios en esta materia fue el instituto emisor, el que venía modificando sus políticas paulatinamente desde que la Ley Orgánica Constitucional que le dio el carácter de autónomo del Poder Ejecutivo entró en vigencia en octubre de 1989, sólo a meses de que Augusto Pinochet dejase el gobierno.²²

²² La Ley Orgánica Constitucional N° 18.840 del 10 de octubre de 1989, indica en su artículo 1 que el Banco Central es un “organismo autónomo, de rango constitucional, de carácter técnico, con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida”. Además, establece en su artículo 3 como objetivos de la autoridad

El modelo que comenzó a aplicar el Banco Central tras su autonomía tuvo como referencia las reformas implantadas en su par neozelandés²³, que entre 1989 y 1990 inició un régimen monetario basado en alcanzar una meta de inflación anunciada.

Esta modalidad fue seguida por el Banco Central chileno en septiembre de 1990, cuando por primera vez anunció una meta anual de inflación para el año siguiente. Este método fue ganando cada vez más adeptos entre las autoridades monetarias del mundo, “más por descarte de alternativas que por la búsqueda de un instrumento óptimo”²⁴.

La experimentación que hicieron los bancos centrales en los años previos no dejó satisfechos a muchos. Los dos esquemas de política monetaria tradicionales y usados hasta entonces eran los que apuntaban a un objetivo cambiario, con un tipo de cambio controlado o fijo, y el que se basaba en el crecimiento de los agregados monetarios, es decir, de la cantidad de dinero que circula en la economía²⁵.

monetaria “velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos”.

²³ BANCO Central, La Política Monetaria del Banco Central de Chile en el Marco de Metas de Inflación, Pág. 15, 2007.

²⁴ BANCO Central, Op. Cit. Pág. 15, 2007.

²⁵ Es la suma total o el stock de dinero existente en la economía. De acuerdo a las nuevas definiciones del Banco Central, adoptadas a fines de 2006 y en línea con las sugerencias internacionales, en Chile se consideran tres tipos de agregados monetarios: M1, M2 y M3.

El M1 corresponde a la suma del circulante, cuentas corrientes netas de canje, depósitos a la vista en bancos, distintos de cuentas corrientes a la vista, netos de canje y depósitos de ahorro a la vista. El M2 es el M1 más depósitos a plazo, depósitos de ahorro a plazo, cuotas de fondos mutuos con inversión en instrumentos de deuda con duración de hasta un año y captaciones de cooperativas de ahorro y crédito, menos depósitos a plazo de los fondos mutuos mencionados y de las cooperativas de ahorro y crédito. El M3 corresponde al M2 más depósitos en moneda extranjera, documentos del Banco Central, bonos de Tesorería, letras de crédito hipotecario, efectos de comercio, bonos de empresas, cuotas del resto de los fondos mutuos y cuotas de AFP en ahorro voluntario, menos la inversión por fondos mutuos y AFP en los activos que componen M3.

De acuerdo a las autoridades del Banco Central chileno, los regímenes basados en un ancla cambiaria terminan generando con frecuencia crisis de la balanza de pagos, mientras que los que se fijan en los agregados monetarios tienen mayores dificultades en controlar la inflación.

De esta manera, la política monetaria basada en una meta de inflación fue ganando terreno en el mundo. Sin embargo, para que sirva realmente para controlar la inflación, el instituto emisor sostiene que se necesitan varios requisitos:

1.- La ausencia de dominancia fiscal (política monetaria independiente de necesidades de financiamiento fiscal)

2.- La ausencia de dominancia financiera (política monetaria independiente de necesidades de rescate de una banca insolvente)

3.- La ausencia de otras anclas nominales

4.- La existencia de un banco central con la autonomía y credibilidad técnica y política para conducir la política monetaria al logro de la meta de inflación.

A partir de 1991 y hasta 1999, el Central aplicó el esquema de metas de inflación de forma parcial, ya que durante ese período se cumplían algunas de las condiciones antes mencionadas, pero no todas.

Efectivamente la política monetaria no se supeditó a las necesidades de financiamiento del Fisco ni al rescate del sector financiero privado, pero se fallaba en el tercer requisito macro, que era la coexistencia de dos anclas nominales: la meta de inflación anunciada por el instituto emisor y la banda cambiaria, que era la garantía de que el tipo de cambio se mantendría dentro de un rango con un piso y

un techo predeterminado. Además, faltaba un perfeccionamiento de la conducción monetaria y de la institución, en cuanto a transparencia y gestión, puntos que se tornaron particularmente importantes tras el bullado escándalo Inverlink²⁶.

En septiembre de 1999 se adopta una medida que hasta hoy es altamente cuestionada: la aplicación de un régimen de flotación cambiaria. Con esto se completó el marco de política monetaria basado en metas de inflación, acentuando la importancia por esta variable sobre el crecimiento o el empleo.

Fin al encaje

El 19 de abril de 2001 fue otro día clave en el nuevo marco de política del Banco Central. Desde ese día la institución decidió suspender el encaje aplicado al ingreso de capitales extranjeros, con lo que se abrió completamente el mercado de capitales chilenos.

El encaje, creado en 1991, estableció un depósito obligatorio, en dólares y no remunerado, proporcional a cierto tipo de entradas de capitales, el que debía mantenerse durante un año. Este depósito resultaba en un encarecimiento del financiamiento externo, desincentivando el ingreso de capitales por las vías cubiertas por el mecanismo, y por su diseño éste afectaba fundamentalmente al endeudamiento de corto plazo o “capitales golondrina”.

²⁶ El denominado caso Inverlink estalló en enero de 2003 cuando se detectó la fuga de información en el e-mail del entonces presidente del Banco Central, Carlos Massad. Los datos eran enviados por una de sus secretarias, Pamela Andrada, al gerente de Inverlink Corredores de Bolsa, Enzo Bertinelli. El escándalo fue creciendo y al poco andar se conoció otra arista: el jefe de la mesa de dinero de Corfo, Javier Moya, operaba con Inverlink documentos financieros de la entidad fiscal. Las pérdidas para el país fueron de cientos de millones de dólares.

Esta medida está en línea con lo firmado en el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, donde se reguló la práctica de aplicación de barreras a los movimientos de capitales y permitiendo que estos sólo se hagan en casos excepcionales y por un período no superior a un año.

El economista y ex gerente de la División Internacional del Banco Central, Guillermo Le Fort, plantea que “actualmente se cuenta con menos herramientas que hace algunos años para realizar la política monetaria” y agrega que la eliminación del encaje “fue un error”.

En la misma línea está el economista de la Universidad de Chile y Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales 2005, Ricardo Ffrench-Davis, quien rechaza las críticas sobre la poca eficiencia que ese instrumento estaba teniendo, por las múltiples vías en que los agentes económicos estaban utilizando para evadir los controles.

“No cabe duda de que las entradas de cartera y de corto plazo habrían sido mucho mayores si no hubiera existido el encaje. En conjunto con la intervención esterilizadora en los mercados de divisas y monetario, impidió la apreciación excesiva del tipo de cambio y un auge del consumo, manteniendo así el déficit en cuenta corriente dentro de los límites razonables hasta mediados de los noventa”²⁷, sostiene Ffrench-Davis en su libro “Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad”.

²⁷ FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Pág. 367-368. Editorial Comunicaciones Noreste Ltda. Chile. Cuarta edición, 2008

Así, agrega que “la evidencia es contundente en cuanto a que los controles de capitales aplicados en Chile modificaron la estructura de madurez de los flujos de capitales, reduciendo la participación del componente de corto plazo”.

Esto, de acuerdo al experto, entregaba al Banco Central espacio para tener una política monetaria más activa, especialmente tras la liberación del tipo de cambio.

Preocupación por la inflación

Desde que el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) comenzó a medir la inflación en 1928 –justo un año antes de la gran depresión mundial de 1929- se evidenció la importancia de esta variable dentro de la economía. Ya en 1930 mostró, por ejemplo, que la crisis del año anterior produjo una deflación de 5,2% situación que se registró sólo una vez más, en 1935 (-1,4%), esto a pesar de lo rudimentaria de las primeras cifras.

Asimismo, desde entonces la volatilidad de las cifras fue creciendo, y con un nivel de inflación que se movía entre 7% y 30% cada año. Esto se mantuvo en esos rangos hasta mitad de la década de los '50, cuando el Índice de Precios al Consumidor (IPC) se comenzó a disparar, mostrando números cercanos al 80% en algunos años, para llegar a su punto más crítico durante el gobierno de la Unidad Popular.

Según los expertos en ese momento se hizo la clásica acción que lleva a una hiperinflación: intentar financiar el déficit fiscal a través de la emisión desmesurada de dinero. Esto hizo que se pasara de un IPC de 22,1% en 1971 a

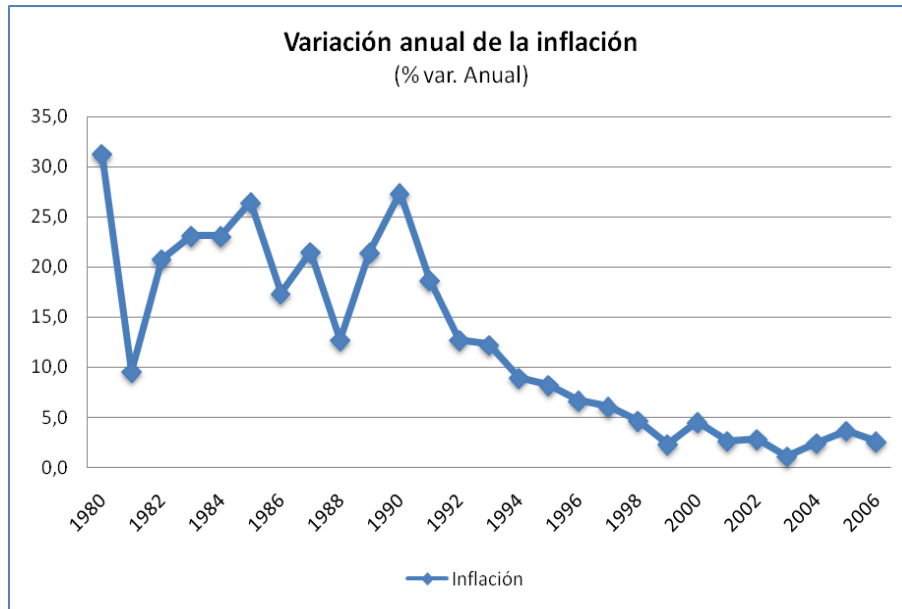
163,4% el año siguiente, y a 508,1% en 1973, siendo uno de los factores detonantes de la crisis institucional y política de ese año.

Pero Chile no fue el único país en caer en estos problemas, muchas naciones tuvieron que afrontar grandes períodos de inflación durante el siglo XX. La primitiva institucionalidad económica y la poca conciencia de las dificultades que ésta generaba fueron caldo de cultivo para mantener tasas elevadas. De hecho, prestigiosos economistas en los años 60 postulaban que era “bueno” tener inflación un poco elevada, para disminuir la tasa de desocupación.

Esta teoría quedó en entredicho con la “estanflación” de la crisis de los años 80, tras lo cual las naciones comenzaron a hacer esfuerzos por reducir la inflación especialmente generando instituciones más sólidas y responsables. Asimismo se comenzaron a buscar alternativas a sus insatisfactorios esquemas tradicionales basados en un objetivo cambiario y los basados en un objetivo de crecimiento de un “agregado monetario”.

Desde que en 1999 se completó el actual marco de política monetaria, el IPC anual ha registrado valores históricamente bajos²⁸.

²⁸ Sólo a partir de mediados de 2007 la inflación volvió a retomar fuerza, producto del aumento de los precios internacionales de los alimentos y del petróleo y problemas climáticos que dañaron la agricultura en Chile.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

El Central ocupó durante estos años un horizonte de entre 12 y 24 meses – modificado en enero de 2007 a exactamente dos años– para tener la inflación en 3% el mayor tiempo posible, con un nivel de tolerancia de un punto porcentual hacia arriba o hacia abajo. El sistema ha sido tan eficiente que en este período sólo un tercio del tiempo el IPC anualizado ha estado fuera del rango.

A pesar de que todos los aplausos se los ha llevado el instituto emisor, hubo voces que le restaron méritos a la responsabilidad que ha tenido el organismo en los últimos años.

Hasta mediados de 2007 se redujo la inflación a nivel global, debido en parte a la irrupción de productos de menores precios provenientes de China e India. De hecho, en América Latina se pasó de una tasa de dos dígitos en 1999 a 5,6% en 2006, según la estimación del FMI.

Sin embargo, en diciembre de 2006 el entonces presidente del Banco Central, Vittorio Corbo, dijo que el menor costo de los bienes chinos e indios es sólo una variable más. “Si la inflación producto de los bienes de la India y China se nos va cercana a cero tendremos una política monetaria más expansiva para llevarla de vuelta al 3%, porque nosotros tenemos la inflación anclada al 3%”.

La aparente calma en que vivía el Central entre 2006 y mediados de 2007 llevó incluso a algunos parlamentarios –encabezados por el senador socialista Carlos Ominami–, a plantear la necesidad de que al organismo se le entreguen por ley nuevas tareas, en el ámbito del crecimiento y del empleo idea que finalmente no prosperó, tras el *lobby* de Corbo en el Congreso.

Es que el entonces titular de la autoridad monetaria no iba a permitir que se le entregaran nuevos objetivos a su institución, los cuales no estaría seguro de poder cumplir. De hecho, uno de los argumentos utilizados fue que ningún otro Banco Central importante en el mundo tenía más objetivos que la inflación y la estabilidad del sistema financiero salvo la Reserva Federal de Estados Unidos (Fed).²⁹

La llegada de Corbo al Banco Central –en mayo de 2003, tras la salida de Carlos Massad por el escándalo de Inverlink– trajo cambios y algunos de éstos se han ido ajustando a través del tiempo. En sus primeros meses enfrentó algunos problemas con la prensa porque la política comunicacional diseñó un plan en que las entrevistas tendrían un margen de tiempo de ocho meses y los consejeros seguirían la misma línea. Así, se comentaba que el timonel del instituto emisor

²⁹ La Reserva Federal de Estados Unidos tiene como objetivos lograr el control de la inflación y apuntar hacia el pleno empleo. En términos de meta inflacionaria, no tiene ninguna explícita, pero tácitamente sus miembros miran hacia un 2%.

quería imponer en Chile el estilo de Alan Greenspan en su paso por la Reserva Federal. ¿El resultado? Su implementación trajo problemas y hoy el sistema cambió. En el último tiempo los consejeros han tenido más protagonismo público y también lo están haciendo los gerentes y el fiscal.

Si bien en estos años el accionar del Central no ha estado exento de críticas, también se reconoce que la entidad las ha sabido sortear, y en algunos casos ha logrado reenfocar la discusión, pues los cuestionamientos aparecen en la medida que las proyecciones se alejan del crecimiento efectivo, o el dólar sigue en descenso.

Si durante el primer año de Corbo la economía creció un 2,2%, desde 2004 comenzó un repunte importante. Parte de esta recuperación se explica por qué la autoridad decidió reducir la tasa de interés en 100 puntos base³⁰. Sin embargo, las presiones inflacionarias que comenzaba a vislumbrar el instituto emisor, debido al fuerte incremento de la demanda interna y al crecimiento general de la economía gatillaron el proceso gradual de normalización de la tasa de política monetaria, para llevarla a “niveles neutrales”.

Regla fiscal

Hoy hay un amplio consenso entre los economistas que el mayor cambio en la estructura macroeconómica del país de las últimas décadas no tiene que ver con decisiones de agentes financieros o de las políticas del Banco Central, sino

³⁰ Las alzas y bajas en las tasas de interés son enunciadas generalmente en “puntos base”. Cada punto base equivale a una centésima de un punto porcentual, es decir, un 0,01%.

que provino de una decisión política inusual para América Latina: la responsabilidad fiscal.

Una de las principales fortalezas de la economía chilena hoy es su situación fiscal, la que ha sido el fruto de una larga época de superávit en las cuentas de las finanzas públicas, incluso previo al *boom* del cobre que se genera a partir de 2003.

En efecto, entre 1987 y 2004 el saldo positivo del Fisco es en promedio de 1% lo que permitió que el riesgo país de Chile sea el más bajo de la región, facilitando el financiamiento de las empresas nacionales, públicas y privadas.

Esta situación cobra mayor relevancia al analizar la evolución histórica del Fisco. Entre 1950 y 1986 el déficit promedio fue de 1,9% del PIB. La excepción fueron sólo cinco años con superávit³¹.

El instrumento principal para lograr estas positivas cuentas nacionales no tiene tanto que ver con el buen precio del cobre, que se registró principalmente recién a partir de 2003, sino que a una política económica llevada a cabo en un momento difícil para el país, en el que recién se estaba comenzando a salir de la crisis asiática.

Éste es la llamada Regla Fiscal con Superávit Estructural – o Regla de Balance Estructural, como también se le conoce-, una concepción normativa diseñada por el Ministerio de Hacienda en el año 2000, cuando era encabezado por el economista Nicolás Eyzaguirre y, como segundo a bordo, el entonces titular de Presupuestos, Mario Marcel.

³¹ ARELLANO, José Pablo, Del déficit al superávit fiscal: Razones para una transformación estructural en Chile. Pág. 167. Estudios Públicos N° 101. 2006.

Tras un año 1999 en el que el país vivió por primera vez una situación de recesión económica desde 1983 y con un déficit fiscal superior a 2 puntos del PIB, se comenzó a estructurar un sistema que permitiera a las cuentas fiscales ser menos dependientes del ciclo económico y que tampoco agudizara las alzas ni las bajas de la actividad.

En octubre de 2000, Marcel se presentó ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso para exponer el plan que normaría las cuentas fiscales a partir del año siguiente.

En la oportunidad, el economista –quien años después sería uno de los dos candidatos al puesto de ministro de Hacienda de Michelle Bachelet– afirmó que “recogiendo las experiencias más avanzadas sobre la materia, la política macroeconómica a partir del 2001 se basará, por el lado fiscal, en la consecución de un superávit estructural equivalente a un 1% del PIB”³².

Así, esta política se sumaría a la flotación cambiaria y a la política monetaria basada en una meta de inflación. “Este diseño macroeconómico combina un marco de objetivos y reglas conocidas con grados crecientes de transparencia, lo cual permite que las decisiones de política sean más predecibles por el mercado, disminuyendo la incertidumbre y aumentando la credibilidad. Por otro lado, entrega espacio para que existan políticas estabilizadoras del ciclo económico”, sostenía Marcel.

Este sistema reafirmó lo que, como ya se vio, venía ocurriendo desde fines de la década de 1980, es decir, cuentas nacionales sustentables. De hecho,

³² MARCEL, Mario. Presentación ante la Comisión Mixta de Presupuestos. Octubre de 2000

Marcel recuerda que a lo largo de la década de 1990 el país se distinguió por el prudente manejo de sus cuentas fiscales. Esto permitió reducir el peso de la deuda pública desde un 47,2% en 1990 a un 14,2% del PIB en el 2000 y a cifras mucho menores en los años siguientes.

“El gobierno del Presidente Ricardo Lagos se ha propuesto reafirmar y profundizar este compromiso con la responsabilidad fiscal, conduciendo las finanzas públicas sobre la base de una regla de política. Contar con esta regla ayudará a orientar las expectativas de los agentes económicos, adelantando los beneficios de una política fiscal futura, fortalecerá la disciplina fiscal y permitirá recuperar la atención sobre los agregados fiscales de relevancia macroeconómica”, indicaba el economista.

En qué consiste

El Balance Estructural tiene como objetivo reflejar el monto que los ingresos y gastos fiscales alcanzarían si el producto estuviera en su nivel potencial y el precio del cobre fuera el de mediano plazo, por lo tanto excluye los efectos cíclicos y aleatorios de dos factores de principal importancia: la actividad económica y el precio del cobre.

Para medir los elementos de mediano plazo, Hacienda desde la elaboración del Presupuesto del año 2001 convoca a dos grupos de expertos a quienes les consultan sus estimaciones de esas variables. En primer lugar, para medir el producto potencial –es decir, lo que puede crecer el país si sus factores productivos se encontraran en pleno empleo y en un año normal– se les pide a los

economistas convocados que entreguen sus proyecciones para varios elementos sobre los que se construyen los cálculos sobre la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF), la Fuerza de Trabajo (FT) y la Productividad Total de los Factores (PTF)³³.

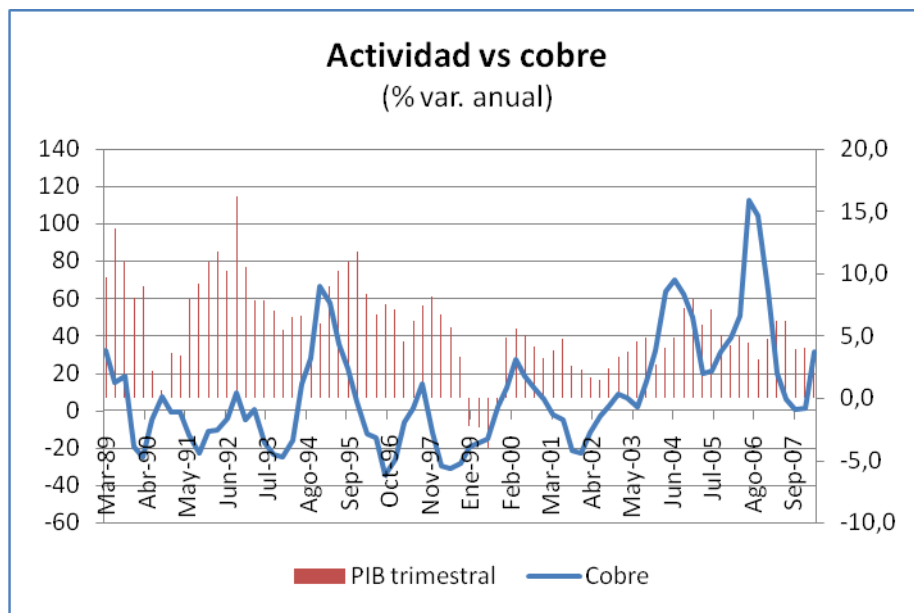
Otro grupo de expertos es convocado para que dé sus estimaciones sobre el precio del cobre de largo plazo, que equivale al promedio que tendrá el metal rojo durante los siguientes diez años –sin contar el actual ejercicio en el que se hace la proyección– en la Bolsa de Metales de Londres, principal mercado del *commodity*. Hacienda toma los datos entregados por cada analista y, tras descartar la mayor y la menor proyección, saca un promedio que finalmente es la cifra que se ocupará en la Ley de Presupuestos.

De acuerdo a Marcel, “la decisión de orientar la política fiscal sobre la base de una regla estable tiene importantes implicancias para la relación entre la política monetaria y la política fiscal. Por un lado, esta regla permite la operación de ‘estabilizadores automáticos’ en el presupuesto, evitando el ejercicio infructuoso de la sintonía fina de la política fiscal según la evolución de la coyuntura de corto plazo. Como contrapartida, se le entrega a la política monetaria el rol preponderante de estabilización de corto plazo. Esto, junto a la flotación cambiaria, permite que la política monetaria utilice toda su capacidad estabilizadora, controlando la inflación y evitando grandes fluctuaciones en los niveles de actividad”.

³³ La metodología que utiliza el Ministerio de Hacienda para el cálculo del PIB tendencial tiene como referencia la utilizada por el FMI en la estimación del balance estructural en los países desarrollados. En el caso de Chile los parámetros de dicha función fueron rescatados de la información de Cuentas Nacionales e INE.

Por esto, agrega el economista, “este esquema de política reconoce que en una economía integrada financieramente al mundo, el instrumento monetario es el más adecuado para el manejo de corto plazo. Más aún, reconoce que la política fiscal debe ser prudente en un ambiente en que la estabilidad del ahorro externo depende de manera crítica de los equilibrios macroeconómicos. Asimismo, al tener un tipo de cambio flotante en un entorno de gran credibilidad y transparencia por parte de la autoridad monetaria y creciente profundidad del mercado, se logra implementar un mecanismo de ajuste de *shocks* externos de gran eficiencia. Sin embargo, para que este mecanismo rinda sus frutos es necesario un grado amplio de apoyo de parte de la política fiscal”.

Como se muestra en el siguiente gráfico, la variación en el precio del cobre fue históricamente en una tendencia similar a la del PIB. Sin embargo, a partir de la puesta en práctica de la Regla de Superávit Estructural, la actividad económica moderó su volatilidad, a pesar de los importantes saltos en el precio del cobre.

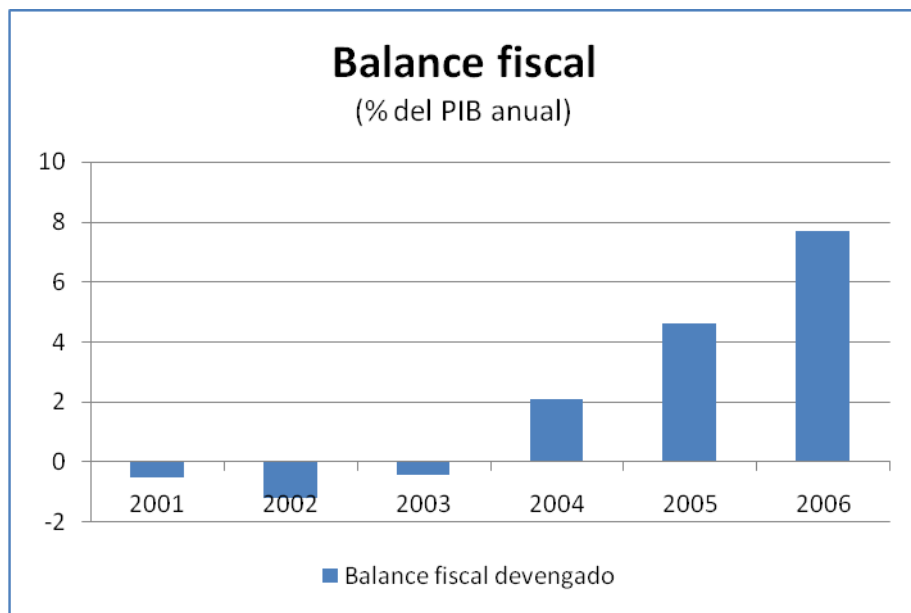


Fuente: Banco Central – Comisión Chilena del Cobre (Cochilco)

Los ingresos fiscales asociados al cobre han representado entre 46% (en 1989) y 2% (en 1999) de los ingresos tributarios totales del Fisco, siendo el precio del mineral la variable clave para explicar las fluctuaciones³⁴. Asimismo, la economía –sin contar la principal materia prima nacional– muestra una gran sensibilidad al precio del metal rojo, por lo que la evolución que tenga la cotización de éste también afecta a los ingresos fiscales no asociados directamente al cobre. Por ejemplo, un aumento de 10% en el precio internacional del cobre produce una desviación positiva del PIB efectivo no minero respecto de su tendencia en aproximadamente 0,5%³⁵.

³⁴ VALDÉS, Rodrigo. El cobre y estrategia fiscal óptima para Chile. Pág. 264. Banco Central de Chile, 2001.

³⁵ VALDÉS, Rodrigo. Op. Cit. Pág. 264



Fuente: Dirección de Presupuestos (Dipres)

4.- AUGES DEL COBRE Y EL PAPEL DE CHINA

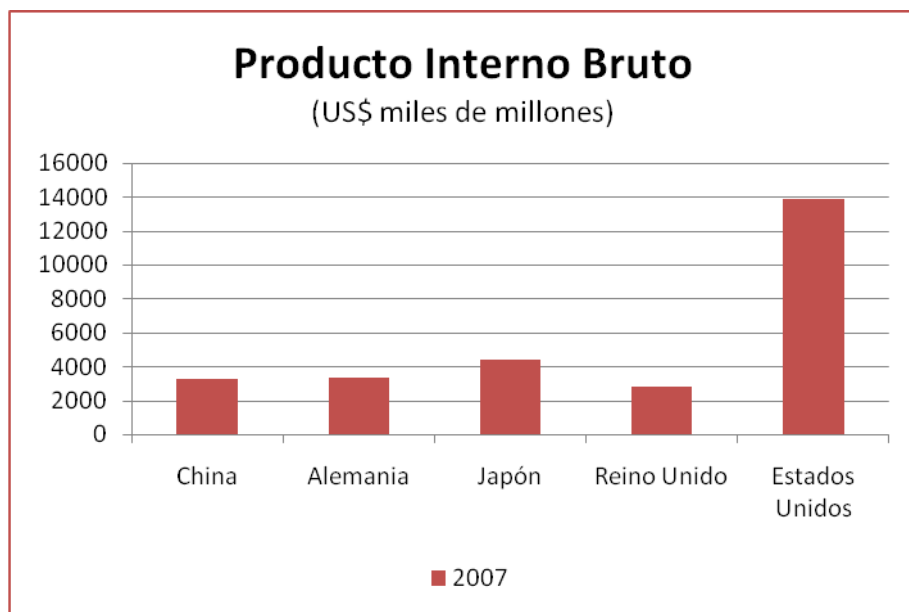
A partir del año 2003 el precio promedio del cobre comenzó a repuntar velozmente. Mientras ese ejercicio comenzaba con un metal rojo en sólo 0,70 dólares la libra, el 31 de diciembre ya se empinaba en 1,05 dólares, superando la barrera de un dólar por primera vez desde el inicio de la crisis asiática.

Éste fue sólo el inicio de lo que se convertiría en el *boom* más grande y prolongado del precio del metal rojo en la historia, escenario en el que el protagonista principal está a miles de kilómetros de nuestro país: el mercado chino.

Sólo en las últimas dos décadas, China pasó de ser una economía principalmente agrícola y poco integrada al mundo a un actor de primera línea mundial y va camino a convertirse en el principal motor del desarrollo económico del planeta.

En la actualidad, el gigante asiático representa cerca de 12% del producto mundial, al medirse por paridad de compra, y 5% en dólares nominales. Asimismo, esa nacional produce el 15% de todos los bienes manufacturados y es el principal consumidor de materias primas³⁶.

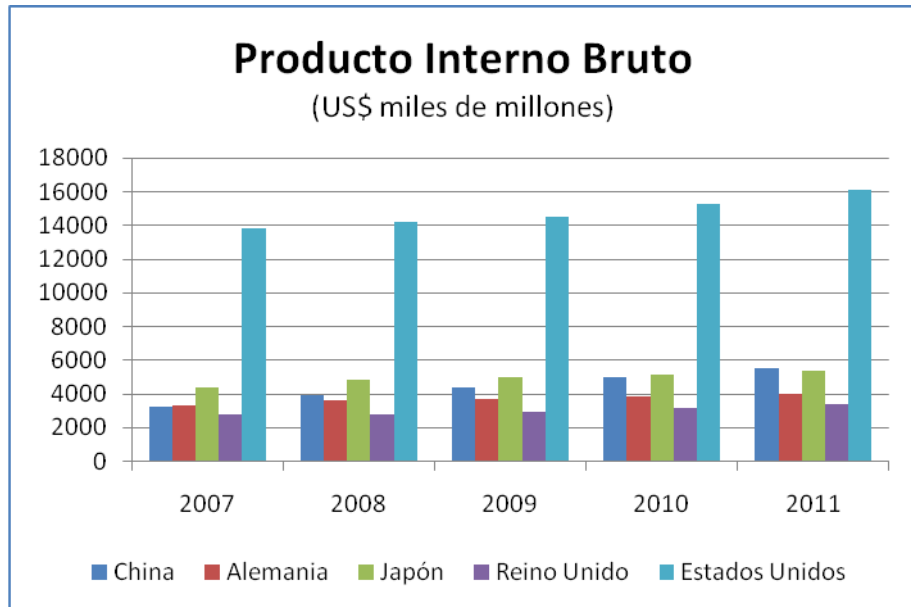
China ha jugado un papel crucial en la expansión mundial de los últimos años, creciendo a tasas superior a 10% real anual. Con ese ritmo, a fines de 2005 el país asiático se convirtió en la cuarta economía mundial, superando a potencias como Francia y Gran Bretaña y quedando sólo bajo Estados Unidos, Japón y Alemania.



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)

³⁶ LEHMANN, Sergio. China, precios de *commodities* y desempeño de América Latina: algunos hechos estilizados. Chile. Pág. 4. Banco Central. Documentos de Trabajo. 2007

Pero eso no es todo. Al ritmo de crecimiento actual, las proyecciones de los principales organismos internacionales indican que en los próximos años China se convertirá en la segunda potencia económica mundial y antes de mediados de siglo habrá superado a Estados Unidos.



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)

Una de las razones que explica el fuerte incremento de la economía china es su penetración en los mercados mundiales, lo que queda en evidencia a partir de la década de 1990, cuando la inversión extranjera en ese país aumentó considerablemente.

En 1990, la inversión de capitales foráneos en China era de 2,66 miles de millones de dólares, cifra que en 2002 alcanzó a 37,36 miles de millones de dólares.

Obviamente este rápido crecimiento chino comenzó a tener una multiplicidad de efectos en todo el orbe. El comercio mundial, la inflación, el empleo, la producción, todo está de una u otra manera atado a los vaivenes de gigante asiático.

Desde inicios del actual siglo, el nuevo rol de China es fuente de importantes debates entre los economistas, con especial énfasis en la discusión del efecto en salarios y en producción manufacturera del surgimiento de una potencia con más de 1.250 millones de habitantes, por la posibilidad de que ese país termine absorbiendo gran parte de la producción mundial, afectando con ello a los países que compiten en esa área.

En este sentido, un estudio realizado por dos investigadores del Banco Central, Roberto Álvarez y Luis Opazo, da cuenta de que en Chile el auge de las importaciones manufactureras ha generado un recorte de hasta 13% en los salarios reales de los trabajadores de ese sector, especialmente en los rubros textil y vestuario³⁷.

Al ser consultado sobre la evolución de esta penetración, Álvarez señala que “en los próximos años la tendencia debería continuar, porque China aún tiene mucho espacio para crecer” y agrega que una situación similar están viviendo los trabajadores de Estados Unidos.

De todas formas, los principales efectos se verán más bien en países que compiten directamente en las manufacturas con China, como es el caso de México

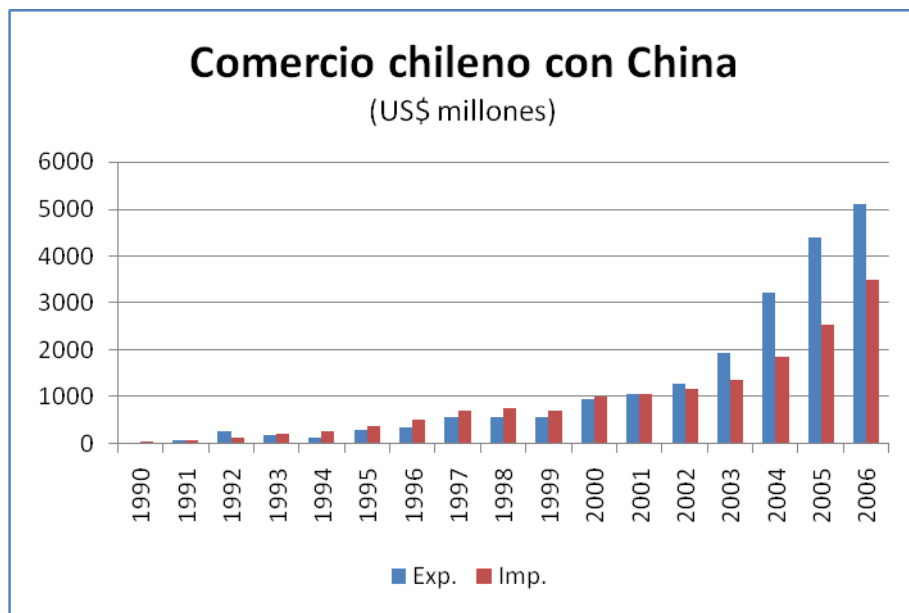
³⁷ ALVAREZ, Roberto *et al.* Chinese penetration and importer country wages: microevidence from Chile. Chile. Banco Central. Documentos de Trabajo. 2007

y Brasil. Hoy las exportaciones chinas se concentran en un 90% en el sector manufacturero y en productos electrónicos.

En el caso de Chile la situación hasta los primeros años del siglo XXI era más bien de un intercambio comercial parejo, con exportaciones e importaciones en cifras cercanas, lo que no provocaba un déficit comercial de importancia en ninguno de los dos países. Esto, a pesar de que el comercio bilateral ha experimentado un crecimiento sostenido en las últimas tres décadas.

Así, en 1980, China representaba el 1,5% de las exportaciones totales chilenas y 0,5% del total de importaciones, mientras en 2003 estas cifras eran 9,1% y 7,1%, respectivamente.

La importancia del país asiático para Chile ha sido cada vez mayor, no sólo porque mejoran los datos de comercio exterior debido a las mayores compras chinas de materias primas, sino porque esto, a su vez, genera un impulso económico adicional, efecto contrario al que experimentan países manufactureros, como los ya mencionados México y Brasil.



Fuente: Banco Central de Chile

En términos globales, China ha aportado sostenidamente al crecimiento mundial, especialmente desde su incorporación a la Organización Mundial de Comercio, en 2001, tanto por suministrar al resto de los países productos de bajo costo –y, por ende, de más fácil acceso– y por el enorme potencial de demanda que representa.

Boom de commodities

En este escenario, durante los últimos años el aumento sostenido en el precio de los *commodities* ha tenido como protagonista al gigante asiático, particularmente en productos como el cobre y la soja, en los cuales es actualmente el principal consumidor.

En el caso del metal rojo, China pasó de consumir el 12,7% de toda la producción anual en 2000 al 21,6%, cinco años más tarde, manteniendo tasas de crecimiento de demanda de este *commodity* del 13% anual. Para la soja, el país

asiático pasó de concentrar el 18,8% de la demanda mundial, al 25,5%, en el mismo período.

Otros *commodities* clave para la economía mundial también se comenzaron a ver fuertemente influidos por la presión China. Entre estos destaca el petróleo, producto del cual el gigante del Asia fue incrementando su demanda a tasas cercanas a 8% durante el período 2000-2005³⁸.

Este escenario fue el gatillo de un boom de precios de materias primas que se mantuvo hasta la crisis de septiembre-octubre de 2008 y que comenzó a cambiar de forma radical la estructura del comercio internacional, incrementando las presiones por mayor producción, a la vez que las transacciones de estos productos en mercados financieros atrajeron una ola de nuevos inversionistas, que aumentó aún más sus precios.

De acuerdo a un estudio del Banco Central de Chile, el *boom* en la valorización de materias primas, especialmente desde 2003, se explica justamente por el nuevo rol de China. “Particularmente en el caso del cobre, para el cual entre el 15 y 30% de las alzas de precios se podrían asociar a la mayor demanda de China. De igual manera, los precios de otros metales aparecen fuertemente influenciados. También importante ha sido el efecto que el consumo de combustibles por parte de China ha tenido sobre el precio del petróleo, donde se encuentra que en toda la muestra, en torno al 5% de los cambios de precios serían atribuibles a China, incidencia que podría llegar al 35% de los aumentos de

³⁸ ³⁸ LEHMANN, Sergio. Op. cit. Pag. 7

precios entre el período 2003-2006”, sostiene el estudio del economista del instituto emisor Sergio Lehmann³⁹.

El ex titular de la Dipres, Joaquín Vial, sostiene que el auge en el precio de los *commodities* corresponde a un “cambio estructural, dado por la mayor demanda de China e India por estos productos, por lo que ya no volveremos a ver precios como los que existían en los años ‘90”.

En este sentido, el economista, jefe de Tendencias Globales del Grupo BBVA, afirma que gracias al mayor desarrollo económico de esos dos países, existe más gente demandando alimentos, como carnes, granos y leche, haciendo que la oferta de estos bienes se esté quedando corta. Una situación similar pasa con los productos metálicos, ya que el desarrollo necesita de estos productos para la construcción, el mejoramiento de ciudades y procesos productivos que van desde fabricación de tuberías hasta avanzados microprocesadores.

Aunque el auge del precio del cobre comenzó a mediados del año 2003, tardó que los medios de comunicación y la opinión pública tomarán real conciencia del cambio que estaba sufriendo el mercado del metal rojo en los mercados internacionales.

Recién en 2005, año de elecciones presidenciales, el tema comenzó a cobrar fuerza. A partir de marzo el precio sobrepasó los 1,50 dólares la libra, nivel en el que se mantuvo durante la mayor parte del segundo trimestre, para luego comenzar la escalada histórica.

³⁹ LEHMANN, Sergio. Op. cit. Pag. 28

El 13 de abril el presidente ejecutivo de Codelco en esa época, Juan Villarzú, realizó una fuerte advertencia, al afirmar que los precios que marcaba el metal eran “insostenibles”.

Durante la cuarta conferencia mundial del CRU Group⁴⁰, que se desarrolló en Santiago, el ejecutivo aseguró que “esos precios del cobre son insostenibles. Si este fuera el precio gatillarían una sustitución de este mineral y, lo que es peor, provocaría que muchas operaciones que son ineficientes entren al mercado”. Asimismo, el personero dijo que había que evitar una burbuja especuladora, para lo cual los productores de cobre debían responder lo más rápido posible, incrementando la oferta.

Sin embargo, aunque Villarzú creía que los precios que anotaba la materia prima en esos días estaban “inflados”, sí reconoció un cambio más estructural en la demanda, debido a la fuerte entrada de China e India.

“Si uno junta esos dos países, significa un aumento sustancial de demanda y ése es el fenómeno que estamos visualizando. Es un hecho que no se anticipó debidamente”, afirmó.

El 12 de septiembre de 2005, el entonces ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, dio una conferencia de prensa en la cual explicó cómo se estaba manejando esta nueva bonanza que se comenzaba a gestar.

Partió advirtiendo de la alta volatilidad en el precio del metal, recordando que sólo un par de años antes estuvo en uno de sus mínimos históricos.

⁴⁰ CRU Group es una consultora privada enfocada en minería, energía, fertilizantes y el sector químico. Tiene sede en Londres, Beijing, Sydney, varias ciudades de Estados Unidos y en Santiago de Chile.

“Por lo tanto, no saquemos conclusiones alegres de observar hoy día un precio muy alto; no tengamos mala memoria, hace muy poco el precio era extraordinariamente bajo, este es un precio muy volátil. Por tanto, es fundamental que el exceso por sobre los 0,99 dólares (que era el precio de largo plazo del cobre fijado para el Presupuesto 2005, siguiendo la regla fiscal) se ahorre”, dijo el ministro.

Además, Eyzaguirre puntualizó para qué será ese ahorro y puso paños fríos sobre el precio, destacando que podría volver a bajar.

“Estos ahorros serán para quienes dependen de la educación pública, de la salud pública, de la infraestructura rural, para quienes necesitan todavía una vivienda social en el futuro, porque no podemos estar seguros que en el futuro no vamos a tener nuevamente precios de 0,70 dólares. Es esa la primera decisión”, subrayó.

El 30 de noviembre de 2005 la cotización por primera vez pasó los 2 dólares la libra, su valor nominal más alto jamás registrado, lo que encendió las expectativas en todos los sectores del país, quienes comenzaban a percatarse de que era posible disponer rápidamente de más recursos fiscales sin tener que hacer nada. Un regalo del cielo –según comentaba en septiembre de ese mismo año el entonces presidente del Banco Central, Vittorio Corbo⁴¹–... y de China.

Durante el segundo debate presidencial de 2005 –el 16 de noviembre– se tocó el tema de qué hacer con estos excedentes del cobre, pero con la mirada de

⁴¹ El martes 27 de septiembre de 2005, tras participar de una reunión del Council of The Americas, en Nueva York, Vittorio Corbo señalaba que el precio del cobre “Es un regalo de Dios, que hay que guardar”, siguiendo la política fiscal que venía implementando el país desde inicios de la década.

la mayoría de los candidatos anticipando que sería cuestión de poco tiempo para que volviera a bajar.

En esta línea sólo el candidato de la Unión Demócrata Independiente (UDI), Joaquín Lavín, se refirió directamente al precio del metal aprovechando el tema para atacar al gobierno de Ricardo Lagos, afirmando en ese mismo foro que “la promesa esencial de la Concertación, que era crecer con igualdad no se cumplió. Esa es la verdad y ¡cuidado!, porque cuando estamos en el país de las desigualdades, si éstas no se corrigen a tiempo se termina en el país de las odiosidades como hemos visto en otras partes. Chile tiene hoy un precio del cobre a dos dólares, ¿qué esperamos para solucionar los problemas sociales?”.

Más adelante, sobre una posible alza de impuestos, el ex alcalde de Santiago puntualizó que “el gobierno tiene demasiada plata, tiene un cobre prácticamente a dos dólares”.

Por esos mismos días, el candidato de Renovación Nacional (RN), el empresario Sebastián Piñera, señaló que lo ideal era llevar el superávit estructural del Fisco, de 1% del PIB, a 0% en un horizonte de cuatro años, para ampliar el gasto social que, de otra forma, no seguiría subiendo en un escenario con un cobre a la baja.

Las perspectivas de los aspirantes a presidente tenían, entre otras fuentes, como sustento las estimaciones realizadas por Cochilco, entidad que por esos días culpaba a problemas puntuales de oferta –y no a un cambio estructural de demanda– de los precios récord del cobre.

Además de producciones menores a las esperadas en Chile y Perú, se sumaban “interrupciones de producción en algunas operaciones: huelgas en Asarco (Estados Unidos) desde principios de julio, problemas en Zaldívar (Chile) y Konkola (Zambia) y menor producción de Cerro Colorado (Chile) afectada por un terremoto en zona de instalaciones”⁴².

Una vez solucionados esos problemas, el *boom* del *commodity* se aplacaría –de acuerdo a Cochilco–, aunque manteniéndose relativamente alto principalmente por las buenas cifras de crecimiento mundial, en especial en China y Estados Unidos. Cochilco esperaba entonces un precio promedio del metal para 2006 de entre 1,46 y 1,50 dólares la libra, es decir, menor al de 2005.

⁴² COCHILCO, Presentación “Mercado del Cobre 2005 y Perspectivas año 2006”, realizada en noviembre de 2005.

5.- AGITACIÓN SOCIAL, SUBCONTRATACIÓN Y CAMBIOS EN LA EDUCACIÓN

Subcontratistas de Codelco

El 27 de diciembre de 2005, Codelco anunció el término de un estudio que Villarzú mandó a realizar al banco de inversión estadounidense Goldman Sachs para conocer la valorización financiera de la cuprífera.

Este informe se comenzó a desarrollar en septiembre de 2005 y tenía como finalidad saber de boca de un tercero imparcial si la promesa que hizo Villarzú en 2000, de que duplicaría el valor de Codelco, se cumplió o no.

La meta que se planteó la cuprífera en el primer año del presidente Ricardo Lagos fue duplicar su valor en el sexenio, desde 9.000 millones de dólares a 18.000 millones de dólares, medido como la diferencia del Valor Actual Neto (VAN) entre el año 2000 y 2006.

La opinión de Goldman Sachs fue un fuerte espaldarazo a Villarzú: la cuprífera ahora costaba 26.000 millones de dólares, si es que se ponía en venta en el mercado financiero.

Aunque el resultado del estudio fue criticado por la oposición, en especial por su principal *think tank*, el Instituto Libertad y Desarrollo, diciendo que esa mayor valorización era producto del aumento en el precio del metal y no por la gestión de los directivos de la empresa, lo cierto es que este nuevo precio que tenía Codelco fue uno de los elementos que agitó los ánimos de lo que vendría sólo días después: el conflicto con los subcontratistas.

A inicios de enero de 2006 era común que día a día los principales periódicos del país informaran de un nuevo récord en el precio del metal rojo.

Prácticamente había un espacio fijo en las secciones económicas y la pregunta clave era siempre la misma: ¿cuándo se revertiría?

Y si bien la atención de los chilenos por las buenas noticias del cobre iba recién cobrando fuerza, había personas que sí estaban muy atentas a estos precios y que comenzaron a pensar que correspondía que se les entregara parte de esta bonanza en forma directa, una demanda que cambiaba el panorama sindical chileno, desenvuelto hasta esos años en forma tranquila.

Estas personas eran los trabajadores que tenían contratos laborales con empresas que prestaban servicios de distinta índole a Codelco, relacionados directamente con la actividad minera –como subcontractistas de firmas de explosivos y similares– y también en prestaciones de apoyo, como servicios de restaurantes –donde destacaba Sodexo, una de las contratistas más importantes de la cuprífera–, aseo y otros.

En diciembre de 2005 el trabajador subcontractista de Codelco en la división El Teniente, Ricardo Burgos Fuentes –dirigente del Sindicato de Interempresas de Trabajadores Contratistas y Subcontratistas que laboran para Codelco Chile (Siteco)–, inició una huelga de hambre para pedir mejores condiciones laborales y el pago de un bono.

El 29 de ese mismo mes, el resto de los trabajadores subcontractistas anunciaron que se movilizarían si las demandas de Burgos –a las que todos se sumaron– no eran atendidas.

El 4 de enero de 2006, se inició un paro indefinido de la, hasta entonces desconocida, Coordinadora Nacional de Trabajadores Contratistas (CNTC), que

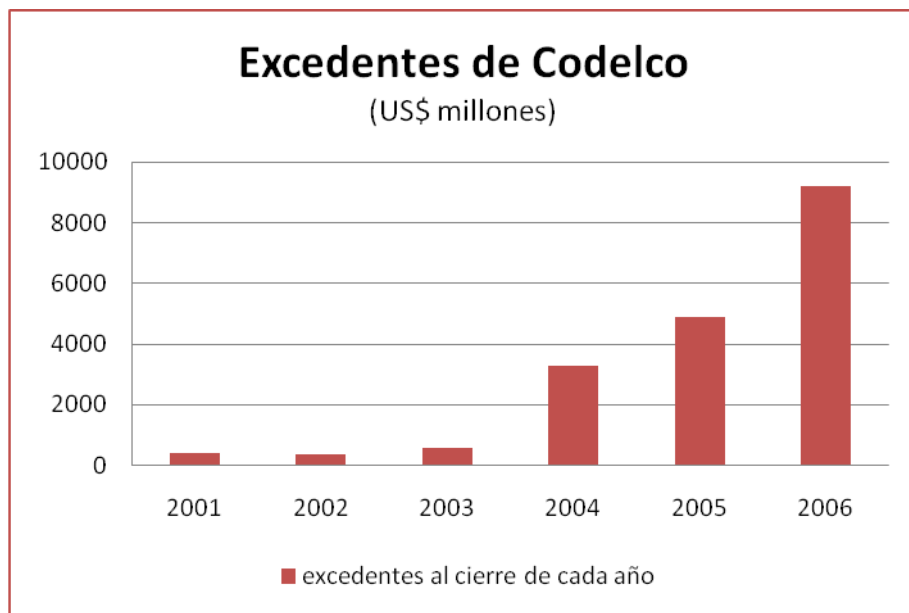
agrupaba a subcontratistas de Codelco de todas las divisiones, pero principalmente de El Teniente y Andina.

El movimiento tuvo a dos voceros que ganaron protagonismo por esos días. En la división de la Sexta Región estaba Danilo Jorquera y en Andina comenzaba a sonar el nombre de Cristián Cuevas, dirigente sindical ligado al Partido Comunista que se fue transformando con el pasar de los meses en el emblema del renacer de una forma de sindicalismo más contestataria y que pondría en aprietos a empresas de otros rubros.

Los trabajadores de El Teniente, la mina de cobre subterránea más grande del mundo, fueron los que más se hicieron notar en los primeros días de paro, concentrándose en la Plaza de Armas de Rancagua, lugar donde se reunían a tomar sus decisiones.

El planteamiento era claro, según planteaba el propio Jorquera: Ser partícipe de las altas ganancias de Codelco. Para esto se pedían mejoras en las condiciones de trabajo, ya que, a su juicio, la empresa los trataba como “trabajadores de segunda clase”.

Las ganancias de la estatal al cierre de 2005 llegaron a 4.901 millones de dólares, 48% más que el año anterior y ocho veces superior a todos los excedentes de la cuprífera en 2003, cuando se encumbró sólo a 606 millones de dólares.



Fuente: Codelco

Entre las demandas de los trabajadores estaban mejores instalaciones para cambios de ropa y para comer. Asimismo, se exigió un bono a Codelco de 500.000 pesos por cada trabajador, en lo que sería una negociación inédita. Por primera vez, los trabajadores de otra empresa –la contratista– negociaba mejoras y dinero con la empresa que contrata el servicio.

Ante este paro Juan Villarzú reaccionó con fuerza, indicando que el bono que los contratistas estaban exigiendo “responde a una forma de aprovechamiento político de ciertos grupos minoritarios que no tiene ningún sustento legal porque estos trabajadores no forman parte de Codelco ni tienen ningún vínculo contractual, por lo que para otorgar un bono de este tipo tendría que existir una ley de reajuste que lo permitiera”.

Asimismo, el presidente de la cuprífera manifestó en una conferencia de prensa citada ese mismo día 4 de enero que la empresa “cumple y respeta a

cabalidad las leyes laborales y en su relación con las empresas contratistas y sus trabajadores ha venido realizando un esfuerzo sistemático tendiente a asegurar condiciones laborales caracterizadas por una mayor estabilidad en el empleo, seguridad y salud ocupacional”.

Villarzú incluso minimizó los alcances de ese movimiento asegurando que “en el corto plazo se mantiene la producción bastante inalterada, aunque si esta situación se extiende será distinto, pero todos sabemos que no se extenderá mucho. Tenemos un espacio razonable para manejar el tema, además este movimiento va a perder fuerza porque no tiene fundamento ni apoyo”.

En el Gobierno había honda preocupación por el tema, ya que se estaba a sólo días de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales y, si la gente comenzaba a simpatizar con los trabajadores subcontratistas, podría generar un impacto quizás clave en la intención de voto.

El titular de Codelco calificó la protesta de “un chantaje con fines electorales que está bastante claro (...) Lo que se pretende es poner presión sobre el Gobierno y sobre la candidatura de la Concertación, chantajeando con el hecho de que se va a producir una paralización o va a haber agitación social y eso pudiera afectar las preferencias sobre uno u otro abanderado, me parece bastante obvio que esa es la razón”.

De hecho, el candidato presidencial de la Alianza por Chile, Sebastián Piñera, no tardó en dar su apoyo a la entrega del bono de 500.000 pesos, aunque horas más tarde se desdijo, afirmando que sólo respaldaba una solución a problemas o abusos que estarían sufriendo los trabajadores por parte de Codelco.

Es que las protestas de los trabajadores subcontratistas no cayó bien tampoco en el sector privado, el cual veía con cautela que una negociación con subcontratistas podría transformarse en un precedente peligroso para otros rubros que durante los últimos años habían hecho uso intensivo del sistema de tercerización de servicios, con un explosivo auge de empresas contratistas u *outsourcing*.

La noche de ese significativo 4 de enero se desarrolló el debate presidencial de la segunda vuelta, entre Piñera y Bachelet, donde nuevamente el abanderado de derecha tocó el tema, afirmando que su coalición estaba dispuesta a aprobar el proyecto de ley de subcontratación.

A menos de 48 horas de iniciada la huelga de los subcontratistas y tras jornadas violentas que incluyeron cortes de ruta en la “Carretera del Cobre”, que une a Rancagua con El Teniente, el gobierno se comprometió a activar este proyecto de ley que regula la subcontratación y garantizaba mejores condiciones para los trabajadores.

Aunque en su momento a este texto legal que estaba en el Congreso se le llamó “Ley Líder”, en directa alusión a la cadena de supermercados, por prácticas atentatorias contra los trabajadores que tendría esa empresa, en especial por el uso de múltiples personalidades jurídicas.

Este sistema, conocido como “multiplicidad de RUT” separa las empresas en muchas firmas más pequeñas, reduciendo el poder negociador de los trabajadores. Con este formato las grandes empresas generaban una especie de tercerización al interior de la misma firma.

El proyecto de ley fue enviado al Congreso cuando Ricardo Lagos acababa de asumir el poder, en marzo del año 2000, luego de haber sido una de sus promesas de campaña. Sin embargo, el texto estuvo descansando en el Parlamento seis años antes de ser “revitalizado”.

La razón por la cual Lagos incluyó ese tema en su campaña y luego creó el proyecto de ley fue la alta sensibilidad que genera la subcontratación entre los trabajadores, especialmente luego de varios años en que, a la par de la tendencia mundial, las empresas que subcontratan venían creciendo consistentemente.

En 1999 la tasa de empresas que tenían trabajadores subcontratados era de 42,9%, cifra que llegó a 50,5% en 2004. Las grandes firmas, por su naturaleza y capacidad son las que más subcontratan, con una tasa de 74,8%.⁴³

Además, entre las empresas que utilizan más intensivamente la subcontratación, las ligadas a la minería se encuentran en segundo lugar, con una tasa del 63,8%, casi el doble que en 1999 y sólo detrás del sector de Electricidad, Gas y Agua (72,5%).⁴⁴

La decisión del gobierno de apurar el proyecto de ley en el Congreso no fue suficiente para que los subcontratistas de Codelco depusieran el paro y se mantuvieron firmes en la idea del bono compensatorio.

Los primeros días de las movilizaciones se fueron haciendo cada vez más violentos, con varios incidentes en las inmediaciones de Andina y El Teniente. Al quinto día, el 9 de enero, aparecieron fuertes rumores de que la empresa estaba negociando la entrega del bono a los trabajadores, lo que fue confirmado en una

⁴³ DIRECCIÓN DEL TRABAJO. Encuesta Laboral 2004. Pag. 29 y 30. Chile, 2005.

⁴⁴ DIRECCIÓN DEL TRABAJO. Op. cit. Pag. 31

primera instancia por los trabajadores de Siteco. Sin embargo, horas más tarde Codelco desmintió la situación, argumentando que la compañía “transfiere todos sus excedentes al Fisco y no puede disponer de ellos”.

Como la situación se seguía extendiendo, y se acercaba rápidamente la segunda vuelta de la elección presidencial, la cuprífera llamó a los trabajadores a crear una mesa de diálogo tripartita, que incluyera a la firma, las empresas contratistas y a los trabajadores de estas últimas. Esta instancia finalmente se concretó, pero sólo después de los comicios presidenciales.

La empresa entregó el 18 de enero una propuesta a los trabajadores, que se transformó en un acta de preacuerdo y donde se incluía un mejor trato laboral a los subcontratados, pero no se mencionaba el bono ni se garantizaba que no habría represalias contra quienes causaron desórdenes.

Aunque algunos trabajadores aceptaron la propuesta, un grupo importante, encabezados por Cuevas, la rechazó, a la espera de una nueva oferta con dinero. El 19 de enero se registraron acusaciones mutuas entre los mismos contratistas, apareciendo un sindicato llamado Federación de Trabajadores Contratistas, organismo que no había adherido a la paralización, acusando a la CNTC de querer prolongar artificialmente el paro. “Lo importante era la mejora en las condiciones de trabajo y no los ‘ofertones’”, sentenció Rubén Olguín, líder del grupo opositor.

No hubo acuerdo entre las bases de trabajadores, por lo que las protestas continuaron. En tanto, en Santiago se siguió reuniendo la mesa tripartita en el edificio de la Federación de Trabajadores del Cobre (FTC)⁴⁵, en calle Bustamante.

Finalmente, el 7 de febrero de 2006, tras más de un mes de paralización, incidentes y acusaciones, la mesa tripartita logró sellar un acuerdo final que puso fin a una movilización histórica.

En lo medular, este acuerdo final incluyó una serie de mejoramientos para las condiciones de trabajo de los contratistas:

- Se haría efectivo un programa de fiscalización laboral permanente, tomando como base el acuerdo suscrito por la Dirección del Trabajo, Codelco y la Federación de Trabajadores del Cobre, FTC.
- Codelco se comprometió a especificar en las futuras bases de licitación y en los contratos respectivos la obligatoriedad de las empresas contratistas de cumplir con la Ley 19.404, sobre trabajos pesados, y la Ley 16.744, sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; así como las disposiciones que regulan la capacitación laboral en el país.
- Las partes acordaron que el Grupo de Tarea, constituido el 23 de enero pasado, analizaría en detalle el proyecto de ley sobre subcontratación que estaba en trámite en el Congreso Nacional.
- Se implementarían y construirían casas de cambio para los trabajadores contratistas de División Andina; en tanto y a partir del 1º de febrero de 2006,

⁴⁵ La FTC es la central sindical que agrupa a los todos los sindicatos de trabajadores de Codelco, no a los subcontratistas.

se pagaría un bono de 10.000 pesos mensuales brutos a quienes correspondiera el beneficio.

- Se incorporaría en las futuras bases de licitación la obligación de las empresas contratistas de entregar ropa de trabajo y lavado de las mismas para los trabajadores contratistas de las áreas de operaciones y de desarrollo de minas de cada División. Mientras se implementara esta medida, los trabajadores contratistas recibirían un bono de 15.000 pesos mensuales brutos desde el 1º de febrero de 2006.
- Ambos bonos dejarían de entregarse a medida que se apliquen los beneficios anteriores⁴⁶.

Con esto, parecía estar volviendo la calma a Codelco, aunque duró poco. En marzo de 2006, un informe preliminar de la Contraloría General de la República daba cuenta de que la empresa estatal pagó asignaciones directas sin dar cuenta apropiadamente, por lo que inició una investigación a fondo.

Según ese informe, CODELCO habría trasgredido la normativa de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) que obliga a las empresas que emiten bonos de oferta pública a informar de sus operaciones con personas relacionadas. Para el caso se formó una Comisión Investigadora en la Cámara de Diputados, la que entregó sus conclusiones el 6 de abril, descartando cualquier tipo de irregularidad en los contratos de la minera. Unas semanas después aparecería el informe final de la Contraloría, que tampoco asignó culpas.

⁴⁶ Todos los puntos aparecen en la Acta “Acuerdo final entre Codelco Chile, empresas contratistas y sindicatos de trabajadores contratistas que complementa el acta acuerdo del 23 de enero de 2006”.

A pesar de que en la práctica este hecho no tuvo un impacto directo en la empresa, si volvió a ponerla en la mira de todos sus críticos, especialmente de la derecha.

La empresa, que fines de marzo de 2006 fue encabezada por José Pablo Arellano –un DC que había sido ministro de Educación y titular de la Dipres–, nombrado por la presidenta de la República, Michelle Bachelet, tenía otro escándalo a punto de estallar.

El mismo 6 de abril en que dieron a conocer las conclusiones de la Comisión de la Cámara Baja que investigó las supuestas irregularidades informadas por Contraloría, la cuprífera reconoció una situación que se transformaría en uno de los mayores escándalos en términos comunicacionales de la empresa.

Codelco informó que pagó millonarios bonos extraordinarios a 219 altos ejecutivos de la empresa, como premio por su labor en 2005, con un costo total de 6,9 millones de dólares.

Aunque en una primera instancia la firma afirmó que el promedio de esas asignaciones extraordinarias fue de 15.191.297 pesos por persona, es decir, 2,4 veces el sueldo bruto, la información sobre la forma en que se repartieron esos dineros fue cambiando. José Pablo Arellano, debió concurrir a la Cámara de Diputados a explicar esta situación. Ahí contó que 20 de estos 219 ejecutivos recibieron 28.155.297 de pesos y otras 27 personas entre 20 y 25 millones de pesos. Al resto se le dieron montos menores.

La situación fue duramente criticada por la derecha, especialmente porque estos bonos se habrían pagado por una mayor “productividad” de los ejecutivos, debido a las mayores ganancias de la empresa, aunque éstas se explicaban principalmente por el aumento del precio del cobre.

Arrellano negó esto ante los diputados, afirmando que “para el cálculo de estos bonos no se tomó en cuenta los aumentos de los precios del cobre, ni del molibdeno, sino que se midió el desempeño individual o de la empresa en función de la evolución de la empresa pero independiente de los precios”. Pero esto no convenció a los parlamentarios, quienes señalaron que los costos de la estatal estaban en la media del mercado y, en algunos casos, por sobre éste, por lo que la única forma en la que calzaban estos bonos era sí se les incluía el precio del metal rojo.

Mientras se tramitaba el proyecto de ley de subcontratación, las alertas comenzaron a encenderse en los empresarios privados, quienes veían que esta normativa podría significar un alza de costos importante para sus compañías, a lo que se rehusaban.

El presidente del Consejo Minero⁴⁷, Francisco Costabal, señalaba a fines de marzo de 2006 que el texto que se discutía en el Congreso era “mirado con preocupación”.

“Esto va ser un incentivo a tener que contratar o proveerse de servicios internamente, en vez de hacerlo mediante *outsourcing*. Esto en el fondo significa retroceder respecto a toda la externalización lograda en el último tiempo y en las

⁴⁷ Entidad gremial que incluye a las principales mineras del país. Es el segundo grupo gremial de minería, tras la Sociedad Nacional de Minería (Sonami).

regiones mineras se puede ver afectada toda la actividad relacionada con el sector”, señalaba Costabal.⁴⁸

Como estas declaraciones hubo muchas en esos meses, provenientes tanto de empresas, de gremios, como Sofofa, Sonami y la CPC. A pesar de esto, en el Parlamento se llegó a un acuerdo en el segundo semestre del año y, finalmente, el 16 de octubre se promulgó la ley, la cual entraría en vigencia a partir del 1 de enero de 2007.

Educación y otros

La agitación laboral de los subcontratistas de Codelco fue sólo el inicio de lo que sería una ola de nuevos conflictos sociales que se registrarían durante 2006, como consecuencia de la nueva sensación de que el Fisco estaba siendo cada vez más rico pero que la población no estaba recibiendo beneficio alguno.

La última semana de abril estudiantes secundarios protestaron en Santiago, exigiendo gratuidad en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), en el pase escolar y terminar con el sistema de Jornada Escolar Completa. La jornada terminó con incidentes y casi una cincuentena de detenidos. Este sería el inicio de lo que fue llamada la “Revolución de los Pingüinos”⁴⁹.

Las protestas continuaron las semanas siguientes. El 4 de mayo hubo más de 600 detenidos en el centro de la capital. El 10 del mismo mes se realizó un paro nacional de estudiantes secundarios. Se produjeron desmanes no sólo en Santiago sino que en varias ciudades del país, como Concepción y Valparaíso.

⁴⁸ Diario Financiero. Chile. Pag. 50. 24 de marzo de 2006

⁴⁹ “Pingüinos” es la denominación que se les da en Chile a los escolares, debido al uniforme que usan, principalmente con azul oscuro y blanco, similar a la piel de esas aves.

En total se llegó a cerca de 1.300 detenidos ese día. La frase acuñada por los alumnos y que se vio escrita en murallas y lienzos era: “el cobre por el cielo y la educación por el suelo”.

Las malas condiciones de infraestructura en la que se encontraban colegios municipales y subvencionados en todo el país, mientras el Fisco estaba acumulando cada vez más dinero por el precio del metal rojo fue uno de los elementos que despertó el enojo de los estudiantes y avivó las manifestaciones venideras.

El día 11 de mayo los secundarios accedieron a conversar con las autoridades del Ministerio de Educación, formando una mesa de trabajo con el seremi de la cartera para la Región Metropolitana, Alejandro Traverso.⁵⁰

Aunque en un primer momento se vieron luces de acercamiento, firmándose incluso un protocolo de acuerdo que eliminaba los límites de viaje cuando entrara en funcionamiento el sistema de transportes Transantiago, las manifestaciones continuaron los días siguientes, con lo cual se suspendió todo diálogo.

La situación se tornaba cada vez más compleja para el Ejecutivo, especialmente por la cercanía del discurso presidencial del 21 de mayo –el primero de Bachelet en el cargo–, momento en que tradicionalmente las protestas de diversos sectores, especialmente los estudiantes universitarios, aumentan.

⁵⁰ Traverso sería alejado de su cargo un año más tarde, cuando se comprobó su responsabilidad en problemas contables al interior de la Seremi, con pagos a sostenedores no respaldados. La situación también hizo caer a la ministra de Educación, Yasna Provoste, quien fue destituida a través de una acusación constitucional del Parlamento.

El 18 de mayo, tras un nuevo día de protestas e incidentes, el gobierno anunció que la PSU sería gratis para los tres quintiles más pobres del país. Para los estudiantes eso no era suficiente y esa noche hubo un cambio en la estrategia, que marcaría al movimiento y le daría la notoriedad y credibilidad que posiblemente ningún movimiento estudiantil había tenido desde la reforma universitaria de los años 60.

Los escolares decidieron que en vez de manifestaciones en las calles, que terminaban siempre con hechos de violencia, se optaría por tomarse los colegios en forma pacífica. Así, el 19 de mayo el Instituto Nacional amaneció ocupado por sus alumnos. Horas más tarde le seguiría el Liceo de Aplicación y, con el pasar de los días, se multiplicaron los colegios municipales y subvencionados que siguieron la misma táctica.

Este cambio -generado por los líderes del movimiento, que se dieron cuenta de la mala imagen que generaba en la opinión pública la violencia en las calles- provocó exactamente lo que se buscaba: la simpatía de la gente y el desconcierto de las autoridades.

La Presidenta Bachelet, en su Cuenta Anual el 21 de mayo, se refirió sólo a los hechos de violencia de los días previos, demostrando que eso era lo que estaba quedando en la retina de la gente, no las peticiones.

“Quiero ser muy clara: lo que hemos visto en semanas recientes es inaceptable. ¡No toleraré el vandalismo, ni los destrozos, ni la intimidación a las personas! Aplicaré todo el rigor de la ley. La democracia la ganamos con la cara descubierta, debemos continuar con la cara descubierta”, puntualizó la mandataria

refiriéndose a los encapuchados que participaban de las manifestaciones. No hubo mención a las exigencias estudiantiles.

Tras esto, los liceos permanecieron tomados, ganando cada vez mayor notoriedad y simpatía de parte de la población. Con este nuevo “poder” del cual gozaban los secundarios, hicieron una petición más profunda que las exigencias de gratuidad ya mencionadas –aunque sin dejarlas de lado–, que consistió en la eliminación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE).

Esa norma legal fue una herencia del gobierno de Augusto Pinochet y era la que regía todo el sistema educacional, incluyendo el funcionamiento de los colegios municipales y las exigencias a los sostenedores de establecimientos subvencionados por el Estado.

La oposición a esta ley fue acrecentándose y los alumnos reunidos en la Asamblea de Estudiantes Secundarios (AES) ya no bajarían los brazos sin antes lograr un avance en esta materia.

Al día siguiente del discurso de Bachelet, el Partido Socialista pidió oficialmente la derogación de la LOCE. El presidente del PS, Camilo Escalona, apoyó las demandas del movimiento estudiantil y dijo que era “necesario buscar un nuevo acuerdo nacional para cambiar el sistema educacional chileno”.

Escalona y la mesa directiva de su colectividad se reunieron ese día con el ministro del Interior, Andrés Zaldívar, para hablar de los problemas estudiantiles y de cómo solucionar el conflicto. Tras la cita, el timonel socialista afirmó que “la LOCE fue la última ley de amarre dejada por Pinochet horas antes de dejar La Moneda. Se necesita un debate, un nuevo acuerdo nacional sobre la educación y

estamos abiertos a dialogar sobre esta materia. Si el movimiento estudiantil permite abrir ese debate, bienvenido sea”.

El 30 de mayo se vivió el paro más grande de la “Revolución Pingüina”, con prácticamente la mitad de los colegios paralizados. Hubo serios disturbios en el centro de Santiago, que terminaron con un centenar de detenidos y miembros de la prensa golpeados por Carabineros. Horas más tarde, Bachelet, en cadena nacional, criticó el accionar de la policía franquista por el presidente del Colegio de Periodistas, Alejandro Guillier. Al día siguiente se destituyó al prefecto de Fuerzas Especiales de Carabineros, coronel Osvaldo Jara, quien estuvo a cargo de controlar los desmanes el día anterior.

El 1 de junio Bachelet se presentó nuevamente en cadena nacional de radio y televisión, anunciando una serie de medidas para detener el conflicto estudiantil, entre las cuales destacó el envío al Parlamento de un proyecto de ley de reforma a la Constitución “para consagrar el derecho de todo ciudadano a una educación de calidad, derecho que, a mi juicio, no se contrapone con la libertad de enseñanza”, según explicó, agregó que el “Estado pasará a ser un verdadero garante de la calidad de la educación subvencionada, pública y privada (...) así como hoy garantizamos el derecho a la salud a través del Plan AUGE, queremos que la educación de calidad sea un derecho, que los ciudadanos puedan hacer efectivo mediante un recurso de protección ante los Tribunales de Justicia, si fuese necesario”.

La mandataria anunció además la creación de un Consejo Asesor Presidencial de la Educación, organismo que contaría con la participación de

expertos de distintas tendencias y personas relacionadas con el tema, entre ellas, representantes del movimiento secundario.

Esta comisión fue la décima creada por la presidenta en los cerca de tres meses que llevaba en el cargo. Destacaban también las encargadas de la Reforma Previsional, la de las Políticas para la Infancia y la de Competitividad.

La polémica se levantó rápidamente a raíz del nuevo consejo. Primero, por el número de integrantes, los que llegaron a 68, una cifra no vista y que ponía en duda la efectividad de la instancia. Además, se cuestionó que nuevamente Bachelet se apoyara en este tipo de comisiones, las que ni siquiera tienen carácter resolutivo y sólo sirven, como su nombre lo indica, para hacer una asesoría al gobierno para encauzar la discusión en el Parlamento.

Aunque al principio los estudiantes no aceptaron deponer los paros y conformarse con las medidas de Bachelet, el inicio del Mundial de Fútbol, el 9 de junio, terminó por restarle fuerza al movimiento y los huelguistas volvieron a clases.

Una semana después, el 14 de junio, comenzó a sesionar la comisión, encabezada por el decano de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado, Juan Eduardo García-Huidobro. Tras dividirse en seis subcomisiones, en la que se analizaron distintas dimensiones del tema, finalmente el 11 de diciembre se entregó el informe definitivo a la mandataria.

Con este texto bajo el brazo, que suponía un acuerdo amplio, Bachelet comenzó a diseñar el proyecto de ley que elimina la LOCE, reemplazándola por una Ley General de Educación (LGE). Esta nueva normativa exigiría más

requisitos a los sostenedores, en pos de garantizar una educación de mejor calidad. Sin embargo, no tocó el tema más controversial de todos: el lucro en el sistema.

Esto generó el descontento entre los estudiantes, quienes en 2007 volvieron a las protestas y paros, aunque esta vez con menos fuerza. En noviembre de ese año se selló un acuerdo entre el gobierno, los partidos de la Concertación y los de la Alianza para destrabar el proyecto de ley y aprobarlo rápidamente. Sin embargo, el rechazo estudiantil motivó a que varios parlamentarios oficialistas desconocieran el acuerdo y exigieran que se incluyera una norma que elimine el lucro.

A las protestas estudiantiles se sumaron nuevos conflictos en distintos sectores, como la salud, los profesores y los empleados fiscales.

La sensación general de que Chile se había transformado en una nación rica se extendió entre los distintos actores sociales, lo que confirmaba la preocupación gubernamental de que esto impulsaría nuevas movilizaciones sociales, siguiendo el ejemplo de los estudiantes secundarios.

Aunque La Moneda anticipó que en los siguientes meses de 2006 el Ejecutivo se abocaría a explicar al país que la sensación de riqueza no era tal, sino que se trataba sólo de recursos “transitorios”, el tiempo corría en contra del gobierno ya que rápidamente se levantaron voces pidiendo “reivindicaciones” económicas, para aprovechar el buen momento de las finanzas públicas.

En junio de ese año, trabajadores de la salud realizaron un paro en la Posta Central y los empleados fiscales se reunieron con la presidenta Bachelet para

coordinar una mesa de negociación sobre sus demandas de sueldos y de calidad de sus empleos. Mientras, los profesores se preparaban para pedir un reajuste en sus salarios de un 5% por sobre la inflación.

El presidente de la Confederación Nacional de Funcionarios de la Salud Municipalizada (Confusam), Esteban Maturana, comentaba que “desde el punto de vista económico, el gobierno tiene mucho mejores condiciones que el año pasado, gracias al cobre. Además, los otros indicadores también están en buen pie, por lo que la billetera fiscal es bastante más gorda. El país lo que siente es que el gobierno está bastante más en condiciones de resolverle los problemas a la gente”.

El dirigente destacó la entrega de un bono “de invierno” anunciado en esos días por el gobierno, para ayudar a las familias más pobres, pero advirtió que “todo el país asume como razonable que en el presupuesto de 2007, la salud, educación, previsión, tengan una mirada bastante más generosa de parte de Hacienda”.

“Entendemos que hay que mantener los equilibrios macroeconómicos. Pero, el gobierno ya no tiene esos argumentos de ‘la necesidad de responder a las demandas fiscales con un presupuesto ajustado’, eso ya no es tan cierto, en esta oportunidad se va a tener un trato absolutamente distinto que con los gobiernos anteriores”, sentenció.

En tanto, el presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), Raúl de la Puente, se sumó a las palabras de Maturana.

“Existe una expectativa contenida de sectores de trabajadores que no se ha materializado durante los gobiernos anteriores, porque este país muestra que hay personas que han tenido grandes utilidades y perciben un muy buen nivel de ingresos pero tiene una de las más malas distribuciones de ingresos del mundo”.

“Hay una visión exitista del modelo de crecimiento y del país, del cual los trabajadores no nos sentimos parte. Está la sensación de que esta economía ‘no es mía’. Esto ha aumentado la efervescencia social. Se cuestiona al mercado porque ha deteriorado la calidad del empleo -por la subcontratación-, la calidad de la educación, el tema previsional”, afirmó De la Puente.

El titular de la Confederación del Comercio Detallista y Turismos de Chile (Confedech), Rafael Cumsille, tenía una visión un poco menos optimista sobre el país, no así sobre el Fisco.

“No podemos pretender que Chile sea muy rico, el país está en desarrollo, por lo menos es menos pobre que otros de Sudamérica. Si lo miramos como empresa, está en mejores condiciones que los vecinos. Pero es el Estado el que está muy bien, en cambio el sector privado no está tan bien. El Estado es el que tiene recursos extraordinarios, mientras el sector privado tiene que aportar recursos por todos lados, con cada vez más impuestos”.

“Tampoco se trata de ser un nuevo rico tirando las cosas por la ventana, nadie pide eso, pero la población está ahogada. No se puede tener el dinero guardado a costa de que los contribuyentes lo pasan mal”, puntualizó Cumsille.

El titular del Senado y ex presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, también se sumó a la visión de un país más rico. En junio de 2006

comentaba que “Chile tiene hoy día una situación económica como nunca había tenido. Por eso planteé que creo que tenemos que jerarquizar la forma en que vamos a invertir esos recursos. Algunos se tendrán que guardar para la época de mayor dificultad, otros se invertirán, otros se tendrán que gastar y ese acuerdo de prioridades creo que hay que ajustarlo y hay que definirlo”.

“El problema del ministro (Andrés Velasco) es que tiene mucha plata. Nunca un ministro de Hacienda tenía tanta plata. Este año vamos a tener un superávit fiscal de casi 10 mil millones de dólares. El año pasado tuvimos 3.000 ó 4.000 millones de dólares. Nunca un ministro de Hacienda en Chile había tenido ese volumen de plata. Por eso planteé que hay que jerarquizar las inversiones y donde vamos a poner más Estado y donde vamos a poner más mercado”, agregó.

En la oposición la idea de un país más rico era compartida, pero su postura era más bien de que el gobierno debía mantener la responsabilidad en el gasto.

El diputado de la UDI y miembro de la Comisión de Hacienda de la Cámara Baja, Julio Dittborn, dijo que “la verdad es que el Estado es bastante más rico producto del precio del cobre, lo que ocurre es que a través de la regla del superávit estructural pone un límite a lo que puede gastar. Además, está el precio del dólar, si gastamos mucho también vamos a afectar el nivel de la divisa. Así que no es falsa la percepción de riqueza, es efectiva. Como el cobre va a estar al menos a tres dólares la libra, eso va a significar mucho más recursos, pero el gobierno se ha impuesto correctamente en cuanto a limitar el gasto, por las dificultades que puede acarrear”.

“Es deber del gobierno explicar esto muy bien, y de los gremios actuar con responsabilidad, yo como diputado de oposición voy a actuar con responsabilidad y ante demandas locas yo voy a apoyar al gobierno en ese sentido”, añadió.

Tras las protestas estudiantiles, los siguientes en reaccionar frente al auge del precio del cobre fueron los trabajadores del sector público, agrupados en la ANEF. Su presidente, Raúl de la Puente, afirmó en septiembre de 2006 que bajo ningún punto de vista aceptarían un reajuste inferior a 5%, que fue el que se les había entregado el año anterior.

El dirigente afirmó que esto se basaba en el nuevo escenario del Fisco, con grandes excedentes fiscales. Por esto, pedirían además de una compensación por inflación, un “plus para mejorar la distribución del ingreso”, que debía venir de los recursos frescos del cobre.

La demanda causó controversia rápidamente. Dittborn rechazó la idea de un plus para mejorar la distribución del ingreso. “La solución no radica en un reajuste parejo en base a la inflación, sino que en alzas que permitan pagarle mejor a los buenos empleados fiscales para evitar que estos emigren al sector privado”, señaló Dittborn. En el lado opuesto se encontraba el senador DC Hosain Sabag quien esperaba que el reajuste reflejara los mayores ingresos recaudados por el fisco. “Lo sensato sería que un reajuste por encima del IPC, ya que los ingresos del gobierno han aumentado muchísimo este año”⁵¹

Mientras esta discusión iba tomando cada vez más fuerza, otros sectores también hacían exigencias. Los profesores realizaron un paro nacional el 11 de

⁵¹ Diario Financiero. Chile. Pag. 36. 12 de septiembre de 2006

septiembre en el cual, de acuerdo a las estimaciones del colegio del ramo, hubo una convocatoria superior al 80%. Aunque en el Ministerio de Educación afirmaron que no fue más allá del 25%.

El motivo de la protesta fue la exigencia de un reajuste salarial de 5% sobre el IPC, lo que fue considerado como “desmedido” por parte de las autoridades de la cartera, ya que entregar ese aumento significaría un costo cerca de los 160 millones de dólares anuales.

En forma paralela, la Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud (Confenats), la Federación Nacional de Trabajadores de la Salud (Fenats) Metropolitana, la Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud (Fenpruss), la Confusam y otras organizaciones realizaron varios paros y protestas durante agosto y septiembre de 2006, exigiendo mejoras en sus condiciones de trabajo y salariales.

El movimiento cobró fuerza a inicios de septiembre cuando se decidió realizar un paro a nivel nacional, generando serios problemas para los pacientes y para el gobierno.

Tras dos semanas de huelga el gobierno realizó una oferta en la que garantizaban la estabilidad laboral y la carrera funcionaria de los trabajadores, así como también un traspaso de trabajadores, que se encontraban a contrata, a ser reconocidos como titulares.

Esto causó un primer quiebre entre los empleados de la salud, luego de que Fenpruss votara a favor de deponer el paro “ya que la oferta presentada por las

autoridades el sábado (16 de septiembre de 2006) responde a nuestras peticiones”, según señaló el presidente de esa entidad, Claudio González.

Sin embargo, gran parte del movimiento de la salud continuó. De acuerdo a cálculos del director del Fondo Nacional de Salud (Fonasa), al completar la tercera semana de paro éste ya significaba un costo a la entidad estatal de 1.700 millones de pesos, debido principalmente al traslado de enfermos desde hospitales públicos a clínicas privadas.

El 25 de septiembre nuevamente los profesores volvieron a las calles, con cerca de 12 mil profesionales pidiendo mejores remuneraciones. En tanto, el gobierno seguía de cerca todos estos movimientos desde La Moneda, donde el comité político señalaba que estas situaciones eran la mayor preocupación del Ejecutivo.

Al día siguiente nuevamente fue el turno de la salud. El Colegio Médico presentó un recurso de protección a favor de los pacientes perjudicados por el paro. El dirigente que llevó a los tribunales el recurso, Jorge Tisné, precisó que el ministro de Hacienda, Andrés Velasco, “tiene su responsabilidad social, lo repito, tiene su responsabilidad social frente a esta situación. El no se atiende en el sector público y, por lo tanto, debe responder con sensibilidad social a la escasa cantidad de dinero que se ha invertido en salud de los pobres y que hoy día están abandonados”.⁵²

Tras varios días de fuerte tensión, particularmente por los problemas que estaba generando en la población el paro de la salud, la Confenats se reunió con

⁵² Diario Financiero. Chile. Pag 4. 27 de septiembre de 2006

la Comisión de Salud del Senado para buscar una solución a sus demandas. Finalmente el 1 de octubre ambas partes llegaron a un acuerdo en que los parlamentarios de esa instancia especializada se comprometieron a apoyar las peticiones de los trabajadores ante el Congreso. Los funcionarios pedían esencialmente que sus remuneraciones fueran similares a los sueldos base del sector público y que se modifique la base del cálculo de la asignación de zonas extremas. La Fenats por su parte rechazó este acuerdo y siguió en paro.

Mientras, la ANEF organizó un paro nacional para el 5 de octubre –fecha emblemática, por ser el aniversario del plebiscito de 1988–, el cual habría tenido cerca de un 90% de adhesión. La asociación sindical reclamó a Andrés Velasco por no escuchar sus peticiones.

En este ambiente de desconfianza se desarrollaron las negociaciones entre estos trabajadores, Hacienda y el Ministerio del Trabajo. La madrugada del 21 de octubre se llegó a un acuerdo entre el gobierno y 13 de los 14 gremios del sector público, el único que faltó fue la ANEF, que se opuso al reajuste de 5,2% nominal y un bono por término de conflicto de 100.000 pesos para los funcionarios con rentas líquidas iguales o inferiores a 400.000 pesos y uno de 50.000 pesos para los que tienen rentas superiores y hasta 1.367.600 pesos.

Así, aunque para el gobierno el asunto estaba zanjado, los trabajadores reunidos en ANEF volvieron a movilizarse en los días siguientes.

En 2007 volverían las presiones de los trabajadores públicos, de Codelco, de los profesores, la salud, etc. Todos querrían tocar un poco de la bonanza del cobre.

Incluso en el sector privado se vivirían momentos complicados. Los trabajadores del yacimiento de cobre Escondida, cuya propiedad es de la empresa anglo-australiana BHP Billiton –con participaciones menores de otras gigantes mundiales como Rio Tinto y Jeco Corporation (asociada a Mitsubishi)– mantuvieron un paro de actividades de 25 días en agosto de 2006, con millonarias exigencias a la firma.

En el yacimiento más productivo del mundo –con cerca del 8% de toda la producción mundial de cobre–, la situación fue volviéndose cada vez más tensa, especialmente por las altas pérdidas que la huelga causaba a la cuprífera. Incluso la presidenta Bachelet instó a las partes a que se llegue “pronto a buen puerto”.

Los más de 2.000 trabajadores en paro, que correspondía a cerca del 90% de la fuerza laboral de la firma, convirtieron a esa movilización en la mayor de la historia para una empresa privada en el país. En términos más extensos, fue la mayor desde que en 1981 en la división El Teniente de Codelco paralizaron sus actividades cerca de 10.000 empleados.

6.- SORPRESA Y NUEVOS AJUSTES DE POLÍTICA FISCAL

Sorpresa, lo transitorio no lo era tanto

El sostenido aumento en el precio del cobre fue, en un primer momento, mirado como un alza transitoria, que no tardaría en terminar y volver a los valores históricos.

Sin embargo, no fue así y con cada día que pasaba más y más analistas nacionales y extranjeros comenzaban a mirar con otros ojos lo que sucedía. La explosión económica de China, India y de otras naciones emergentes parecía que tendría un impacto mucho más duradero.

Gustavo Lagos, director del Centro de Minería de la Universidad Católica y miembro del Comité de Expertos del cobre citado por Hacienda para el Presupuesto de cada año, sostiene que era difícil imaginar el escenario mundial del metal rojo.

“Esto era extremadamente imprevisible, de hecho nadie previó esto, tal vez la mitad de los analistas del cobre a nivel mundial opinaban en julio 2003 que el cobre nunca subiría nuevamente por sobre un dólar la libra”, dice.

El experto añade que hay diferencias importantes con el shock vivido en los años 60. “Este aumento no ha llegado aún al máximo que llegó en esa época pero la duración de este ciclo es mucho mayor y hay algunos analistas que están planteando que esto podría ser un súper ciclo, de 20 a 30 años. Nosotros estamos analizando esto y lo que está claro es que el ciclo puede ser largo debido a que si se mantiene la demanda no hay indicios que los niveles actuales de precio hayan

estimulado la inversión u oferta al nivel que se necesita en el mediano plazo para satisfacer la alta demanda”.

Lagos también afirma que con el actual auge del cobre ya no se estarían repitiendo los errores vividos en la época del salitre.

“A diferencia de lo que paso con el salitre en que Chile decretó un impuesto que incentivó la investigación en salitre sintético, lo que ha ocurrido con el cobre es sólo producto del mercado. No hay evidencia de colusión alguna en la industria del cobre para explicar esto, y menos de Chile. Además esto mismo ocurre en muchos *commodities* que compiten con el cobre, incluidos el aluminio y el plástico, los dos principales sustitutos por ahora. Lo que hay que analizar aquí son las diferencias estructurales en cada una de las industrias que sustituyen al cobre y ver por qué el aumento de precios ha sido distinto, si es que ha sido distinto”.

“En el caso del aluminio, por ejemplo, el precio aumento dos veces con respecto al de 2002-2003, en cambio en el caso del cobre aumento entre 4 y 5 veces, por tanto hay una ventaja del aluminio para sustituir por precio. Con el plástico es más complejo el análisis ya que el precio es distinto dependiendo de si es Asia, los Estados Unidos o Europa. Los métodos de manufactura son distintos en cuanto a materias primas utilizadas. Pero, en definitiva, el precio del plástico ha aumentado menos respecto a 2002-2003. Por ello las altas sustituciones en segmentos de la industria del cobre tales como cañerías y techos. Es muy fácil cambiarse de material aquí, en cambio en otros segmentos el asunto depende de la tecnología, por ejemplo en aire acondicionado, radiadores de autos,

transformadores, etc. El cambio, cuando hay tecnología de por medio, si se produce es menos reversible que en el caso de cañerías y techos”.

Durante el complicado 2006 para el gobierno, el precio del cobre no dejó de subir y el 18 de abril sobrepasó por primera vez en la historia un precio sobre los tres dólares la libra.

Este escenario llevó a que el precio del dólar en Chile comenzara caer en forma permanente, lo que alertó al poderoso sector exportador. Es que las nuevas políticas macroeconómicas, con un tipo de cambio flexible y sin encaje a la entrada de capitales extranjeros, convertían a la divisa en totalmente vulnerable.

Entidades como la Asociación de Exportadores de Manufacturas y Servicios (Asexma), la Asociación de Exportadores de Chile (Asoex), la Asociación Chilena de Industrias Metalúrgicas y Metalmecánicas (Asimet) y la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), aparecían día a día en la prensa exigiendo alguna medida adicional para levantar el precio del dólar, el cual en marzo de 2006 rondaba los 530 pesos. Hubo llamados de auxilio a Hacienda y especialmente al Banco Central para que interviniera el mercado cambiario e hiciera repuntar a la moneda estadounidense.

Incluso el ministro de Agricultura, Álvaro Rojas, manifestó en ese mes que la situación era “compleja y desafiante”. La Comisión de Agricultura del Senado convocó al presidente del Banco Central, Vittorio Corbo, y al ministro de Hacienda, Andrés Velasco, a una sesión especial para que les explicaran cómo el instituto emisor y el gobierno estaban viendo la evolución del tipo de cambio y por qué no se decidían a intervenir.

“Nosotros llamamos a las autoridades de gobierno a tener sensibilidad social, a preocuparse por gente que trabaja con los mayores niveles de eficiencia y, sin embargo, no tiene reciprocidad de autoridades de gobierno que defiendan sus derechos, tenemos la obligación de advertirlo, para que después el gobierno no tenga excusas y pueda decir que esta materia la ignoraba”, indicó el senador de RN y miembro de la comisión Alberto Espina.

La idea era juntarse con ambas autoridades el lunes 17 de abril, pero a última hora tanto Velasco como Corbo se excusaron de asistir, debido a otros compromisos, lo que causó gran molestia en el Parlamento.

Finalmente, la reunión con Corbo se concretó el jueves 20 de abril. Preparado para enfrentar críticas por la supuesta “pasividad” con que el Central estaba tomando el tema del tipo de cambio, el economista pasó a explicar punto a punto cómo funciona la política macroeconómica del país y las razones de por qué no intervenía.

“La caída en el dólar no responde a que el Central esté despreocupado del país o esté desconectado. Estamos muy preocupados del país y estamos haciendo lo que podemos hacer, el pan lo hacen los panaderos, nosotros creamos estabilidad y la estabilidad es un gran activo que crea las condiciones de crecimiento para el largo plazo”⁵³, señaló Corbo.

“El país está creciendo, el empleo está creciendo, las exportaciones industriales están creciendo en volumen en torno al 10%, la inversión el año pasado también creció en forma importante y cada sector tiene que ver cómo se

⁵³ Discurso de Vittorio Corbo ante la Comisión de Agricultura del Senado. 20 de abril de 2006.

adapta para vivir mejor en este marco de políticas que tiene el país. Chile va a estar expuesto a shock de términos de intercambio, los de hoy son favorables y mañana pueden ser desfavorables”, agregó.

Con estas palabras, el titular de la autoridad monetaria intentaba poner paños fríos a la discusión y descartar una eventual “enfermedad holandesa” en el país.

Esta “enfermedad”, que varios expertos anticipaban que se podría producir en Chile, consiste en los efectos negativos que puede provocar sobre la economía de un país un explosivo aumento de ingresos en divisas. Al incrementarse rápidamente éstas, produce una apreciación de la moneda local, lo que repercute en la competitividad del sector exportador y de los productores sustituidores de importaciones⁵⁴.

“Con este buen precio del cobre se están creando superávits importantes, está ganando activos el sector público y tiene que administrarlos bien. Parte de la administración ha sido prepagar deuda externa, creo que eso es parte del fondo tipo Noruega para acumularse afuera, comprando activos afuera o pagando deuda afuera entonces va en la misma dirección, creo que ahí hay más elementos que clarificar respecto de cómo se va a invertir este superávit que se va a acumular hacia delante”, sostuvo Corbo.

El ex presidente del Banco Central y actual director del Banco Santander en Chile, Roberto Zahler, critica la falta de visión global sobre qué hacer con la gran

⁵⁴ Tiene el nombre de “holandesa” ya que se utiliza como ejemplo lo sucedido en ese país en la década de 1960, cuando se descubrieron grandes yacimientos de gas natural en el Mar del Norte. Este combustible fue rápidamente exportado, lo que apreció el florín y dañó fuertemente a los exportadores de otros productos, principalmente los con mayor valor agregado.

acumulación de recursos, que se calcula llegará a cerca de 40 mil millones de dólares a fines del gobierno de Bachelet.

“Lo que estoy viendo es que en forma muy responsable el gobierno ha ahorrado una parte importante de los recursos que se han generado como consecuencia fundamentalmente del alto precio del cobre, pero a medida que pasa el tiempo vamos a tener que enfrentar la discusión de qué hacer con esos recursos. Esa decisión, por el monto que está involucrado, por el hecho de ser el gobierno el que tiene esos recursos, va a requerir un tipo de un consenso muy fundamental y por ahora no veo esa discusión. Hasta ahora el argumento es que los recursos son transitorios”.

“Indudablemente esto tiene que ver con el hecho de que una parte muy importante del país ve indicadores económicos buenos, pero que ese bienestar no está llegando a todas partes. Con una ganancia de recursos tan grande, requerimos un enfoque de país en que los consensos son muy necesarios. Si eso no ocurre, me temo que efectivamente las presiones políticas y sociales pueden llevar, y tal vez están empezando a llevar, a que se empiecen a gastar algunos recursos de una forma no pensada, no acordada, que no apuntan a incrementar en el mediano plazo el potencial económico de Chile”, afirma Zahler.

Quien le sucedió en el cargo de titular del instituto emisor, Carlos Massad, cuenta que “el problema que se nos presenta en realidad no es si el precio del cobre subió o bajó, es que el precio del cobre ha estado alto por mucho tiempo y eso no estaba previsto, si el precio del cobre sube por un año o dos es bastante manejable, pero cuando sube por mucho tiempo entonces el país necesita ciertas

reformas estructurales para poder enfrentar ese problema. No bastan políticas coyunturales. Se necesita una definición sobre ese tema”.

Ante esta supuesta falta de definición, el economista afirma que “si el precio del cobre se mantiene, como parece que se va a mantener bastante alto, vamos a tener que tener algunas modificaciones en nuestra acción política, no sólo económica. Hay que definir el tamaño del Estado, cómo se van a utilizar esos recursos de modo que no afecten ese tamaño, porque uno tiene enormes recursos que ingresen al Fisco para tener un Estado que ocupe el 80% del Producto o el 60% o el 50%, ¿queremos eso? Yo creo que en Chile no queremos eso y si no lo queremos tenemos que ver qué políticas vamos a utilizar para usar eficientemente los recursos que están llegando”.

Massad indica que “nunca se sabe” si volveremos a los precios históricos del cobre, ya que “cada vez que ha habido un ciclo de alza en el precio del cobre la gente dice lo mismo, que ya no va a volver y vuelve... y hemos tenido en el pasado precios del cobre altísimo y bajísimo, así que uno no puede poner las manos al fuego en esto. Lo que sí se puede asegurar es que si el precio del cobre se mantiene alto por mucho tiempo eso nos va a obligar a tomar ciertas decisiones políticas muy importantes para poder definir la política económica alrededor de esa definición”.

En este panorama el experto agrega que “no me cabe duda que las presiones sociales van a seguir aumentando si los recursos están ahí y si no se toma una decisión respecto del tamaño del Estado. Creo que el problema es tan delicado políticamente que no sé siquiera si se ha pensado, pero es tan delicado

que la gente le va a sacar un poco el cuerpo a la jeringa. Cuesta tomar la decisión, cuesta siquiera plantearse el problema en estos términos, yo creo que no se ha hecho, y sin embargo son las decisiones de políticas más fundamentales para tener grado de paz y tranquilidad en nuestra democracia. Hasta podría ser una bendición que no continuara tan alto”, sentencia.

Fondo Noruego y otras medidas

La mención que hizo Vittorio Corbo ante los senadores sobre el Fondo Gubernamental de Pensiones Noruego, tenía como preámbulo una larga discusión entre economistas y centros de estudios sobre cómo aprovechar mejor los extraordinarios recursos del cobre.

Entre las medidas propuestas, la más importante de todas era la creación de un fondo en el extranjero similar al utilizado por Noruega tras su *boom* petrolero. Este consistía básicamente en ahorrar en el extranjero los excedentes fiscales que se generan en el marco de la regla fiscal a causa del aumento en el precio del cobre por sobre su nivel de largo plazo. Estos recursos acumulados en el exterior se podrían utilizar en el largo plazo para mantener el nivel de gasto del gobierno o utilizarlos en pagar pensiones.

Por su parte, la senadora de la UDI, Evelyn Matthei –quien era una protagonista diaria de las discusiones económicas en el país–, planteó por ese entonces varios reparos a la forma en que se calculaban los niveles de tendencia, particularmente el precio del cobre de largo plazo, indicando que 10 años es un lapso demasiado corto.

“De hecho, la vida media de un proyecto minero es superior a 20-25 años, y la industria minera usa estimaciones de precios que no sobrepasan en caso alguno 1,10 dólares la libra en sus inversiones. El costo de equivocarse en la estimación de los beneficios de largo plazo del auge del cobre puede resultar elevado, por dos razones: porque habrá que hacer un costoso ajuste a la baja en el gasto futuro, como nos sucedió con el salitre, y porque el mayor gasto público tiene efectos sobre el tipo de cambio real, que puede destruir a otros sectores, como sucedió en Nigeria. Ello es particularmente crítico cuando la economía opera en la cercanía del pleno empleo, como es el caso de Chile en la actualidad”, sostuvo la parlamentaria y esposa del consejero del Banco Central Jorge Desormeaux.

El secretario general del Ministerio de Hacienda noruego, Tore Eriksen, recuerda que tras los hallazgos de crudo en 1969, “las prestaciones de bienestar fueron extendidas considerablemente. El diseño del sistema de pensiones implicaba incrementar inmensamente el nivel de gasto en la medida que el sistema madurase y la población envejeciera. El gasto público de entonces desplazó a la industria de manufacturas. La demanda doméstica creció con gran rapidez y se desarrolló una burbuja crediticia. Esta burbuja estalló en 1986, coincidiendo con una fuerte caída en el precio del petróleo. Las consecuencias fueron severas, con una recesión más pronunciada de lo que habría sido el caso si hubiéramos tenido un sector manufacturero más voluminoso y competitivo. La industria noruega perdió cuotas en los mercados de exportación hacia fines de los

años '80 a pesar de las afluentes condiciones externas y de una capacidad doméstica en baja sustancial”⁵⁵.

“Las experiencias de otros países que han recibido grandes ingresos inesperados provenientes de recursos naturales no son alentadoras. Los ejemplos nos han demostrado que el dinero fácil puede resultar en malas políticas. Es muy tentador vivir cómodamente de estas rentas y despreocuparnos de salvaguardar otras fuentes de ingresos. En tal caso, el país queda pobremente preparado para hacer frente a un agotamiento del dinero fácil”.⁵⁶

Para evitar esto, Noruega creó en 1990 el fondo, al cual se le traspasan los activos del superávit fiscal de cada año. A fines del año 2005, ese instrumento tenía acumulados 208.000 millones de dólares, lo que equivale al 75% del PIB noruego.

En Chile esa fórmula comenzó rápidamente a ganar adeptos, especialmente como una forma eficaz de asegurarle al mercado que los dólares que recibía el Estado por el auge del cobre “no entrarían” al mercado local, lo que evita una mayor apreciación del peso.

Al dar a conocer el 3 de mayo el avance de la Ejecución Presupuestaria al primer trimestre, el 3 de mayo, el ministro de Hacienda confirmó la noticia: Chile tendría un fondo “estilo noruego a la chilena”.

⁵⁵ ERIKSEN, Toren. “El Sector Petrolero de Noruega y el Fondo Gubernamental de Pensiones Global”. Presentación realizada en seminario organizado por Chile 21 y la Embajada de Noruega en el ex edificio del Congreso, en Santiago. Pag. 12. Junio de 2006.

⁵⁶ Idem. Pag. 12.

La idea de Velasco fue tomar un proyecto de ley que estaba ya en su segundo trámite legislativo, denominado “de Responsabilidad Fiscal” y hacerle algunas variaciones.

Ese texto legal fue ingresado originalmente al Congreso en septiembre del año anterior, por el entonces titular de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, y en el cual se institucionalizaba la regla fiscal, haciendo que ya no sea una decisión que quede a criterio del gobierno de turno, sino que una política oficial del Estado. Asimismo, se establecían ciertas directrices sobre qué hacer con los recursos acumulados por el Fisco, debido justamente a la aplicación de la regla.

El proyecto incluía la creación de un Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), al cual año a año se le debía hacer un aporte no menor a 7 millones de UF, que saldrían del superávit estructural del 1% del PIB. Asimismo, se hablaba de refundir dos “fondos del cobre” que estaban en operación hace años y que eran instrumentos donde se juntaba el dinero del superávit, pero que no tenían ningún objetivo en particular.

Velasco entonces fue entonces más allá y se comprometió a invertir la totalidad del FRP en el exterior, ayudando así al tipo de cambio. A este fondo ahora iría la mitad del superávit estructural del 1% del PIB, es decir, una cifra equivalente al 0,5% del PIB chileno. El otro 0,5% del PIB anual iría a recapitalizar al Banco Central durante los próximos cinco años. Esa institución mantenía un déficit patrimonial cercano a 3% del PIB que se arrastraba en parte desde la crisis de la deuda de inicios de la década de 1980 y que se acentuó durante el comienzo

de la crisis asiática, cuando debía salir día a día a defender la banda cambiaria a la que se había comprometido.

El resto de los recursos sobre el 1% del PIB, el superávit efectivo más allá del porcentaje considerado como estructural y que, a partir de 2006 sería el grueso del ahorro nacional, pasaría al instrumento que unió a los fondos del cobre, que pasó a llamarse Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES).

La idea de ese fondo, como el mismo Velasco se encargó muchas veces de dejarlo claro, era ahorrar recursos para la época de “vacas flacas” del Fisco, es decir, no del sector privado ni del común de los chilenos.

Con esto se lograba “mayor estabilidad de la política social, ya que el gasto social no queda sujeto a las fluctuaciones del precio cobre y mayor independencia respecto a los mercados internacionales, porque vamos a tener un fondo al cual vamos a poder echar mano en las circunstancias que así lo hagan necesarios”, afirmaba Velasco cuando dio a conocer la noticia.

Los recursos del FEES también se invertirían completamente en el exterior, al igual que el FRP, lo que convertía a este proyecto de ley remozado en un símil del Fondo Noruego.

Este proyecto pasó así a ser la estrella de Hacienda durante los meses que vendrían y, al mismo tiempo, el escudo que tendría Velasco ante las presiones sociales y políticas por gastar más de la bonanza del cobre.

De hecho, sólo días después vendrían las primeras presiones parlamentarias, aunque serían por los recursos del nuevo impuesto específico a la

minería, conocido como Royalty II y que había sido aprobado el año anterior por la Administración Lagos.

Aunque es inconstitucional dirigir directamente un impuesto a un gasto en específico, sino que todo debe ir a las arcas fiscales, desde donde se reparte en el Presupuesto de cada año, el gobierno de Lagos se comprometió con los parlamentarios a que un monto similar a los recaudados por el royalty iría a innovación y desarrollo. Debido al auge del cobre, Cochilco estimó a inicios de mayo de 2006 que los recursos entregados por ese impuesto serían del orden de 380 millones de dólares, mucho más de los 80 millones de dólares que Hacienda indicó que iba a entregar.

Sin embargo, Velasco salió a desmentir a la entidad pública experta en materias mineras, afirmando que sus cálculos eran “tremendamente erróneos”, por lo que no entregarían más de lo ya acordado, causando indignación entre los parlamentarios, especialmente los de regiones relacionadas a la minería. En la Operación Renta del año siguiente quedó claro que Cochilco estuvo cerca con su estimación, ya que en realidad las mineras pagaron alrededor de 500 millones de dólares por el impuesto específico, aunque en términos netos el Fisco recibía cerca de la mitad, porque una parte podía ser descontada del impuesto a la renta.

Más allá de este incidente, Velasco se abocó de lleno a la aprobación del proyecto de ley de Responsabilidad Fiscal. En una jornada de turbulencia bursátil internacional tuvo un nuevo impulso y respaldo a su idea.

El martes 13 de junio de 2006 los principales mercados bursátiles del mundo cerraron con pérdidas, por temores de alzas en la tasa de interés de la

Fed, para controlar la inflación de Estados Unidos, situación que repitió un episodio vivido sólo un mes antes y por el mismo factor.

Ambos hechos serían, para el ministro Velasco, una prueba de que las buenas condiciones internacionales no durarían para siempre y, en ese sentido, “Chile está en muy buen pie para enfrentarse a esta situación (...) Había gente que decía que el precio del cobre iba a subir y nunca más iba a bajar, pues bien, hemos visto unas bajas que son precisamente lo que nosotros estábamos anticipando y por eso hemos propuesto, entre otras cosas, estos proyectos de responsabilidad fiscal para que así usemos con mucha prudencia los ingresos extras que Chile ha recibido por este concepto”, sostenía ese mismo 13 de junio el titular de Hacienda.

Para calmar a los empresarios, a economistas, a la oposición y a parte de la propio Concertación, que veían que estas medidas para ahorrar los excedentes del cobre más bien podían llevar a una inamovilidad al gobierno y a no aprovechar nada de la bonanza, Velasco lanzó dos planes “pro crecimiento” durante 2006: Chile Compite y Chile Invierte. Ambos programas incluían pequeños incentivos tributarios para las pymes, apoyo de parte de entidades como Corfo y otras relacionadas al área de desarrollo productivo.

“Estas son las noticias que el país requiere, el momento es muy propicio, van en la dirección correcta de incentivar y mejorar expectativas”, sentenciaba por ese entonces el presidente de la CPC, Hernán Somerville, sobre las medidas propuestas por Hacienda.

Finalmente, el 8 de agosto de 2006 la Cámara de Diputados despachó el proyecto, el que días más tarde fue convertido en la Ley de Responsabilidad Fiscal, que finalmente instauró el nuevo sistema de financiamiento fiscal, basado, como ya se dijo, en ingresos “estructurales”, lo que en la práctica significaba no gastar los ingresos provenientes de un alza abrupta del precio del cobre, la que podía ser causada por especulación y no por un cambio real en las condiciones productivas.

La norma legal introdujo el concepto de Balance Estructural, el que “deberá reflejar el balance financiero presupuestario que hubiere presentado el Gobierno Central si la economía se hubiese ubicado en su nivel de tendencia, excluyendo el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, del precio del cobre u otros factores de similar naturaleza sobre los ingresos y gastos del Gobierno Central, en el período respectivo”⁵⁷

Sin embargo, la ley fue lo suficientemente amplia para dejar espacio para algunas modificaciones. Entre esto, no se mencionó un número exacto de superávit estructural, ni siquiera se dijo que se requería un superávit, sólo se habló del término “balance”, aunque se dio por descontado en muchos sectores que la inclusión de la obligatoriedad de entregar un 0,5% del PIB a FRP y otro 0,5% para capitalizar al Banco Central eran señales suficientes de que se mantendría en 1% del PIB el saldo positivo de las cuentas públicas... Pero no fue así.

En la única modificación importante que se le realizó a la regla fiscal durante el año siguiente, el gobierno de Bachelet decidió bajar el superávit a 0,5%

⁵⁷ Ley de Responsabilidad Fiscal, Artículo 16, número 2, inciso primero

del PIB para, según afirmó la propia presidenta en su discurso del 21 de mayo de 2007, “mejorar la educación del país”. Así, los cerca de 650 millones de dólares liberados para gasto se utilizarían principalmente en ampliar las subvenciones escolares y entregar más becas.

Salvo este cambio menor, a fines de 2007 Velasco se mantenía firme en su política de gastar sólo lo que dice la regla, resguardándose para la época de las “vacas flacas”, las que hasta ese entonces no parecían estar muy cerca de llegar.

El director ejecutivo de la Administradora de Inversiones del Banco Central de Noruega, Knut Kjaer, de visita en Chile en octubre de 2007 para compartir la experiencia de su país con su Fondo de Pensiones, fue consultado sobre cuánto tomó convencer a la población noruega de la conveniencia de este instrumento que va en camino a cumplir dos décadas:

“Aún estamos intentando convencerla”, sentenció.

7.- CONCLUSIONES

Las presiones políticas, sociales y de algunos sectores académicos por gastar más durante los años con más bonanza fiscal por el histórico precio del cobre no surtieron mayor efecto.

Los dólares que entraban a las arcas fiscales por los excedentes de Codelco y por la mayor recaudación tributaria a la minería privada pasaban directamente a los fondos en el extranjero, acumulando al primer semestre de 2008 una cifra cercana a los 21 mil millones de dólares. A lo que hay que sumar otros 4,8 mil millones de dólares del resto de activos del Tesoro Público, con lo que el monto total asciende a unos 26 mil millones, lo cual equivale al 14% del PIB anual.

Hasta agosto de 2008 los analistas del mercado apostaban a que se seguirían acumulando recursos y que al término del gobierno de Bachelet se totalizarían unos 40 mil millones. Todo ello gracias al alto precio del cobre.

El Comité de Expertos del cobre entregó a inicios de ese mes su estimación de la cotización de largo plazo del metal rojo, para elaborar el erario 2009. Su conclusión fue clara: el valor del *commodity* seguiría alto por un tiempo prolongado. Con esto en mente, el nuevo precio fijado sería de 1,99 dólares la libra, 45% superior al del Presupuesto 2008.

Como el escenario inflacionario seguía complicado, Andrés Velasco convenció a los partidos políticos de la Concertación de que había que acotar el crecimiento del gasto fiscal para el año siguiente, quitando presión sobre la demanda interna y, en definitiva, sobre los precios. Esto, a pesar de que en teoría

la regla fiscal permitiría tener un alza tan importante como la de los años anteriores, cercana a 8,9%.

Por lo complicado que veía la Concertación el panorama electoral de 2009, los partidos aceptaron la idea de que no había nada más peligroso que llegar a una campaña presidencial con la inflación desbordada.

Entonces el ministro de Hacienda echó mano a la estimación de los costos de Codelco, aumentándolos hasta un nivel que le diera el número que buscaba: 5,7% sería el incremento del gasto, lo que daba espacio para seguir acumulando recursos. Pero, en septiembre de 2008 una crisis financiera en Estados Unidos cambió todo.

La llamada en un principio crisis *subprime*⁵⁸ se venía arrastrando desde agosto de 2007, con impactos en algunos bancos y volatilidad en los mercados. Sin embargo, a pesar de que muchos ya anticipaban a inicios de 2008 que esta situación podría provocar una debacle económica, el mundo siguió como si nada pasara y las principales materias primas, como el petróleo y el cobre siguieron al alza, alcanzando *peaks* cercanos a los 150 dólares el crudo y 4 dólares el metal, a mediados de año.

Cuando en septiembre cayó el banco de inversión estadounidense Lehman Brothers el temor se generalizó en todo el mundo. Se comenzaba a prever un

⁵⁸ Se le denomina “crisis *subprime*” a la crisis financiera que comenzó en Estados Unidos a mediados de 2007 y que tuvo su período más crítico a partir de septiembre de 2008. La crisis tuvo su origen en la decisión del gobierno estadounidense de incentivar la compra de casas por personas de menores recursos, que no tenían la capacidad de pagar, a los que se les denominaba “deudores *subprime*”. La idea era que la propia revalorización de las casas sirviera para aumentar la riqueza de las personas y así ser sujetos de crédito. Los bancos con quienes estaban endeudados tomaron esas deudas y las vendieron a otras instituciones financieras, iniciando así una ingeniería financiera que pocos entendían. Cuando las casas dejaron de aumentar su valor, la gente no pudo seguir pagando y todo el sistema se vino abajo. La banca de inversión de EE.UU. colapsó, las bolsas cayeron y el contagio llegó a todo el mundo. Las proyecciones de una recesión mundial se acrecentaron.

escenario de recesión en Estados Unidos y en gran parte de Europa. Con esto, el valor del cobre empezó a descender rápidamente. Entre el 24 de septiembre y el 24 de octubre el precio cayó 44%, cotizándose en 1,68 la libra, por debajo incluso del precio de largo plazo fijado para el Presupuesto.

La preocupación se extendió entonces en Chile. El presidente ejecutivo de Codelco declaró “que se ha producido el abrupto término de lo que se denominó ‘el súper ciclo del cobre’”. La historia de bonanza estaba llegando a su fin.

Los economistas privados anticiparon que en 2009 habría un déficit fiscal por primera vez desde 2003 e incluso se pedía convocar nuevamente al Comité de Expertos, antes de despachar el proyecto de ley de presupuestos. Desde la derecha se llamó a gastar menos, recortando el erario a la luz de los nuevos datos.

Pero llegó la hora de Velasco. Tras años de críticas y presiones por su recelo en manejar los recursos extra del cobre, el ministro afirmó: “Nosotros hacemos las cosas no con la mirada del día, sino con la mirada del largo plazo. Cuando había gente que al llegar el cobre a 4 dólares la libra nos decía ‘gaste más’, no le hicimos caso. Hoy día hay gente que cuando el cobre llegó a en torno a 2 dólares la libra y nos dice ‘gaste menos’, tampoco le vamos hacer caso”.

“No vamos a reducir los gastos, porque no se condice con nuestra política fiscal. Somos prudentes a la hora que sube el precio del cobre y somos consistentes a la hora que baja el precio del cobre”, agregó.

El valor de la materia prima caía y el gobierno podría financiar un alza en el gasto fiscal sin pedir dinero a instituciones internacionales ni desequilibrando al

país. Además, el Fisco podría servir como motor de una economía que estaba desacelerándose.

Las 'vacas flacas' habían llegado y sería hora de gastar lo ahorrado.

Era la victoria final de la política impulsada primero por Eyzaguirre y mantenida a firme por Velasco.

La intensidad del impacto de la crisis internacional en Chile dirá, no obstante, si lo ahorrado fue suficiente.

8.- FUENTES DE CONSULTA

Entrevistas, conversaciones y consultas

- Roberto Álvarez, economista del Banco Central
- Alberto Arenas, director de Presupuestos
- Pablo Correa, economista jefe de Santander Global Banking & Market
- Cristián Cuevas, dirigente sindical
- Rafael Cumsille, presidente de Confederación del Comercio Detallista Y Turismo De Chile
- Raúl de la Puente, presidente de la ANEF
- Luis Eduardo Escobar, economista de Chile 21 y ex asesor del Ministerio de Hacienda
- Ricardo Ffrench-Davis, economista y Premio Nacional de Ciencias Sociales 2005
- Tomás Flores, subdirector de Estudios del Instituto Libertad y Desarrollo
- Eduardo Frei Ruiz-Tagle, senador DC
- Esteban Jadresic, ex gerente de Operaciones Financieras del Banco Central
- Gustavo Lagos, director del Centro de Minería UC
- Rolf Lüders, economista y ex ministro de Hacienda
- Arturo Martínez, presidente de la CUT
- Carlos Massad, ex presidente del Banco Central
- Esteban Maturana, presidente de la Confederación Nacional de Funcionarios de la Salud Municipalizada (Confusam)

- Evelyn Matthei, senadora UDI
- Felipe Morandé, decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile
- Joseph Ramos, economista y académico de la Universidad de Chile
- Roberto Zahler, ex presidente del Banco Central
- Joaquín Vial, economista del Grupo BBVA

Libros y documentos

- Ffrench-Davis, Ricardo. Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad, reformas y políticas económicas desde 1973. Editorial Comunicaciones Noreste. Cuarta Edición. 2008
- Mardones, José Luis. Las Industrias del Cobre y del Aluminio: Una Revisión de Cambios Estructurales. Cuadernos de Economía UC, Vol. 21, 1984
- Bravo, Rafael. “Las políticas del cobre en Chile”, Revista Nueva Sociedad N° 15. 1974
- Cavallo, Ascanio *et al.* “La historia oculta del régimen militar”. Editorial Grijalbo. Segunda Edición. 1997

- Dedes, Daniel, La Muerte del Royalty: el peso del lobby en el negocio minero, Memoria para optar al título de periodista. 2004.

- Larraín, Felipe y Esquivel, Gerardo. América Latina frente a la crisis asiática. Estudio Públicos N° 73. 1999.

- Arellano, José Pablo. Del déficit al superávit fiscal: Razones para una transformación estructural en Chile. Estudios Públicos N° 101. 2006.

- Marcel, Mario. Presentación ante la Comisión Mixta de Presupuestos. Octubre de 2000.

- Valdés, Rodrigo. El cobre y estrategia fiscal óptima para Chile. Banco Central de Chile, 2001.

- Lehmann, Sergio *et al.* China, precios de *commodities* y desempeño de América Latina: algunos hechos estilizados. Chile. Banco Central. Documentos de Trabajo. 2007

- Álvarez, Roberto *et al.* Chinese penetration and importer country wages: microevidence from Chile. Chile. Banco Central. Documentos de Trabajo. 2007.

- Soto, Hernán, “El Cobre: Un caso de renacionalización truncada”, en Revista Punto Final N° 502
- Dirección del Trabajo. Encuesta Laboral 2004. Chile, 2005.
- Eriksen, Toren. “El Sector Petrolero de Noruega y el Fondo Gubernamental de Pensiones Global”. Presentación realizada en seminario organizado por Chile 21 y la Embajada de Noruega en el ex edificio del Congreso, en Santiago. Junio de 2006.
- Cochilco, Presentación “Mercado del Cobre 2005 y Perspectivas año 2006”, realizada en noviembre de 2005.
- Codelco, Memoria Anual de 2006. 2007
- Boletín Minero de Sonami N° 1168
- Diario Financiero, entre enero de 2006 y octubre 2008
- Diario El Mercurio, entre enero 2003 y diciembre 2007
- Información estadística del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Banco Central de Chile y Fondo Monetario Internacional (FMI)

