

# Opinión

## Retrasos en la minería del cobre



**Gustavo Lagos**

Profesor Universidad Católica de Chile

**D**ESDE 2004, con el auge del precio del cobre, las promesas de producción de las empresas mineras fueron más optimistas que la realidad. Entre dicho año y 2011 la oferta global de cobre creció un 42% menos que la demanda, y la producción de Chile se estancó. Las promesas de inversión se traducen en producción e involucran estimaciones de las empresas sobre los plazos para concretar los proyectos. Su retraso aumenta los costos.

Antes de 2003, las promesas de producción eran inferiores o similares a lo cumplido finalmente, porque había capacidad de producción ociosa debido a los bajos precios imperantes desde 1997. Las razones de retrasos de inversión minera desde 2004 a 2008 fueron tres. Primero, el debate sobre la duración del auge de precios aplazó la decisión de nuevas inversiones hasta poco antes que comenzara la crisis financiera de 2008. Segundo, el envejecimiento de las minas requiere cada vez más inversión para mantener la producción, llegando a cerca del 50% del total en Codelco. El aplazamiento de inversiones creó una merma en producción, sobre todo en las minas gigantes. Ello por motivos naturales y técnicos. Tercero, el retorno del nacionalismo de los recursos en muchos países, con aumentos de tributos mineros, e incluso la nacionalización de algunas minas.

Tras la crisis de 2008, con un auge de precios prolongado por delante, se decidieron inversiones por unos 160 mil millones de dólares entre 2012 y 2020 en Chile y Perú, con lo que estos conservarían más del 40% de la producción mundial. Sin embargo, el retraso de los proyectos se agudizó por tres motivos adicionales.

En el caso de Chile, las mayores exigencias de la autoridad ambiental paralizaron varias inversiones. A

**Gran parte de la inversión minera en Chile y Perú posiblemente se realizará, pero mucho más tarde de lo previsto, generando un déficit de oferta global.**

ello se sumó el reciente fallo de la Corte Suprema, invocando por primera vez el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, a favor de una comunidad diaguita en el proyecto El Morro, en Atacama. El periodo de ajuste de la nueva legislación ambiental en Chile, así como la aplicación del Convenio 169 apenas está comenzando y, hasta que ello concluya, las formas de abordar los desafíos ambientales y las negociaciones con pueblos originarios serán inciertas. En Perú, los aplazamientos de inversiones debido a disputas entre mineras y comunidades es habitual. La escasez de ingenieros "senior" con experiencia, tanto en las empresas de ingeniería como sus contrapartes en empresas mineras, induce a la realización de más errores que lo usual en los proyectos.

Finalmente, el aumento fenomenal de los costos de inversión desde 2008, exacerbado por el debate sobre la energía, detuvo numerosos proyectos, ya que las compañías no pueden aumentar sus compromisos financieros indefinidamente. Bajar los costos implica buscar otras soluciones y rehacer parte de la ingeniería. Es imperativo deshacer aquellos nudos que retrasan la inversión y que están a nuestro alcance. Un beneficio de estas promesas incumplidas es que gran parte de la inversión minera en Chile y Perú posiblemente se realizará, pero mucho más tarde de lo previsto, generando un déficit de oferta global y, por ende, un alto precio del cobre hasta más allá de 2016.

## Salario mínimo: otras consideraciones

**Rodrigo Castro**

Economista



**C**OMO TODOS los años, la discusión en torno al nivel del salario mínimo se ha tomado parte de la agenda económica. Por una parte, la CUT propone un aumento de \$ 182.000 a \$ 250.000, mientras que la ministra Mattei, con fundamentos empíricos, descarta esa alza a la luz del efecto negativo en el empleo.

En este contexto, cabe tener en mente otras consideraciones. El gobierno implementará un ingreso ético familiar que busca enfrentar las principales necesidades de los hogares más vulnerables y de esta manera suplementar en parte importante el salario que se obtiene del trabajo.

Ahora bien, aunque el empleo viene creciendo, y en muchos sectores nos acercamos a un eventual pleno empleo, su crecimiento no se explica por un aumento en los puestos de trabajo con contrato indefinido. Luego, no se puede asegurar que las relaciones laborales que se están gestando permitan un mayor aprendizaje, perfecciona-

miento y productividad en el mediano y largo plazo.

Un aspecto que no se debe olvidar es que un aumento del salario mínimo no sólo tiene efectos negativos sobre el empleo, sino que también sobre la desigualdad de salarios.

Por un lado, el aumento del salario mínimo reduce la probabilidad de obtener un empleo para los trabajadores con un salario cercano al anti-grupo mínimo, como jóvenes, con educación media incompleta y otros grupos con baja calificación laboral. De la misma manera, un aumento en el salario mínimo genera una redistribución de ingreso dentro del grupo más vulnerable, desde los que pierden su empleo con el aumento del salario mínimo hacia los que ven subir su salario y al mismo tiempo mantienen su trabajo. Con todo, y si se considera la propuesta de la CUT, la pérdida de empleos de los grupos más vulnerables podría fluctuar entre 11% y 18%.

Si lo que se busca es mejorar los niveles de ingreso de los trabajadores que hoy ganan el mínimo, lo que se debe hacer es evitar aumentar la

probabilidad de que queden desempleados a través de otro aumento artificial de su salario. Dado que el aumento del salario no es la forma de lograr un ingreso justo, existen otras políticas públicas tanto o más efectivas para aumentar los ingresos de los trabajadores más pobres.

En el corto plazo, una mejor capacitación laboral y la focalización de los subsidios del Estado en las familias donde predominan trabajadores con menor calificación siguen siendo los mejores instrumentos. Asimismo, se debe considerar una categoría adicional de salario mínimo para los jóvenes entre 18 y 25 años. La negociación en este grupo debería congelar el salario mínimo. De esta forma, los jóvenes competirían en mejores condiciones por los escasos puestos de trabajo, y aumentan las probabilidades de que consigan un empleo donde podrán adquirir la experiencia necesaria para aumentar su calificación laboral en un plazo menor.

En el largo plazo, la forma de contribuir a una mejora sostenible en los salarios es a través de mejoras continuas en la productividad del trabajo, las que se logran con mayor crecimiento económico y con mejoras en la calificación promedio de la fuerza laboral.

**Existen otras políticas tanto o más efectivas que alzas de salario para aumentar los ingresos de los trabajadores más pobres.**

## Consulta indígena y la Corte Suprema

**Jorge Contesse**

Abogado y académico UDP



**E**N 2009 entró en vigencia el Convenio 169 de la OIT, tratado internacional que establece una serie de derechos en favor de los pueblos indígenas y que demoró casi 20 años en ser aprobado. Conforme los estados no pueden aducir su derecho interno para incumplir obligaciones internacionales, Chile está en la obligación de adecuar su legislación interna a los estándares que el convenio establece. Entre éstos, se cuenta el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cada vez que se prevean medidas que los puedan afectar directamente, así como normas que reconocen el derecho de administrar los recursos naturales emplazados en sus territorios.

La historia de implementación del convenio comenzó mal. Pocos días después de entrar en vigencia, el gobierno de la ex Presidenta Bachelet dictó un decreto supremo que reglamentó las normas sobre participación de los pueblos indígenas, despojando al derecho de consulta de sus

caracteres fundamentales, generando una compleja situación para los actores interesados en estas materias: principalmente, los pueblos indígenas y los inversionistas privados. Y es que la regulación defectuosa que hace el Estado, sobre todo si involucra derechos fundamentales, es terreno fértil para la incertidumbre jurídica y con ella todos pierden.

Con un tratado que reconoce estos derechos en el horizonte normativo, comunidades indígenas buscaron protección en los tribunales de justicia. Inicialmente, algunas cortes de apelaciones acogían estas demandas, ordenando la paralización de proyectos o incluso la reevaluación de los mismos; en particular, por no haberse contemplado procesos de consulta bajo los estándares del Convenio 169. La Corte Suprema, sin embargo, mantuvo una tesis contraria, que entendía que las normas sobre participación ciudadana de la legislación ambiental satisfacían los requerimientos de la consulta indígena. Esta doctrina, aunque parecía asentada, no era jurídica sólida. Por lo mismo hoy, a menos de tres años de vigencia del con-

venio, la misma sala constitucional ha venido variando su postura jurisprudencial, entendiendo que los estándares de la consulta indígena del Convenio 169 son autónomos y distintivos a los de la ley chilena sobre evaluación ambiental. De esta forma hemos conocido en los últimos meses fallos que revocan numerosas resoluciones de calificación ambiental, no obstante la aprobación administrativa.

El cambio es gravitante. Para los pueblos indígenas significa encontrar en la Corte Suprema la protección a sus derechos que hasta hace poco tiempo sólo conocían en algunas cortes de apelaciones. Para el sector privado, la incertidumbre jurídica se hace aún más patente, puesto que incluso cumpliendo con la normativa ambiental, se ven expuestos a que sus proyectos de inversión sean impugnados judicialmente. Para el Estado es imperioso llevar adelante un proceso participativo que dé como resultado normas permanentes sobre consulta previa a pueblos indígenas, tanto a nivel administrativo, como legal. Mientras ello no se haga, la consulta indígena seguirá siendo regulada por vía de los tribunales, poniendo sobre los hombros de éstos obligaciones que pertenecen esencialmente a los órganos colegisladores.

**La Corte ha variado su criterio y entiende que la consulta indígena del Convenio 169 es autónoma respecto de la evaluación ambiental.**