

# C & P

## *Revista Cambios y Permanencias*

Grupo de Investigación: Historia, Archivística y Redes de Investigación

Número 7, 2016, pp. 360-382 • ISSN 2027-5528 Web

**La explotación y gestión de recursos naturales en Chile y Argentina:  
Un estudio comparado desde la óptica estatal en el período 2003-2013**

**The exploitation and management of natural resources in Chile and Argentina:  
a comparative study from the state perspective in the period 2003-2013**

**Ignacio García Marín**

Universidad Complutense de Madrid  
orcid.org/0000-0003-2754-1934

**Recibido:** 14 de junio de 2016

**Aceptado:** 11 de septiembre de 2016



Grupo de  
Investigación  
Historia  
Archivística y  
Redes de  
Investigación

# **La explotación y gestión de recursos naturales en Chile y Argentina: Un estudio comparado desde la óptica estatal en el período 2003-2013**

Ignacio García Marín  
Universidad Complutense de Madrid

Licenciado en Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid. Magíster en Estudios Contemporáneos de América Latina de la Universidad Complutense de Madrid, y Magíster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Doctor en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

Correo electrónico: [nachogarciamarin08@gmail.com](mailto:nachogarciamarin08@gmail.com)

ORCID ID: [orcid.org/0000-0003-2754-1934](http://orcid.org/0000-0003-2754-1934)

## **Resumen**

El presente artículo analiza, de manera sintetizada, los distintos caminos que siguieron Chile y Argentina a la hora de gestionar los ingresos obtenidos de la exportación del cobre y la soja. Se toma como referencia temporal el denominado auge de las materias primas: 2003-2013. Se parte de un punto de vista estatista con enfoque comparado entre los dos estudios de caso. Aparentemente, y a la luz de los hechos, pareciera que mientras la gestión pública en Chile fue planificada de antemano y con ciertas dosis de certidumbre y largoplacismo, Argentina optó por un modelo más provisional y corto-placista.

360

**Palabras Clave:** Recursos naturales, Estado, gestión, Chile, Argentina.

**The exploitation and management of natural resources in Chile and Argentina: a comparative study from the state perspective in the period 2003-2013**

**Abstract**

This article analyzes in a synthesized way the different path that followed Chile and Argentina to managed the growing revenue from exports of its two main commodities: copper and soybeans. It is taken as a time reference the so-called boom of raw materials: 2003-2013. To do this, we start from a point of view with a statist approach, comparing between the two case studies. Apparently, and in the light of the facts, it appears that while public management in Chile was preplanned with certain doses of certainty and assurance in a long-term minimum income, Argentina opted for a more temporary and short-place model.

**Keywords:** Natural resources, State, manage, Chile, Argentina.

**Introducción**

Durante la pasada década, los precios de las materias primas vivieron un progresivo incremento en su precio, motivado parcialmente por una creciente demanda por parte de China, quien compensó el freno de las economías situadas en el Atlántico norte. Este

incremento de precio se registró en materias tan dispares como el oro, el petróleo, el cobre o la soja y afectó a productores y consumidores finales en distinto modo.

Los países consumidores, en especial aquellos que se encontraban en elevado crecimiento económico, requirieron de ingentes cantidades de materias primas, caso de la soja y el cobre. Los países productores, especialmente aquellos con cierta dependencia -y tendencia- a la exportación de estos *commodities*, vieron ingresar considerables divisas, producto de la fuerte demanda, fomentando asimismo este mismo rol primario-exportador. Argentina y Chile, enfocados en la exportación de diversas materias primas como la soja y el cobre respectivamente, podrían ser considerados como posibles ejemplos de economías afectadas por la ingente entrada de divisas e inversiones relacionadas al auge exportador de los pasados lustros. De aquí se podrían derivar diversas preguntas y análisis: cuáles son los principales actores en el negocio; qué rol juega el Estado; qué políticas públicas se desempeñan en torno a los beneficios obtenidos; qué tipo de regulación, control y fiscalización existen, etc.

El presente documento, el cual sintetiza una investigación basada en el método comparado de dos estudios de caso, pretende presentar de manera descriptiva y clara, la situación de la soja y el cobre en Argentina y Chile, respectivamente, con el fin de desarrollar un análisis comparado de sendos casos de estudio que arrojen críticas, perspectivas y nuevos cuestionamientos tanto a las temáticas abordadas como al propio trabajo aquí presentado. El período de tiempo a considerar ha sido 2003-2013, con el objetivo de tratar de responder sobre qué diferencias y similitudes podrían inferirse en la gestión pública de Argentina y Chile sobre la soja y el cobre, respectivamente.

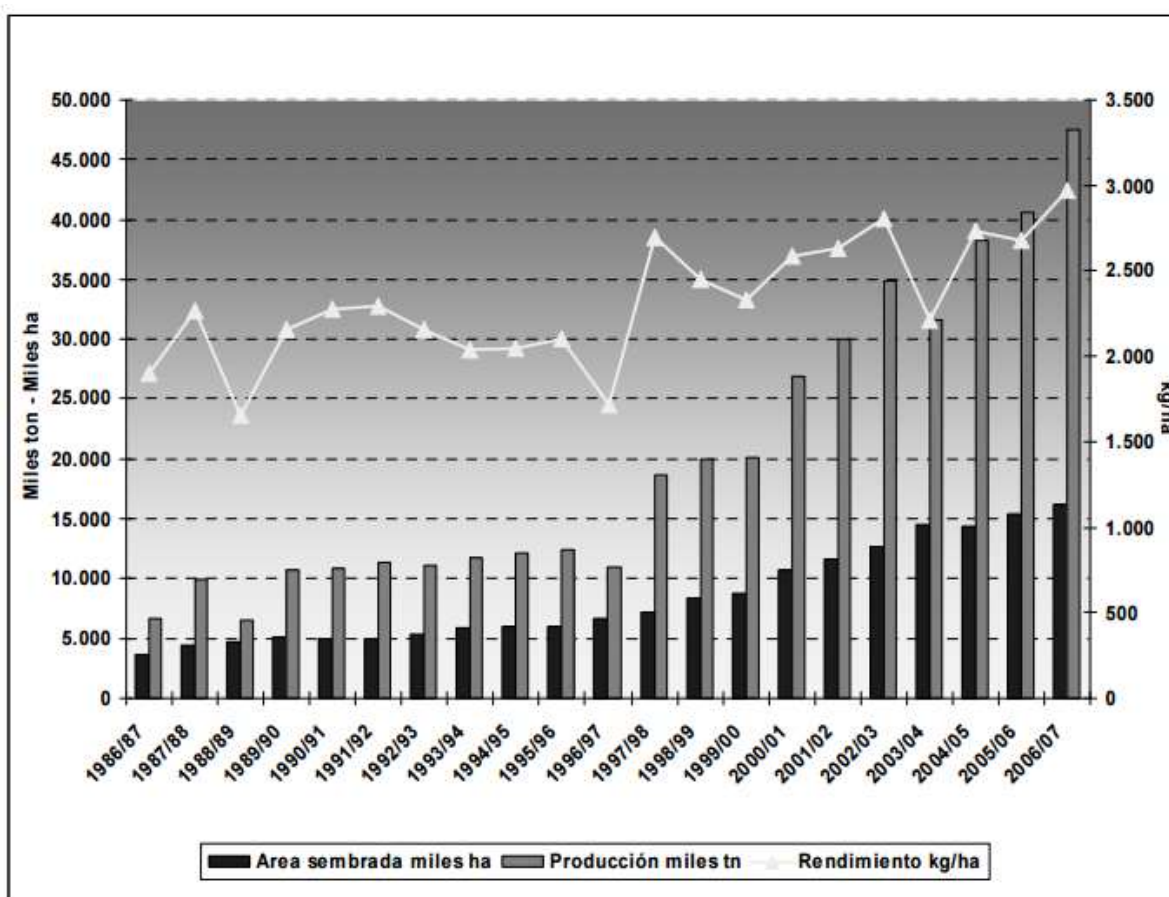
### **Primer caso de estudio: Argentina y la progresiva *sojización* de su medio rural**

Como se ha comentado previamente, durante los últimos años se ha vivido un auge en el precio y demanda de las materias primas en la economía global, con consecuencias

tanto para productores como para consumidores. Un ejemplo de este proceso podría ser la soja en Argentina, cultivo que se ha convertido en una de las principales exportaciones del país en sus diferentes variaciones finales: aceites, harinas o, especialmente, en grano.

La soja comenzó a ser plantada de forma notable a partir de la década de los setenta, viviendo desde entonces un progresivo y constante crecimiento tanto en el espacio empleado para su cultivo, como lógicamente en la producción recolectada y su relación con otros cultivos alternativos. Véase el siguiente Gráfico 1 a modo de ilustración:

**Gráfico 1: Área sembrada, producción y rendimiento de la soja**



**Fuente:** Giancola, S.I., et al. (2009). *Análisis de la cadena de soja en la Argentina. Estudios Socioeconómicos de los Sistemas Agroalimentarios y Agroindustriales* (3). Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, p. 35.

Nótese que, a partir de mediados de los años 90, se vivió un salto tanto en el área plantada como en la productividad por hectárea cultivada, dado que se comienza el empleo de la soja transgénica, denominada soja RR (*Roundup Ready*) en su nombre comercial, la cual, entre otras *virtudes*, era inmune al glifosato, por lo que, además de poder emplearse dicho herbicida se permitía la siembra directa (Teubal, 2006, p. 75). Esto trajo como consecuencia un acorte en los tiempos y recursos necesarios para la propia plantación de soja, facilitando la rentabilidad del cultivo y, cómo no, fomentándolo por encima de otros cultivos o usos alternativos de la tierra. Sólo el trigo, el cual se cultiva frecuentemente tras la cosecha sojera, pareciera resistir moderadamente el avance de la soja en el país.

Esta semilla RR fue introducida a partir de que el propio Estado argentino, en 1996, lo aprobara mediante el Decreto 167 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación Argentina (SAGPyA) (Domínguez *et al.*, 2006, p. 253), mostrando claramente la posición que la administración pública tomará respecto a este cultivo, algo que se tratará con mayor enfoque en posteriores apartados.

Respecto al área geográfica donde la soja está contando con más protagonismo en el país austral, se destaca la Pampa, la cual comprende a *grosso modo*, “el centro y sur de la Provincia de Santa Fe, gran parte de la Provincia de Córdoba, centro y sur de la Provincia de San Luis, La Pampa y la Provincia de Buenos Aires” (Reveles, 2008, p. 9). Es pues, un área de considerable tamaño y elevada fertilidad.

Sin embargo, y a pesar de la gran extensión de esta área, aparentemente la soja estaría desplazando otros usos de la tierra, no únicamente otros cultivos, ya que la producción ganadera, uno de los grandes valores tradicionales de la agro-industria argentina desde el siglo XIX, estaría sufriendo un posible desplazamiento en beneficio de la soja. A este respecto, Teubal señala que “la doble cosecha trigo-soja, ha desplazado a la ganadería como actividad de rotación incluyendo a los tambos y a gran parte de los cultivos industriales del interior” (Teubal, 2008, p. 7). No se desea entrar en detalle sobre las

consecuencias de la plantación masiva de la soja respecto a otros cultivos y usos de la tierra, pero a modo de ejemplo, baste considerar que en apenas el lustro que comprende el período de 1996/1997 a 2001/2002 el área dedicada al arroz se redujo en un 44,1%, el del maíz un 26,2%, el del girasol un 34,2 y el del trigo un 3,5%. La soja por su parte creció un 74,5% (Pengue, 2004, p. 51). Por tanto, no debiera extrañar que, como señalan Domínguez y Sabatino, Argentina esté pasando de ser “el granero del mundo en republiqueta sojera” (Domínguez *et al*, 2006, p. 250).

Como cabría advertirse, se estaría por tanto ante una serie de nuevos retos y desafíos, que, a modo de resumen, supondrían parcialmente la desaparición de paisajes enteros, pérdida de la diversidad productiva, inaccesibilidad de los sectores sociales más vulnerables a los productos de la canasta básica de alimentos, dependencia y pérdida de la capacidad gerencial del productor, alto grado de endeudamiento, pérdidas de información y formación adecuada y capacidades en el *know-how* agropecuario y aceleración de procesos degradatorios, muchas veces ocultos detrás de las variedades de altos rendimientos (Pengue, 2004, p. 46).

### **Principales actores e impactos**

El siguiente paso para entender el fenómeno que supone la soja en Argentina podría tratarse el de describir básicamente el funcionamiento del negocio en torno a ella y los actores principalmente involucrados. Habría de destacarse primeramente un rol preponderante de las empresas privadas, desde aquellas encargadas del suministro y desarrollo de las semillas (Monsanto entre ellas), hasta de quienes se ocupan de la siembra, recogida, tratamiento de la materia prima o de la fase exportadora (Cargill, Bunge Argentina, LCD Argentina, Aceitera General Deheza...) (Teubal, 2008, p. 6). Dada la progresiva tecnificación de la siembra, el empleo de tecnología de punta en todas sus fases (incluidas las semillas y herbicidas) y de la tendencia a la concentración de la tierra en

pocas manos, podría entenderse que, como señalan algunos autores, en términos generales se requiere de grandes inversiones para formar parte del negocio sojero, lo que, además de suponer un probable inconveniente para familias y pequeñas cooperativas, tendería a una desigualdad de oportunidades al suponer una importante barrera de entrada a este próspero negocio. Ello asimismo derivaría en el nacimiento de ciertos actores intermedios o contratistas, cuyo desempeño principal sería el alquiler o aporte temporal de maquinaria, servicios variados o insumos de diversa índole (Reveles, 2008, p. 10).

No debiera aquí olvidarse el papel que juegan ciertas instituciones públicas, ya que diversas universidades argentinas, así como organismos reguladores, controladores e incluso de fiscalización se sitúan en torno a la cadena de producción sojera. Sería el caso de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) o del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

En todo caso, el protagonismo recaería especialmente sobre la empresa privada, tanto de fondos originarios de Argentina como del extranjero. Y ello, porque como señalan Domínguez y Sabatino “para operar, por lo general, se conforman empresas *ad hoc* controladas por estudios agronómicos, o grandes acopiadores, o importantes proveedores de insumo” (Domínguez *et al.*, 2006, p. 263). El objetivo de las mismas, además de lograr economías de escala, sería el de la especulación de grandes fondos obtenidos en otros negocios. A este respecto, Domínguez y Sabatino advierten que “uno de los rasgos distintivos del modelo de agricultura industrial que se consolida es la presencia de flujos de capital financiero en la agricultura que canalizan sus inversiones a través de *pools* de siembra o fondos de inversión. El objeto de los mismos es asegurarse retornos superiores a los brindados en la actividad especulativa” (Domínguez *et al.*, 2006, p. 263).

Estos actores, como señala Teubal (2008), “arrancan a principios de los noventa. Al comienzo sólo integran a productores agropecuarios que necesitaban «ganar escala para sobrevivir». Según informantes del sector, con el boom del campo (y el alza en las



cotizaciones internacionales de los granos) los pooles de siembra «se transformaron en una alternativa cada vez más atrayente para una serie de inversores» inclusive extra agropecuarios” (p. 6). En añadidura, podría señalarse lo apuntado por Giarracca (2008): “el que antes apostaba a la renta financiera, ahora lo hace en el campo”.

Súmesese la advertencia de Acosta Reveles en torno a la figura tradicional del contratista en la agricultura argentina, cuyo rol en ocasiones era la de alquilar maquinaria y otros bienes necesarios para la siembra, y que se va tornando paulatinamente en el manejo y creación de *pooles* de siembra: “Ahora mismo, el contratista realiza labores agropecuarias muy diversas a pedido del propietario del suelo. Puede, si así le conviene, adquirir superficie agrícola o pecuaria para trabajarla por su cuenta, y venderla más tarde. Otra de las formas en que trabaja es arrendando la tierra con posibilidades de pago diversas: monetario o en especie, fijo o proporcional a los resultados.” (*Ibidem*). Asimismo, señala que “su singularidad consiste en que se trasladan de una explotación a otra, entre provincias, e incluso a países vecinos según se demanden sus servicios” (Reveles, 2008, p. 10). Podría suponerse quizá que, dentro del negocio sojero, se estaría dando cierto proceso especulativo, así como tendencia al alquiler o cesión de tierras por parte de los propietarios a empresas y actores encargadas de su explotación. Es decir, entre las distintas fases se situarían diversas empresas y asociaciones creadas *ad hoc* que en ocasiones funcionan como empresas subsidiarias o temporales respecto a otras de mayor tamaño, además de otras cuya actividad puede reducirse a alquilar la tierra que poseen o de la que son meramente gestores, fenómeno relativamente nuevo en Argentina respecto al resto de Latinoamérica.

En todo caso, no se desea obviar la existencia de grandes agentes cuyo rol consiste en proveer todo tipo de herramientas, bienes y servicios necesarios para el ciclo de cultivo, cosecha y exportación de la soja, tales como “proveedores de insumos, de maquinaria e implementos agrícolas; empresas acopiadoras, de transporte y de servicios profesionales; firmas el complejo agroindustrial” (Reveles, 2008, p. 10).

Nótese, no obstante, que apenas se ha citado el tratamiento de la semilla de soja recogida en esta breve descripción de actores en torno al ciclo agrícola, y ello es que, como señala Pengue (2004), en relación al 2004, “Argentina este año exportará alrededor de 70.000.000 de toneladas de granos, de los que sólo saldrán como valor agregado poco más que el 2 % de los mismos” (p. 52). A modo de resumen, valga la caracterización que Domínguez y Sabatino (2006) realizan sobre el negocio de la soja en Argentina:

- Un régimen productivo que tiende a la concentración de las riquezas –entre ellas la tierra– en pocas manos, debido a la gran escala de superficie necesaria para mantenerse dentro del sistema.
- Un paquete tecnológico que genera dependencia de las multinacionales, debido al uso intensivo de agroquímicos y al sistema de derecho de propiedad sobre la semilla transgénica.
- Un modelo productivo que pone en riesgo la autonomía comercial del país y la biodiversidad, debido al extraordinario crecimiento de la monoproducción de soja, o por la vía alternativa que se buscaría mediante la diversidad transgénica.
- Un esquema de incentivos (crédito, infraestructura, asesoramiento técnico, procedimientos legales), orientado al comercio exterior, y no a la provisión de las economías locales, debido a que la racionalidad que impera en torno del agro es meramente de utilidad económica, y no se impulsa a los sujetos sociales que tienen otra lógica en la producción de alimentos (indígenas, pequeños productores familiares, cooperativas campesinas, productores orgánicos y agroecológicos, etcétera).
- Pérdida de autonomía, en términos sociales, económicos y tecnológicos, de los productores, al ser relegados al rol de un mero eslabón en la cadena controlada por el capital concentrado: producción-agroindustria-comercialización. (Domínguez *et al*, 2006, p. 272).

## Posibles costes y riesgos

Como se ha mostrado hasta ahora, el negocio en torno a la siembra de la soja en Argentina está fuertemente orientado a la exportación, siendo considerable el uso intensivo y expansivo del territorio. Asimismo, dada la creciente demanda internacional de la misma, su precio, y con ello su rentabilidad, es cuantioso, lo que estaría propiciando un desplazamiento de otros cultivos y usos de la tierra en el país y una posible dependencia de la economía argentina hacia la soja. Estas serían, a *grosso modo*, las dos grandes consecuencias que el modelo sojero estaría generando. No obstante, y debido a que el interés en la presente investigación se centra en el Estado, se resumirán brevemente dos grandes costes derivados de lo anteriormente expuesto: el medioambiental y el social.

En referencia al primero de ellos, es decir, a las consecuencias medioambientales que este proceso estaría arrojando, podría destacarse una posible “degradación, erosión y desertificación [...] que se manifiesta en algo aún más terrible: el aumento de la pobreza, la devaluación económica de los recursos y el aumento del costo social.” (Pengue, 2004, p. 50). Esto se sumaría asimismo a la evidente pérdida de biodiversidad, aunque debiera reconocerse que posiblemente cualquier uso agrícola del territorio supondrá siempre un agravante en este sentido. No obstante, como señalan Aizen, Garibaldi y Dondo los “resultados indican que la diversidad de cultivos en la Argentina es menor en la actualidad que en toda su historia reciente” (p. 50). Estos mismos autores advierten de que “la menor heterogeneidad espacial dentro del paisaje agrícola puede también afectar negativamente los servicios ecosistémicos importantes para la agricultura como el control de plagas y la polinización” (Tscharntke *et al.* 2005; Kremen *et al.* 2007; citado en Aizen *et al.* 2009, p. 45). Igualmente supondría un riesgo económico, al depender en mayor medida el sector agro-exportador de un solo cultivo que en épocas pretéritas. Ahora bien, este monocultivo se sustentaría en una elevada productividad, lo cual aparentemente sería menos perjudicial para el medio, al requerir potencialmente de menores insumos, aunque autores como Teubal (2006) advierten de que se “ha generado protestas, por ejemplo, en poblados contaminados

por las fumigaciones del glifosato por aire” (p. 73).

Respecto al coste social, y aunando con lo comentado previamente, debiera resaltarse la posible pérdida de trabajadores en la agricultura o, dicho de otro modo, la no ganancia excesiva de carga de trabajo resultado de la elevada productividad. Esta se trata de una crítica ciertamente recurrente en autores relacionados con el estudio de la soja en Argentina, aunque debiera reconocerse que todo salto productivo tiende a traer consigo consecuencias laborales, especialmente para aquellos cuya actividad es sustituida o al menos reducida. Este salto productivo, así como el coste asociado a los insumos que potenciarían la rentabilidad de la cosecha estarían asimismo tendiendo a una paulatina concentración de la tierra, donde aquellas explotaciones de menor tamaño o capacidades de competencia, estarían siendo reducidas. Como señala Teubal (2006) al respecto,

“[...] entre los censos de 1960 y 1988, desaparecieron 51.000 explotaciones: 1800 por año. En el período neoliberal, esta tendencia se intensifica: entre los censos de 1988 y 2002 desaparecen 87.688 explotaciones, esto es 6.263 explotaciones por año. Las que desaparecen son fundamentalmente las de menos de 200 hectáreas. En este estrato, desaparecieron 75.293 explotaciones, y en el de 200 a 500 h, otras 7.561. En cambio, aumentaron las de más de 500 ha, particularmente las que se encontraban en el estrato de 1.000 a 2.500 hectáreas”. (p. 81).

Asimismo, es posible que como potenciadores de esta tendencia a la concentración de la tierra, la entrada de fondos especulativos y el progresivo encarecimiento del precio de la tierra tuvieran parte de responsabilidad. Por ello, y a pesar de la necesaria brevedad de la presente investigación, podría inducirse cierta pasividad del Estado o, siendo generosos, considerable incapacidad de la administración pública para evitar, en términos generales, consecuencias que se entenderían como negativas en su mayoría -especialmente lo referente a la dependencia económica, la concentración de la tierra y las barreras de entrada a pequeños y medianos agricultores.

## **Rol del Estado**

Hasta ahora se ha tratado de describir brevemente la emergencia del negocio sojero en Argentina, aportando para ello datos en torno a la evolución de su cultivo, el desplazamiento que se estaría produciendo de otras plantaciones y usos de la tierra, así como de los principales actores y fases del negocio. Asimismo, se han tratado de sintetizar algunos de los riesgos que este cambio de modelo en la agro-industria argentina estaría deparando, como la creciente dependencia o ciertos conflictos socio-ambientales que se están produciendo en los últimos años. De todo ello, se desprendería una actitud razonablemente favorable del Estado, caso de la aprobación en 1996 del uso de la soja RR, así como de cierta pasividad hacia los desafíos y problemas a terceros que se desprenden del avance sojero, además de un apoyo público de instituciones educativas y científicas argentinas.

Esta pasividad y/o actitud positiva se podría justificar desde un óptica gubernamental, dada la ingente entrada de divisas que la exportación de la soja produce: 1.500 millones de dólares en 2007 (Reboratti, 2010, p. 70); así como del contexto que la economía del país enfrentara en las últimas décadas, con períodos liberalizadores o con fuertes crisis económicas, especialmente en los primeros años del presente siglo. Teubal (2006) a este respecto señala que “Un elemento de fundamental incidencia fue el decreto de desregulación de 1991, que eliminó de cuajo la serie de organismos que, desde los años treinta, regulaban la actividad agropecuaria. De golpe, el sector agropecuario argentino se transformó en uno de los más desregulados del mundo, sujeto como ningún otro a los vaivenes de la economía mundial” (p. 76). Asimismo, este autor advierte de la privatización de silos y puertos que se produjo en las dos últimas décadas (Teubal, 2008, p. 6), factores que fueron facilitando la dominación del sector sojero por parte de grandes corporaciones, así como la entrada de grandes capitales, en ocasiones con intenciones especulativas.

No obstante, también sería posible encontrar enfrentamientos o posturas opuestas

371

entre el Estado y los principales agentes del negocio sojero. Ejemplo de ello podría considerarse el intento de 2008 por parte de la administración de la presidenta Cristina Fernández, de elevar la retención impositiva a la exportación de soja y derivados de la misma. Este evento, asimismo, podría ilustrar la fortaleza y unión entre los distintos integrantes de dicho negocio, a pesar de su gran volumen y heterogeneidad interna.

Básicamente, la Resolución Ministerial 125 de marzo de 2008 se justificó por parte del ejecutivo “en virtud de la necesidad de evitar que la continua y veloz alza de sus precios [de la soja] en el mercado internacional pudieran «repercutir negativamente sobre el conjunto de la economía a través de mayores precios internos, [generaran] menor equidad distributiva y una creciente incertidumbre en lo que respecta a las decisiones de inversión del sector agropecuario».” (Lindenboim, 2008, p. 13). La carga impositiva pasó del 30% vigente a finales de 2007, a algo superior del 40%, además de variaciones impositivas en función del valor de la soja exportada. La magnitud e impacto de la protesta forzó primero al gobierno a trasladar la ley al Congreso, donde podría obtener mayor legitimidad, pero finalmente fue rechazado el decreto (Reboratti, 2010, p. 70). Reboratti (2010) advierte que el Estado argentino cuenta con escasa capacidad de regular el negocio sojero, dado el carácter privado de la propiedad y la existencia en mayor medida de recomendaciones más que de obligaciones (p. 71).

No obstante, a pesar de este enfrentamiento, pareciera que tanto el gobierno como el conjunto de las administraciones y la clase política en general, más que cuestionar el modelo económico y social que subyacía tras la soja, cuestionaban la retención que de ello se derivaba. Sirva como síntesis a esta crítica lo siguiente:

“[...] a lo largo del conflicto agrario, y en los debates que hubo tanto en el Congreso como en los medios, muchos aspectos vinculados al modelo sojero salieron a la luz. Pero no siempre se consideró en el debate los efectos nocivos del mismo. Se siguió haciendo proyecciones a futuro respecto de la oportunidad que podría significar para nuestro país, el responder en el futuro a una creciente demanda internacional de

*commodities* de exportación, incluyendo la soja. Pero salvo algunas presentaciones, persiste la sensación de que fueron pocas las intervenciones que presentaron un análisis crítico del modelo” (Teubal, 2008, p. 7).

## **Segundo caso de estudio: Chile y el cobre, una historia de larga data**

Al igual que en el caso de Argentina, en Chile podría hablarse de un Estado cuya economía depende en buena medida de la exportación de materias primas, caso especial para el cobre. Por ejemplo, si en el año 2003 el precio nominal del cobre era de 80,73 centavos por libra, en el año 2005 se situaba en 167,09, siendo en 2011 de 399,66 centavos (Muñoz, 2014, p. 104). Es decir, en apenas ocho años se dio un incremento aproximado del 400% en el precio.

No obstante, a diferencia de su vecino, en Chile debiera hablarse de cierta tradición en este *commodity*, pues incluso en los tiempos de la Colonia este material contaba con cifras exportadoras, aunque modestas. Este hecho, unido a ciertas experiencias pasadas como el auge y caída del salitre, otrora protagonista del sector exportador chileno, o de los debates en torno a la propiedad y gestión del cobre en el país, habría podido influenciar en una aparentemente muy distinta política pública en torno a los ingresos derivados de la exportación del cobre respecto a Argentina con la soja.

Sin embargo, no sólo debiera destacarse el cobre, pues tomando como referencia los últimos tiempos, desde 1990 las exportaciones mineras en su conjunto han representado para el país un porcentaje en torno al 50% de promedio total (De Gregorio, 2009 y Braun, Briones y Díaz, 2000; citado en Borensztein *et al.* 2013, p. 25). Esta elevada cuota minera en la economía nacional, protagonizada especialmente por el cobre, así como el mencionado incremento en su precio, explicarían en parte la notable contribución que este sector realiza al PIB chileno, situándose en torno al 7,7 del PIB en el período entre 2003 y 2011 (Muñoz, 2014, p. 103).

Esta situación podría presentar una posible dependencia de la economía nacional en general y de los presupuestos públicos en particular al devenir de los precios y exportaciones de este rubro, por ello, no debiera extrañar el positivo desempeño en materia macroeconómica que el país ha disfrutado en la última década. Asimismo, este protagonismo del cobre en Chile sería visible a escala internacional, pues el país cuenta con las mayores reservas mundiales, un 40% del total mundial (Muñoz, 2014, p. 110), así como de producción: en torno al 32,5% de la producción global en el año 2011 (Muñoz, 2014, p. 106). Respecto a su aportación a las cuentas públicas, ya sea mediante los ingresos provenientes de la minera estatal, la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) o de los fondos provenientes de empresas privadas. En 2011, por ejemplo, el cobre fue capaz de aportar un 20% de los ingresos fiscales totales del país, siendo superado en aportación únicamente por el IVA (Meller, 2013, p. 9).

Así pues, hablamos de una economía con fuerte producción y exportación de cobre, cuyo valor se ha incrementado notablemente en la última década y cuya aportación a las arcas públicas es considerable. Asimismo, Chile supone un jugador esencial en el mercado mundial de este mineral, siendo el primer productor global.

Ello, no obstante, puede guardar ciertos riesgos, pues como se verá posteriormente, se estaría dando una notable dependencia a los vaivenes del precio y exportación cupríferas, así como de otros problemas no menos importantes: véase un posible acaparamiento de inversiones dirigidas al país, ya que entre 1990 y 2010 la minería, con el cobre a la cabeza, obtuvo un 32% de la inversión extranjera directa en el país (Meller, 2013, p. 11). No obstante, una manera de paliar estos y otros riesgos, habría sido la implementación de ciertas políticas públicas conducentes al establecimiento de fondos, bolsas y límites relacionados en la gestión de ingresos derivados del cobre. Ya que, si bien el cobre atraviesa un período de elevados precios, esto podría cambiar a largo plazo, habida cuenta de la evolución histórica del cobre y de la sensación de que comenzamos a asistir a un paulatina pero moderada caída en la cotización del precio de ciertos *commodities*.



## Principales actores e impactos

Para entender el funcionamiento de las políticas públicas en torno al cobre, especialmente el rol estatal, es necesario previamente llevar a cabo una breve descripción de los principales actores involucrados en el negocio cuprífero. *Grosso modo*, y siguiendo a autores como Muñoz (2014, p. 101), podrían ubicarse las empresas productoras cupríferas en los siguientes bloques: gran minería; mediana minería y pequeña minería.

El primero de ellos, estaría liderado por Codelco, perteneciente al Estado chileno y sin duda la gran productora por excelencia. Sería reseñable, no obstante, una paulatina pérdida de su liderazgo en favor de grandes empresas privadas, algunas de ellas como BHP Billiton y Phelps Dodge clasificables igualmente a esta categoría. Estas empresas tendrían una producción que, “considerando una ley media de 1% Cu (cobre), esto corresponde a más de 30 mil toneladas de cobre fino al año que se obtienen del total del mineral extraído”. (Muñoz, 2014, p. 101).

En segundo lugar, las empresas medianas cuya producción oscilaría entre 1.000 y 30.000 toneladas anuales, lo cual supone asimismo una gran variabilidad de tamaño. Por su parte, aquellas de menor tamaño, tendrían una producción anual de hasta 1.000 toneladas de cobre fino (Muñoz, 2014, p. 101). El empleo generado de manera directa por las mineras cupríferas se situaría en torno a 50.000 trabajadores. Un número posiblemente modesto en relación a los ingresos de dichas empresas y a las consecuencias fiscales que para el Estado chileno desencadenan. En efecto, esta cifra supondría menos del 1% de la masa salarial nacional, mientras que su aporte al PIB se situaría en torno al 6,5% (Arellano, 2012, p. 2). Huelga decir que la influencia tanto de las empresas mineras como de los trabajadores directos e indirectos es más alta en las zonas de mayor actividad minera, especialmente en los bienes y servicios situados en torno a este rubro, pero también al consumo de los trabajadores.

Para escenificar la importancia de estas empresas para el erario público y, en concreto, el rol que juegan grandes empresas como la emblemática Codelco, pudiera señalarse que “los aportes de Codelco al fisco fluctuaron en los últimos 20 años entre el 2,3% y el 34% de los ingresos tributarios” (Arellano, 2012, pp. 6-7). Nótese que a su vez esta sociedad supone el 16% de la producción cuprífera del mundo (Muñoz, 2013, p. 255), por lo que la dependencia hacia esta empresa además de nacional tendría cierto sentido sectorial-global.

Se estaría, pues, ante una sola empresa que ha sido capaz de generar una notable dependencia del presupuesto público durante años. No obstante, esta situación como se mostrará más tarde, se ha tratado de aminorar o estabilizar a través del despliegue de ciertas políticas públicas conducentes al equilibrio de ingresos y gastos derivados de las regalías impositivas al cobre. Opción posiblemente conservadora pero positiva a largo plazo, pues recuérdese las materias primas suelen mostrar variaciones de precios a largo plazo de forma moderada, especialmente en las últimas dos décadas, donde el fuerte incremento del precio del cobre fue precedido por un estancamiento en sus cotizaciones.

### **Posibles costes y riesgos**

Llegados a este punto, no debiera sorprender que el principal coste/riesgo a destacar sea la aparentemente elevada dependencia económica que Chile, empezando por sus cuentas públicas, guarda respecto a la coyuntura de la extracción y exportación del cobre. Y ello, ya que el gran potencial cuprífero, que convierte a Chile en posiblemente el principal actor mundial en esta materia prima, empuja asimismo a una atracción de capitales tanto nacionales como foráneos entre otras consecuencias. Como señala al respecto Ffrench-Davis (2002) “una estimación conservadora indica que en el período 1990-2000 alrededor del 30% de los recursos invertidos en bienes transables se canalizaron vía IED, destinándose principalmente a la producción de cobre” (p. 153). Ello, a pesar de que

autores como Muñoz (2013) advierten que, en las décadas previas al boom actual de las materias primas, la rentabilidad del negocio del cobre fue muy limitada (p. 254).

Sin embargo, no debiera pasarse por alto una cuestión apenas abordada hasta el momento: la generación de valor añadido al cobre extraído y el estado en el que éste se exporta. Al respecto, varios autores advierten sobre la limitada industria existente en Chile en torno al cobre, reclamando un rol estatal más activo en esta cuestión y de la necesidad de fomentar procesos de integración vertical, cuando no de investigación en este rubro. Al respecto, Arellano (2012) señala que “en materia de tecnología y conocimiento el Estado y sus programas de apoyo al desarrollo tecnológico, junto a las universidades requieren de esta asociatividad para alinearse con las necesidades del sector. Una Visión compartida del sector es importante para ayudar a orientar los esfuerzos de investigación” (p. 21). Una crítica que este mismo autor realiza estriba en el escaso número de estudiantes que actualmente existen en el país en materias relacionadas a la industria del cobre, situación agravada por la migración de parte de los mismos a otras economías, donde esperar obtener mejores condiciones laborales.

No obstante, también debieran mencionarse posicionamientos más optimistas respecto a la aparente dependencia de Chile hacia el cobre. En este sentido, Meller (2013) señala que “la relación entre la expansión de las exportaciones cupríferas y el crecimiento de la economía chilena es corroborada por evidencia estadística” (p. 15), añadiendo a continuación “Debido al considerable impacto del incremento del valor de las exportaciones de cobre (post 1990), el PIB chileno del año 2010 es un 45% mayor que lo que habría sido si la evolución del PIB hubiera mantenido la tendencia que mostró entre 1960 y 1990” (p. 15). Más importante aún, sería claramente la posible sostenibilidad de este modelo. A ello, este mismo autor señalaría tres elementos clave que estarían jugando a favor en este sentido: la existencia de mecanismos públicos de gestión de ingresos cupríferos, la dudosa capacidad en el futuro de sustituir al cobre en las industrias globales como sucedió con el salitre y el esperable progreso continuado del sudeste asiático más

China.

Finalmente, y aunque de forma superficial, no se desean obviar los riesgos medioambientales que la minería a gran escala y estable en el tiempo estaría causando. Al respecto, ciertos autores advierten de posibles incidencias como deslizamientos, fallas geológicas o terremotos entre otros (Muñoz, 2013, p. 254). Asimismo, la contaminación de aguas y del aire es una crítica recurrente, a pesar de las legislaciones y protocolos vigentes que las empresas deben obligatoriamente cumplir. Reseñable también la cuestión en torno a la sostenibilidad de los recursos empleados para la extracción y tratamiento del cobre, como los energéticos, así como de los residuos generados de este procedimiento (Arellano, 2012, p. 28). Importante sería pues el análisis de la legislación medioambiental, pues diversos estudios al respecto ponen de manifiesto cierta tendencia de las empresas mineras a limitar, socavar y/o retrasar regulaciones al respecto. Cuestión que, a pesar de su importancia para comprender la relación entre el Estado y la minería del cobre en Chile ha de ser relegada en un segundo plano en la presente exposición.

## **Rol del Estado**

Hasta este punto se habría mostrado una moderada intervención del Estado en el sector del cobre. Por un lado, a través de la mencionada Codelco, principal minera del mundo y de titularidad pública, aunque de protagonismo decreciente en el plano extractivo. Por otro lado, la existencia de una serie de instrumentos públicos que permitirían cierta estabilidad, previsibilidad y certidumbre en torno a los ingresos derivados de la exportación del cobre, limitando con ello de forma parcial la dependencia aparente de la economía del país respecto del cobre. Ahora bien, ¿de qué tipo de medidas se trata? *Grosso modo*, y de forma breve, siguiendo a Meller (2013) se tratarían de tres mecanismos principales: el Fondo de Estabilización del Cobre (FEC); la regla Fiscal de Balance Estructural y la creación de Fondos Soberanos (p. 16).

378

Del primero debiera señalarse que, iniciado en los años 80, fue sustituido por el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) en 2007. En la práctica supuso cierta institucionalización de la necesidad de mantener unos mínimos equilibrios fiscales e incluso monetarios. Respecto a la regla Fiscal de Balance Estructural, iniciado en 2010, esta medida resultaría en ahorro en tiempos de positiva coyuntura económica, y de déficit en los de menores rentabilidades económicas del cobre. Siguiendo a Meller (2013), supondría “un principio de largo plazo que guía el comportamiento del Gobierno Central, y a la cual se tienen que ajustar los presupuestos fiscales anuales, independizando así el gasto público de las fluctuaciones a corto plazo del precio del cobre” (p. 16). Respecto a los fondos soberanos, pudiera señalarse que “la rentabilidad medida en dólares de los fondos soberanos de Chile ha alcanzado un 5,0% promedio anual durante 2007-2011, superando las rentabilidades de muchos otros fondos soberanos” (Schmidt-Hebbel, 2012).

Como ejemplo del ahorro obtenido durante los años de bonanza, así como del impacto del incremento del precio del cobre, baste señala que entre “2007 y 2008 se han ahorrado 22 mil millones de dólares en estos fondos, de los cuales 20 mil millones, equivalentes a un 12% del producto, corresponden a la acumulación de nuevos fondos y la diferencia, corresponde a ganancia financiera neta de los fondos. Esto ha tenido importantes implicancias en la coyuntura actual.” (De Gregorio, 2009, p. 5).

Estos limitantes institucionales, además de los objetivos previamente mencionados, tendrían también la promoción de una creciente redistribución de ingreso presente y futura, así como del financiamiento de la diversificación económica (Borensztein *et al.* 2013, p. 1).

Por tanto, se estaría hablando de un despliegue de políticas públicas en torno al cobre y los ingresos derivados del cobre con objetivos razonablemente claros, iniciados principalmente en los años 80 y que, a pesar de los errores y cuestionamientos que pudieran tener, sí supondrían cierta previsibilidad y sostenibilidad hacia una economía que padece cierta dependencia del sector cuprífero.

## **Conclusiones**

Como se ha mostrado a lo largo de la presente investigación, Chile y Argentina mostrarían dos vías diferentes a la hora de gestionar los elevados ingresos por la exportación de materias primas. Entre las diferencias se podría destacar que, mientras en el primer caso se encuentran políticas claras de planificación a largo plazo, consenso con diferentes actores implicados y medidas que pudieran paliar los bruscos cambios en los ingresos provenientes del exterior; en el caso argentino, se identifica una evidente falta de política de Estado, adoleciendo de cortoplacismo y de un proyecto claro y conciso.

Sin embargo, ambos países mantienen en común una elevada dependencia de los ingresos de materias primas, cuestión importante si se tiene en cuenta que, además de hacer depender una porción considerable de sus presupuestos públicos, se basaría en una escasa o nula transformación del insumo, exportando el producto primario sin elaboración alguna. Esta cuestión no resulta irrelevante, toda vez que la transformación del mismo podría generar nuevas oportunidades de crear industria, así como de ingresos elevados del exterior. Por tanto, aunque el modelo chileno contempla una mayor planificación y consenso, aún carece de resultados en cuanto a tecnificación y elaboración.

## **Bibliografía**

Arellano, J. P. (2012). El Cobre como palanca de desarrollo para Chile. *Estudios Públicos* (127).

De Gregorio, J. (1 de septiembre de 2009). El crecimiento en Chile y el cobre. En *Conferencia de Conmemoración CESCO 25 años, 1984-2009. 25 Años de la Industria del Cobre y su impacto en Chile*, Santiago de Chile.

- Ffrench-Davis, R. (2002). Chile, entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad. *Revista de Economía Política*, 22 (4), 30-47.
- Ffrench-Davis, R. (2002). El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile. *Revista de la CEPAL*, (76), 143-160.
- Giancola, S.I., et al. (2009). *Análisis de la cadena de soja en la Argentina. Estudios Socioeconómicos de los Sistemas Agroalimentarios y Agroindustriales* (3). Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- Giarracca, N. (2008). La Argentina y la democratización de la tierra. *Laboratorio, Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, 10 (22), 18-21.
- Meller, P. (2013). *El rol del cobre para que Chile alcance el pleno desarrollo. Una nueva mirada sobre el desarrollo de Chile*. Chile: Centro de Estudios del Cobre y la Minería (CESCO), Universidad de Chile.
- Muñoz, M. J. (2013). El mercado del cobre a nivel mundial: evolución, riesgos, características y potencialidades futuras. *Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería*, 21 (2), 248-261.
- Muñoz, M. J. (2014). El mercado del cobre chileno frente a la problemática financiera internacional. *Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería*, 22 (1), 99-115.
- Pengue, W. A. (2004). Producción agroexportadora e (in)seguridad alimentaria: El caso de la soja en Argentina. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 1, 46-55.
- Reveles, I. L. (2008). Capitalismo agrario y sojización en la pampa Argentina. Las razones del desalojo laboral. *Laboratorio, Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, 10 (22), 8-12.
- Schmidt-Hebbel, K. (24 de julio de 2012). Los fondos soberanos de Chile. *Economía y*

*Negocios.*

Recuperado

de

<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=98719>

Teubal, M. (2006). Expansión del modelo sojero en la Argentina. *Revista Realidad Económica*, (220), 71-96.