



Gobierno corporativo de CODELCO

En el mes de abril de 2005 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), publicó la conocida Guía de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas. Dicha guía consiste en una serie de recomendaciones básicas que se deben tener en consideración a la hora de implementar un modelo societario y de propiedad en una empresa pública, y discurren sobre el principio de aumentar su transparencia y competitividad, y de aplicar en la medida de lo posible, los mismos estándares que la propia OCDE recomienda para las empresas privadas en materia de gobiernos corporativos.

Ante esta consideración y siguiendo la tendencia mundial, existe consenso transversal respecto a la necesidad de modificar la actual normativa que rige a todas empresas del Estado. Coherentemente con ese espíritu, recientemente ha sido iniciado a trámite el proyecto de reforma de gobiernos corporativos de las empresas públicas¹. La reforma al Estatuto Orgánico de Codelco, sin embargo, no está incluida en aquella iniciativa, su tratamiento se ha sometido a criterios específicos y a un modelo distinto, en atención a consideraciones estratégicas y al preponderante papel de la empresa en la producción agregada nacional.

Sin entrar en consideraciones específicas respecto a la pertinencia de ese tratamiento singular, es necesario apuntar desde ya que no parece adecuado que no se quiera otorgar un tratamiento uniforme a todas las empresas de que el Estado sea dueño o tenga participación.

La abultada legislación que rige en Chile respecto del desarrollo por parte del Estado de actividades empresariales, es de por sí un obstáculo para la transparencia, la eficiencia y el ejercicio de su rol de dueño de las mismas.

¹ Véase Boletín 5840-05 en <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>

Actualmente está en primer trámite constitucional, ante la Cámara de Diputados, el Proyecto que modifica el Estatuto Orgánico de Codelco², más ampliamente conocido como el proyecto de reforma de gobiernos corporativos de Codelco. Sin embargo, curiosamente, desconociendo la coyuntura nacional, que revela la urgencia de llevar a cabo una modernización profunda de la minera estatal, el proyecto en trámite se encuentra paralizado desde su ingreso el 13 de marzo de 2007.

Una revisión acabada del contenido de este Proyecto, excede los propósitos de este artículo, empero puede señalarse con propiedad que el objetivo principal que se busca en él es una homologación del gobierno corporativo de la empresa al estatuto aplicable a las sociedades anónimas abiertas. Los alcances de esta asimilación se traducen en sujetar a la empresa estatal a las normas contenidas en la Ley 18.046, de Sociedades Anónimas y la Ley 18.045, de Mercado de Valores, en especial en materia de responsabilidades, prohibiciones, normas relativas a la contratación con partes relacionadas, funcionamiento, deberes y atribuciones del directorio y del gerente general; obligaciones de entrega de información; confección de balances y estados financieros; auditorías y fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros.

La visible pérdida de competitividad que padece Codelco y los frecuentes cuestionamientos a que está sujeto con ocasión de los periódicos conflictos laborales que tienen lugar en sus distintas Divisiones, obligan a replantearse una reforma profunda del esquema societario y del gobierno corporativo de la empresa. La legislación actual a que está sujeta Codelco (Decreto Ley 1.350 de 1976) no responde a criterios modernos que permitan a una empresa de tal relevancia, conservar su sitio como líder en la producción cuprífera mundial, y un profundo rediseño de ese estatuto puede derivar en excelentes beneficios en el orden de la transparencia y la maximización de utilidades de la empresa que en definitiva redundarán en un aumento de las arcas del Estado.

A la luz de lo señalado, para efectuar un adecuado diagnóstico de la situación de Codelco, y buscar un remedio que esté a la altura de las circunstancias, es oportuno efectuar una sucinta revisión de los principales problemas que aquejan a la minera estatal: el desmedido aumento de sus costos y la merma en su productividad.

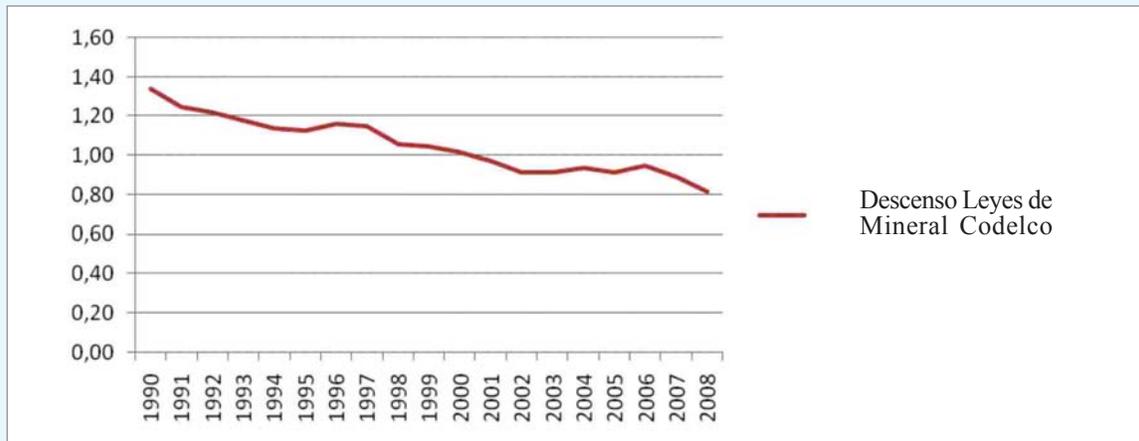
Productividad y costos

Históricamente Chile ha sido el principal productor de cobre del mundo. Esa posición dentro del concierto mundial le ha significado enormes beneficios – no solamente económicos, sino también estratégicos - y conservar esa posición es de fundamental importancia. Credit Suisse, en un reciente estudio (Brave New World III, 2007) calcula que en los pasados diecisiete años

² Véase Boletín 4901-08 en <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>

Chile proveyó cerca de dos tercios del crecimiento mundial en el abastecimiento de cobre de mina. En dicho período, el aporte total de nuestro país a la producción global de cobre fue de 4,1 millones de toneladas, de un total de 6,9 millones de toneladas. Ese período que ha sido denominado como la época dorada de la minería chilena, parece estar llegando a su fin, y se prevé que para los siguientes años Chile proveerá tan sólo un 26% de las 8,2 millones de toneladas de incremento de producción global esperada. El mismo estudio señala que para 2017 el liderazgo mundial de Codelco en nueva producción, será cedido a favor de la multinacional Xstrata, con producciones adicionales esperadas de 985.000 y 1.400.000 toneladas, respectivamente. Esa pérdida de posicionamiento relativo, si bien no es alarmante, sí puede ser indicativa de un futuro menos auspicioso de lo deseable; un indicador de una pérdida de competitividad que debe ser revertida con decisión.

Descenso Leyes de Mineral Codelco



Fuente: Memorias de la Empresa.

Durante los últimos años la industria minera mundial ha sufrido un alza generalizada de sus costos. Codelco, por supuesto, no ha estado ajeno a esa alza. Yacimientos más profundos, con elevados niveles de dureza de roca que demandan tecnología compleja; menores leyes que redundan en un detrimento de la relación lastre/mineral, son una característica extendida en las extracciones actuales de Codelco.

Asimismo, el mercado ha experimentado una fuerte alza en los insumos de la minería: los elevados precios de los *commodities* han generado un significativo aumento de las faenas mineras, generando una fuerte presión alcista sobre los precios de equipos, contratistas, mano de obra, entre otros.

En nuestro país, la energía ha encabezado ese aumento general de los insumos. La gran minería es una industria intensiva en el uso de energía, y la crisis de abastecimiento energético

que atravesamos por estos días, sumada a los elevados precios que el petróleo ha alcanzado en los mercados internacionales, ha generado una desafortunada coyuntura.

Por último, factores que podríamos llamar inherentes a la actividad minera, contribuyen a las alzas de costos provocadas por la influencia de las variables mencionadas anteriormente. Con relación a lo anterior, es importante destacar que una de las alternativas más eficaces para hacer frente al alza de costos en la minería es el crecimiento permanente de las empresas mineras. Los elevados costos fijos de la industria, hacen que el crecimiento sostenido sea la herramienta determinante para revertir los costos a largo plazo. No obstante lo anterior, la capacidad de reacción que han reflejado las empresas ante este inédito escenario de altos precios y elevados costos, ha sido particularmente escasa. Codelco no ha aumentado su producción en forma significativa durante los últimos años.

Asimismo, un factor endógeno de fundamental importancia para explicar las alzas de costos permanentes de la minería, son sus singulares condiciones laborales. Crecientes restricciones sociales, y mayores demandas y reclamaciones laborales se asocian directamente con el alza de los costos y la baja en la productividad de las faenas. El sector minero presenta una alta sindicalización y es objeto de frecuentes conflictos laborales. Hay cierta evidencia de que Codelco podría estar siendo víctima del fenómeno de “búsqueda de rentas” (*rent-seeking*) y de que el aumento de la conflictividad que se ha observado al interior de la empresa desde 2005, podría explicarse sencillamente por los importantes incrementos en el precio del cobre y sus derivados, y la voluntad declarada de ciertos grupos de repartir esas utilidades.

Fontaine³ ha descrito ya la ocurrencia de ese tipo de fenómenos en nuestra economía de recursos naturales (agricultura y minería), en el sector industrial, mercado de capitales y en el mercado laboral en la época anterior a 1973, señalando que aquel período sería “un caso típico de la llamada *rent-seeking society*”, explicando que “en esencia, cumplir estas “demandas particularistas” implicaba reasignar las rentas en favor de los grupos más influyentes” y que esa reasignación de recursos sin efectuar contribución productiva alguna constituiría “la base de una expansión sostenida de la intervención estatal en la economía”.

No está de más señalar que una de las mayores dificultades que ha encontrado la tramitación del proyecto que reforma el estatuto orgánico de Codelco, es la demanda de los sindicatos y asociaciones gremiales de los supervisores y de los trabajadores del cobre, para tener representación en el directorio de la empresa. La OCDE en su mencionada guía de

³Fontaine, Juan Andrés: “TRANSICIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA EN CHILE: 1970-1990” en revista Estudios Públicos N°50, 1993.

gobiernos corporativos de empresas públicas, no es contraria a la representación de trabajadores en el directorio, sin embargo, es enfática en declarar que esos representantes deben ejercer su tarea con estrictos criterios empresariales, de eficiencia y productividad, y siempre considerando el bien de la empresa en su conjunto. Y a la luz del comportamiento observable en los últimos años por parte de los trabajadores de Codelco, es claro que no existen garantías de que sus eventuales representantes en el directorio no estarán netamente orientados a obtener demandas y garantías laborales indebidas.

El Centro de Estudios del Cobre, CESCO, elaboró en 2007 un estudio para efectuar una comparación global de las principales mineras de cobre de Chile. En dicho estudio se pudo determinar que entre 2002 y 2006, Codelco ha aumentado sus costos en un porcentaje mayor (40,1%) que el resto de los participantes de la minería cuprífera nacional, y muy superior al aumento porcentual a nivel de país (28,4%). Ello en circunstancias de que la producción sólo habría aumentado en el caso de Codelco en un 9,4 % en el mismo período.

Compañía	Participación Mercado 2006 (%)	2 0 0 2		2 0 0 6		Variación 2002 - 2006	
		Producción Kton Cu	Costo	Producción Kton Cu	Costo	Producción %	Costo %
Codelco Chile	33,3	1.630.000	52,9	1.784,00	74,1	9,4	40,1
BHP Billiton	15,7	563,8	53,6	842,2	68,3	49,4	27,3
Anglo American	8,3	403	65,2	447	76,8	10,9	17,8
Río Tinto	7	110,9	52,3	376,8	66,0	239,8	26,3
Antofagasta PLC	6,2	323,8	53,8	329,9	66,3	1,9	23,3
Freeport MacMoran	5,1	274	60,3	272,4	74,0	-0,6	22,7
Xstrata	4,8	249,9	51,6	257,6	68,3	3,1	32,3
Minorco S.A.	3,6	190,9	50,6	193,6	70,2	1,4	38,7
Mitsubishi Corp.	2,8	110,9	52,3	150,8	66,6	36	27,4
Aur Resources	1,7	86,4	61,4	90,9	75,2	5,2	22,4
Total Chile	100	4.581,00		5.361,00			28,4
Total Mundial			61,5	15.446,00	79,5		29,9

Fuente: CESCO

Esa es una pérdida de competitividad evidente. Y no se puede señalar con claridad que las causas de esas alzas sean las comunes a toda la industria, pues el aumento de los costos, si bien es importante y generalizado para toda la minería, es más acentuado en el caso de la empresa estatal. Sin duda, todas las explicaciones entregadas para justificar el alza general de costos de la minería tienen un grado de influencia en el deterioro competitivo de Codelco. Sin embargo, en su conjunto, no constituyen una explicación suficiente de ese deterioro. Antes bien, la mayoría de ellas no son sino síntomas de un mal más grave que aqueja a la minera estatal: un gobierno corporativo defectuoso y una estructura de propiedad ineficiente.

Gobierno Corporativo

El proyecto de reforma de gobierno corporativo de Codelco es a estas alturas buscar un segundo mejor óptimo. Cambiar la estructura societaria de la empresa a la forma de las sociedades anónimas es un mínimo razonable – pero no suficiente – en orden a impulsar una

modernización de la misma, y aun en el supuesto de ser perfeccionada su normativa a un nivel óptimo, gran parte de las deficiencias que se han presentado en los últimos años persistirán irremediablemente.

Las empresas públicas padecen de una rigidez institucional, de una característica visión de corto plazo y de una inherente aversión al riesgo, que les hace casi imposible alcanzar un óptimo desenvolvimiento en ambientes competitivos. Su constitución las hace particularmente sensibles a los vaivenes coyunturales, a los ciclos políticos, y especialmente vulnerables a los grupos con capacidad de influencia que buscan “extraer rentas” (rent seeking) que en los últimos años han estado representados por los propios trabajadores de la empresa.

Frente a dichas dificultades, la exitosa experiencia privatizadora brasilera (Vale, ex CVRD), una vez más, adquiere relieve y se muestra como un ejemplo de voluntad política práctica y modernizadora. Abundante literatura refleja los éxitos alcanzados en dicha experiencia. El sostenido aumento de valor y crecimiento de esa empresa, es un tópico habitual en el debate acerca de la reforma de Codelco, y nada hace presumir que dichos beneficios no puedan ser replicados al menos en algunas de las empresas públicas chilenas. En particular, se muestra interesante la experiencia analizada por Schmitz y Teixeira (2004), que analiza un beneficio colateral del hecho de la privatización llevada a cabo con Vale. Ese beneficio estaría dado por el aumento general en productividad laboral que habría ganado toda la industria minera del hierro con la introducción de capitales privados en la única empresa estatal del rubro, y se explicaría porque habitualmente los sindicatos y federaciones de trabajadores, en coordinación sectorial, tenderían a efectuar reclamaciones y demandas económicas con el empleador más proclive a concederlas (el Estado), para desde ese punto obtener que dichos beneficios sean replicados por el resto de la industria. En resumidas cuentas, lo que se buscaría por medio de ese actuar es el alcance de una *benchmark* de beneficios y garantías, con el negociador más laxo e influyente del mercado, para luego ser esos beneficios extendidos a todo un sector.

Los autores demuestran que con la introducción de capitales privados en la empresa, la estrategia de *rent-seeking* que mediatiza al actor empresarial estatal para la obtención de sus demandas, pierde fuerza, con lo que toda la industria se beneficia.

Una apertura parcial de Codelco en bolsa debiera corregir las severas asimetrías de información y alinear definitivamente los intereses de los verdaderos dueños de la empresa, que son todos los chilenos, con los intereses de su directiva. ¿Cuál es el interés de los dueños de Codelco? Maximizar su valor, obtener la mayor rentabilidad posible y no ceder esos beneficios a favor de intereses sectoriales o políticos que por definición benefician a unos pocos.