

El Royalty Minero, la teoría económica y la nueva Constitución

José Gabriel Palma^{1,2,*}

¹ Universidad de Cambridge

² Universidad de Santiago (USACH)

*jgp5@cam.ac.uk

Resumen

Nuestra propuesta de royalty se basa en una forma muy específica de cómo entenderlo: “la cantidad que se le paga al propietario de un derecho a cambio del permiso para ejercerlo”. Desde esta perspectiva, nuestro concepto del royalty es cercano al de la mediaría en la agricultura. Además, en una economía como la chilena el ejercicio de este derecho — cobrar un royalty —, fuera de tener sentido en sí mismo, nos puede ayudar a generar nuevos motores del crecimiento de la productividad (como la industrialización de las materias primas y lo ‘verde’) porque los que tenemos ya dieron — y hace tiempo — lo que podían dar. Por tanto, los dueños de los recursos naturales, todos nosotros, no sólo tendríamos el derecho a cobrar un royalty, sino también el deber de asegurar que esas rentas se usen productivamente. Si bien el modelo de desarrollo a seguir no es (o no debería ser) un tema constitucional — pues lo básico de la nueva Constitución en lo económico, y a diferencia de la actual, es que debería ser “habilitadora” (esto es, que genere espacios para que se puedan implementar una amplia gama de estrategias productivas) — desde nuestra perspectiva analítica los fundamentos del royalty a los recursos naturales, o bienes comunes, sí tienen connotaciones constitucionales.

Palabras Clave: royalty, recursos naturales, David Ricardo, rentas, modelo de desarrollo, una Constitución “habilitadora”, precio de eficiencia, externalidades, política industrial, medioambiente, ‘green new deal’, cobre, litio

Códigos JEL: B52, K29, O13, O14, O25, Q32, Q56

Recibido: 19 de agosto, 2021. Aceptado: 28 de febrero, 2022

Received: August 19, 2021. Accepted: February 28, 2022

ABSTRACT

My proposal for a royalty in Chile is based on a very specific understanding of this concept: it is “the amount that needs to be paid to the owner of a right in exchange for the entitlement to exercise it”. From this perspective, my concept of the royalty is close to that of sharecropping in agriculture. In addition, in an economy such as Chile’s, the exercise of this right — to implement a royalty —, apart from making analytical sense in itself, could help generate new engines of productivity growth (such as the industrialization of raw materials and a ‘green new deal’) because those in existence have become exhausted. Therefore, the owners of Chile’s natural resources, all of us, not only have the right to implement a royalty, but also the duty to ensure that its revenues should be used productively. Although the development model to be followed in Chile is not (or should not be) an issue for the new Constitution — as its essence in terms of the economy, and unlike the current Constitution, is that it should be an “enabling” one (i.e., allowing for a wide range of productive strategies) — the foundations of a royalty on natural resources, or common goods, do have constitutional connotations.

Keywords: royalty, natural resources, David Ricardo, rents, development model, an ‘enabling’ Constitution, efficiency price, externalities, industrial policy, environment, copper, lithium

JEL codes: B52, K29, O13, O14, O25, Q32, Q56

1. Introducción

Uno de los temas más debatidos en la nueva Constitución es el de su relación con un nuevo modelo de desarrollo — ojalá uno más eficiente, sustentable y equitativo. Nuestro

argumento, sin embargo, es que debe haber una clara separación entre ambos temas, por fundamentales que sean. Básicamente, y a diferencia de la actual, la nueva Constitución debe ser “habilitadora”: una que cree espacios para que dentro de ella se puedan implementar una amplia gama de

Cita recomendada: Palma, J.G. (2021)

El Royalty Minero, la teoría económica y la nueva Constitución

Estudios Nueva Economía, Vol. VI No. 2, 59-73

estrategias productivas. Esto es la esencia de la democracia: no crear obstáculos artificiales a la implementación de nuevas estrategias productivas — de ser eso lo que quisiese la mayoría del país (Palma, 2020b).

Esto no significa que la nueva constitución no deba fijar lo que llamo “un piso” común a respetar, sea cual sea el modelo de desarrollo que se quiera implementar dentro de ella — como en lo relacionado al respeto del medioambiente, al de la propiedad social de los recursos naturales (o bienes comunes), al de los derechos ciudadanos, al de los pueblos ancestrales, al de los consumidores y consumidoras, y al de los derechos sociales.

Desde esta perspectiva cabe entonces la pregunta: ¿por qué en ese “piso común” que fije la nueva Constitución para todos los modelos de desarrollo debe incluirse temas como el del royalty a los recursos naturales — ahora llamados ‘bienes comunes’ —, y el de la necesidad de un uso productivo de los recursos que genere?

2. La nueva Constitución y el Royalty Minero

El tema de la propiedad de los recursos naturales no es nuevo. Incluso la actual Constitución, que por ilegítima y tramposa que sea, al menos en este tema no modificó la anterior declarando que todas las chilenas y los chilenos somos propietarios de todos los recursos naturales (o ‘bienes comunes’) del país. Sin embargo, apenas un año después de que entrara en ejercicio la Constitución de 1980, la Ley Minera, con sus “Concesiones Plenas”, intentó redefinir dicho derecho de propiedad colectivo sobre los recursos naturales — e trató de hacerlo por secretaría (sin siquiera molestarse en cambiar lo que se decía al respecto la Constitución). Esto dejó desde entonces uno de los temas más fundamentales de la vida económica del país — el de la propiedad de los bienes comunes — en un limbo. La nueva constitución obviamente debería clarificar esta anomalía, dejando totalmente en claro quienes son los dueños de los bienes comunes del país; y no sólo de jure (como lo hace la actual Constitución), sino también de facto (como intenta hacerlo la Ley Minera de 1981).

Y en lo relacionado al royalty, si bien la nueva Constitución no debe optar por un tipo específico de royalty a aplicar — pues eso ya es tema legislativo relacionado al debate del modelo de desarrollo a seguir — sí debe dejar absolutamente en claro al menos dos cosas: quién es *realmente* el dueño del cobre que está en la roca, del litio en el salar, del agua de las lluvias y deshielos y de los otros bienes comunes del país; y de ser esa propiedad colectiva (esto es, de todos nosotros y nosotras), no debe entonces dejar lugar a dudas que tenemos el derecho indiscutido ya sea a explotarlos direc-

tamente a través de empresas públicas (como Codelco), a hacerlo través de empresas mixtas, o a cobrar a quien quiera explotar dichos recursos naturales por el permiso para hacerlo, si se decide licitarlos.

Como bien expresa la Academia de la Lengua, el royalty no es más que “la cantidad que se le paga al propietario de un derecho a cambio del permiso para ejercerlo”¹. ¿No puede ser más claro! Por tanto, si la nueva Constitución declara (como es probable) que todos tenemos colectivamente el derecho de propiedad absoluto sobre dichos bienes comunes, no puede dejar espacios para que algún gobierno podría llevar a cabo trasgresiones tan ilógicas a dicho principio como intentó hacer la ley Minera de 1981 y sus “concesiones Plenas”.

José Piñera nos decía, “Un modo simple de entender esta figura (la ley Minera de 1981) consiste en admitir que el Estado continua manteniendo el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, pero solo hasta que estas sean pedidas en concesión. Una vez otorgada la concesión . . . *el Estado renuncia total y eternamente a todo derecho sobre esta propiedad y sus frutos.* (Piñera, 1986) Esta lógica (la cual recuerda a Cantinflas) es la que no debería tener lugar dentro de la nueva Constitución.

El problema de fondo es bastante simple. El neo-liberalismo siempre se ha caracterizado por su forma contradictoria de ver los derechos de propiedad: mientras a los derechos de propiedad *individual* los ve como sagrados, los derechos de propiedad *colectivos* los entiende en forma meramente profana — y sujetos a los caprichos de la elite. Recuerda a los “patriotas” violando los derechos de propiedad colectivos de nuestros pueblos ancestrales a sus tierras, algo que era claramente reconocido en la legislación de esa época.

Si bien el discurso oligárquico siempre se ha caracterizado por crear relatos y armonizar narrativas con elementos que no solo son heterogéneos, sino incluso contradictorios, el neo-liberal lleva esa característica al extremo.

2.1 Por qué el royalty no es, ni nunca ha sido, un ‘impuesto’

Un error garrafal — y común — del debate actual sobre el proyecto de Ley del royalty minero que se discute en el Senado es que las mineras, sus lobistas (como el Consejo Minero), muchos parlamentarios y sus asesores — incluso instituciones publicas como Cochilco — prefieren referirse al royalty como ‘un impuesto’ a la explotación de dichos recursos. Eso no tiene lógica legal ni fundamentos en la teoría económica.

¹<https://www.rae.es/>

Es como si el dueño de un fundo le diga a su mediero que por trabajar su tierra le va a cobrar cierto porcentaje predefinido de las ventas, pero a eso lo va a llamar ‘impuesto’ en lugar de mediería (o el pago que el agricultor, quien aporta su trabajo y maquinarias, debe hacerle dueño de la tierra por el derecho a trabajarla). O que si el dueño de un departamento le diga al arrendatario que le va a cobrar tanto al mes, pero a eso prefiere llamarlo ‘impuesto’ en lugar de arriendo. Llamar al royalty ‘un impuesto’ es tan absurdo como eso.

El tema no es menor, pues como decía Confucio, cuando las palabras pierden su significado, la gente pierde su libertad. El tema del royalty es algo muy específico, y la nueva Constitución, sin tomar partido en cuanto a la forma específica en la cual se debería aplicar, debería clarificar estos temas más allá de cualquier duda.

Eso no significa que no hayan países, como Australia, que simplemente optaron por colocarle una sobretasa a los impuestos a las utilidades de las mineras durante el ‘super-ciclo’ anterior (en este caso llegó a un 40%) — medida que le costo el cargo al Primer Ministro laborista Kevin Rudd (a Balmaceda le cobraron más caro por el royalty...) ². Pero aquí el argumento no tiene nada que ver con el del royalty aquí descrito sino con el de “utilidades excesivas” por bonanzas de precio. Pero sobretasas de este tipo también han ocurrido por muchas otras razones, como la que se está comenzando a aplicar en la Comunidad Europea a los grandes conglomerados (en la forma de un impuesto a las ventas), pues ya se cansaron de que sigan eludiendo impuestos por triquiñuelas impositivas que les facilitan esconder sus utilidades. Pero esos ya son temas diferentes a los del royalty — como, por ejemplo, que la Comunidad Europea haga una reforma tributaria que elimine esas triquiñuelas, en lugar de tener que estar inventando sobretasas por otros lados. Estas sobretasas no son pagos por un derecho, sino tan sólo pagos extras de impuestos por situaciones particulares que afectan las utilidades.

Entonces, una vez que la nueva Constitución clarifique los temas mencionados, vendrá el debate legislativo sobre la forma más eficiente para ejercer esos derechos (propiedad) y esos deberes ciudadanos (uso productivo de los recursos que genere). Por ejemplo, ¿cómo valorar el cobre que está en la roca, el litio en el salar, y el agua de las lluvias o deshie-

²Las mineras, a través de coaptar parlamentarios del partido laborista, le orquestaron un voto de no confianza dentro de los parlamentarios de su partido — y (literalmente) la primera medida de la nueva Primera Ministra (Julia Gillard) fue reducir esa sobretasa al 30%... Este es otro ejemplo de un proceso que hemos denominado “la latinoamericanización” de los países desarrollados desde las reformas neo-liberales — y el resurgimiento del “rentismo fácil” empresarial (como en los mercados financieros), y del populismo político (en el peor sentido del concepto, del cual Trump y Berlusconi representan su mayor expresión) —, y que ya hemos analizado en detalle en otros trabajos (ver, Palma (2019a, 2020c, 2022c)).

los? ¿Cómo asociarlo al precio final del recurso natural, y en el caso de los minerales a sus constantes vaivenes? ¿Cómo ajustarlo para darle preferencia a la mediana y pequeña minería? ¿Cuáles serían las prioridades para el uso productivo de los recursos que genere el royalty? Estos ya no son temas constitucionales, sino que pertenecen al debate democrático sobre modelos de desarrollo — y a la legislación correspondiente.

Algo similar se aplica a una amplia gama de otros temas económicos, como el grado de libertad que debería tener el Banco Central, y a su tipo de mandato (simple, como ahora, o uno que intente compatibilizar lo monetario con la economía real, como el FED en EE.UU., o uno que también incluya temas como el medioambiente y la diversificación productiva). La especificidad de estos temas no deberían ser materia constitucional, sino de la implementación más efectiva del modelo de desarrollo correspondiente — salvo, por supuesto, que el necesario respeto al medioambiente sí es tema constitucional.

2.2 David Ricardo y la teoría de la renta

Para David Ricardo el principal problema de la teoría económica tradicional de la época es que Adam Smith, y los otros grandes pensadores (como Turgot, Stuart, Say and Sismondi), por no analizar correctamente el principio de la renta, se equivocaban en esta materia — lo cual fue heredado hasta hoy por la teoría neo-clásica (hasta ahora hegemónica en nuestro país) (Ricardo, 1817).

Para Ricardo, el tema central de la teoría económica es el análisis de la relación entre distribución y crecimiento. En especial, por qué los dos tipos de ingreso del capital — rentas y utilidades operativas — tienden a impactar de forma muy diferente al crecimiento ³. Simplificando, desde su perspectiva una economía desregulada y con Estados ‘subsidiarios’ (en lugar de Estados inteligentes en el sentido Mazzucato) (Mazzucato, 2018) — como nosotros hasta ahora — no sólo tendería a generar una dinámica que le da supremacía a las rentas en desmedro de las utilidades operativas, sino también a que los rentistas usen dichas rentas en forma **no productiva**. Dicha dinámica también jugaría en contra de los salarios. Este fenómeno, obviamente, no sólo es un asunto distributivo, sino también de crecimiento pues el uso no productivo de las rentas por parte de la elite rentista impactaría negativamente en la inversión, la absorción tecnológica y el crecimiento de la productividad.

El eje analítico de Ricardo se ubica que en dicho escenario se generaría una dinámica en la cual la “mano invisible” redistribuiría ingresos **dentro de la élite** de capitalistas a

³Para un análisis, ver (Palma, 2020a, 2020c)

rentistas —, fenómeno que en el largo plazo (“steady state”) llevaría a que las utilidades operativas se jibarizen, los salarios reales se estanquen, y la tajada del león se la lleve el rentista *no-productivo* — cayendo así la inversión y estancándose el crecimiento de la productividad. ¿Suena conocido?

Desde esta perspectiva, parte de la confusión actual sobre el tema del royalty — incluido su mezcla con el tema de los impuestos —, proviene de que la teoría económica neoclásica dominante ignora que *el total* de la renta de los recursos naturales se apropia *en lo meramente extractivo*. Luego vienen actividades industriales de procesamiento del recurso natural, normalmente altamente intensivas en capital — como la fundición y refinación del cobre, y su transformación posterior en productos como el alambón — en las cuales predominan las utilidades operativas, pues utilizan en general tecnologías maduras y generan productos homogéneos (como una barra de cobre), los cuales por eso operan en mercados más competitivos. Para volver a generar rentas hay que ir aún más adelante, a procesos industriales más sofisticados de las materias primas, donde ya se requiera un mayor esfuerzo en innovación.

Por eso, economías como las Nórdicas o Australia tienen que invertir por trabajador 3 a 4 veces más de lo que hacemos en Chile — incluso mucho más que Corea, Taiwán o Singapur, economías que se especializan en exportar productos intensivos en conocimiento (Palma, 2019b).

2.3 Sobre la necesidad de usar productivamente las rentas de los recursos naturales, o bienes comunes

Desde una perspectiva ricardiana la ausencia de diversificación productiva que ha caracterizado a la economía chilena en su actual modelo de desarrollo neo-liberal (con la excepción de los años pos-crisis del 82 y el recambio en la elite) se relaciona con el tema ya mencionado: más que una mera “falta de voluntad” de la élite capitalista (nacional o extranjera), esta falta de diversificación productiva se debe entender como una *falla de mercado*. En lo fundamental, ésta lleva a que las rentas fáciles en lo extractivo se transformen a en un gran desincentivo a la inversión y crecimiento de la productividad. En otras palabras, desde un punto de vista ricardiano *rentas fáciles generan elites indolentes* (Palma, 2019a, 2022c). Otra vez, ¿suena conocido?

Por eso, el regalar (o prácticamente regalar) las rentas de lo extractivo — y sin condicionalidad alguna —, como en el caso del cobre, se transforma en un gran desincentivo a que las rentas de los recursos naturales se usen en forma ‘productivas’, como en diversificación exportadora. Por competitivos que se llegue a ser en lo meramente extractivo, como

en el caso chileno, la economía continúa clavada en el “más de lo mismo” extractivo.

El fundamentalismo neo-liberal llegó a tal extremo que no sólo regaló (corruptamente) nuestros recursos naturales, sino que ni siquiera los dio con alguna condicionalidad. Por ejemplo, si la dictadura y los primeros gobiernos de la Concertación igual hubiesen regalado los yacimientos de cobre que tenía Codelco en reserva, pero al menos lo hubiesen hecho con la condicionalidad de que en un período de tiempo predeterminado (por ejemplo 5 años) la minera — para poder mantener “la concesión plena” — ya debería estar fundiendo el cobre, y después de otro ya refinándolo, y de otro ya manufacturándolo (como en alambón), hoy ya habríamos avanzado mucho en la tan necesitada diversificación productiva. Pero eso es pedirle demasiado a una ideología de elite rentista, hecha por una elite rentista y para una elite rentista.

Cuando el “más de lo mismo” extractivo comenzó a topar techo después del cambio de siglo, y la estrategia extractiva se comenzó a agotar, la economía chilena se enfrentó a una encrucijada: o se hacía el “upgrade” (o reactualización) de la estrategia meramente extractiva hacia el procesamiento de las materias primas y la generación de insumos más sofisticados para lo extractivo, o se tendría que buscar nuevas formas de darle oxígeno a dicha estrategia, ya cada vez exhausta.

Sin demasiada sorpresa, se optó por lo último: se buscó volver a impulsar la rentabilidad de los conglomerados dedicado a lo extractivo vía la diversificación horizontal a países vecinos — donde aún quedaban nichos para el “más de lo mismo” de rentas fáciles extractivas. Como decíamos, del análisis de Ricardo ya se deducía que rentas fáciles generaban elites impasibles. . .

Todo esto indica que los dueños de los recursos naturales, todos nosotros, no sólo tenemos el derecho a cobrar un royalty a quienes quieren adquirir *el derecho* a explotar nuestros recursos naturales, sino también tenemos *el deber* de asegurar que esas rentas se usen *productivamente*. Esto es así tanto si esas rentas se recuperan directamente a través de una empresa pública envuelta en la explotación del recurso natural (como Codelco), o si la decisión es concesionar la explotación de dichos recursos a un privado.

Por eso, desde nuestra perspectiva, modelo de desarrollo que se implemente existe un buen argumento para que estos dos asuntos — el derecho a cobrar un royalty (dado que los recursos naturales son de nuestra propiedad), y el deber a usar sus recursos en forma productiva — queden estampados en la nueva constitución, pues son aspectos fundamentales para el desarrollo y bienestar de todas las chilenas y chilenos.

De no ser así, corremos el riesgo de que, como hasta ahora, nos quedemos para siempre pagadas en lo meramente extractivo (y sus rendimientos decrecientes). En Chile ya llevamos medio siglo con este tipo de modelo de desarrollo, y seguimos básicamente clavados en el concentrado de cobre, la astilla de madera y el salmón de tres kilos con hasta 1,400 veces más antibióticos que un similar en Noruega — y nuestros mercados distorsionados no generan ningún incentivo *endógenos* para la diversificación productiva.⁴

Más aún, en el caso del cobre la primarización de nuestras exportaciones incluso se intensifica (algo que ignora el autor recientemente mencionado): si en 1990 sólo el 12% de las exportaciones chilenas de cobre tenían la forma de ‘concentrado’ — un barro con un contenido promedio de cobre y subproductos de menos de un tercio del volumen (medido en peso), fruto de una flotación rudimentaria del mineral en bruto pulverizado —, ahora ese porcentaje ya llegó a la mitad del total; y se espera que dicha proporción siga subiendo hasta llegar incluso a los tres cuartos en el 2035. En lugar de avanzar en el procesamiento del cobre, vamos para atrás. ¡Eso sí que es ‘diversificación productiva’!

Y esto, fruto del uso no productivo de las retas del cobre por parte de las mineras, no va a cambiar hasta que algo no fuerce (o ‘incentive’) a que se haga lo contrario: esto es, a que se tenga que usar dichas rentas en forma productiva, y en nuestro país. Recordemos que esta fue la esencia de la política industrial del Asia emergente en relación al uso de todas las rentas, y no sólo a las de los recursos naturales (Andreoni y Chang, 2019; Chang y Rowthorn, 1995; Khan, Bailey, Cowling, y Tomlinson, 2015; Palma, 2019b).

Además, debido al bajo contenido de cobre en el concentrado, de los aproximadamente 1200 barcos que salen de Chile al año con ese producto, el equivalente a unos 850 sólo llevan escoria. Esto transforma a esa basura en el principal producto de exportación del país por volumen. Esto es, nuestro principal producto de exportación por volumen es algo que termina en un vertedero de otro país... Difícil imaginarse una expresión más transparente de lo que es nuestro modelo de desarrollo actual.

Y de paso, tal volumen de transporte innecesario (pues el concentrado lleva tres a cuatro veces más escoria que mineral) se transforma en nuestra peor — y más absurda — contribución al calentamiento global. Incluso si se usase la misma tecnología que se utiliza en China (hay mucho mejores), el mero hecho de fundir en Chile en lugar de hacerlo

⁴Para un análisis que dice justamente lo contrario, ver Salinas (2021). Para este autor, simplificando, si exportamos manzanas y luego añadimos peras, eso es signo de una gran diversificación productiva en nuestro sector exportador. Y si las peras tiene un ranking superior a las manzanas en algún índice de complejidad tecnológica, eso ya significa que estamos ad portas del desarrollo.

en Asia reduciría la contaminación ambiental de dicho proceso de fundición en al menos un tercio (ver, por ejemplo, Figueroa Benavides, Sturla Zerene, Sturla Zerene, y Flores (2017)).

Y no es que falten recursos para financiar nuestra diversificación productiva: el Banco Mundial estima que en Chile desde 2002 (el inicio del super-ciclo del precio de las materias primas), las rentas provenientes de la extracción de recursos naturales llegó, en promedio, a ser equivalentes a más del 15% del PIB por año. Y con los precios actuales, dichas rentas ahora sobrepasan al 20% de PIB (WDI, 2021).

En resumen, estamos frente a una falla de mercado: lo típico de economías desreguladas con Estados eunucos es la falta de estímulos de mercado *endógenos* para que dichas rentas se inviertan productivamente en el país. Llevamos medio siglo de eso, y seguimos en el “más de lo mismo” extractivo — y ya con rendimientos decrecientes. En otro trabajo ya mostrábamos cómo la tasa de crecimiento de la productividad en el sector primario en Chile (agricultura y minería), después de haber crecido al 5,2% promedio anual desde el comienzo del gobierno de Frei Montalva (1964) hasta el fin del de Frei Ruiz Tagle (2000), desde entonces hasta ahora a crecido a penas a un promedio del 1.1% anual (Palma y Pincus, 2022).

2.4 Las lecciones que nos dio el Presidente Balmaceda con el salitre, y los países Nórdicos y el Asia emergente con sus recursos naturales

Lo que nos indica la historia económica de nuestro país es que los Presidentes Santa María y Balmaceda han sido los que realmente han entendido de economía. Durante sus mandatos el royalty no sólo llegó al equivalente de un tercio del valor de las exportaciones de salitre, sino que también esos recursos fueron usados productivamente. La idea predominante en el pensamiento de Balmaceda era tan simple como genial: captar los excedentes temporales del recurso natural (en la época ya se sabía que el salitre natural podría ser reemplazado por uno industrial, o por sustitutos, como el sulfato de amonio), e invertirlos de inmediato tanto en capital físico como humano, para crear capacidades productivas aptas para tomar el lugar del recurso natural cuando este se desinfla.

Durante su gobierno, Balmaceda continuó con la política de Santa María de colocarle un impuesto a las exportaciones de salitre que llegó hasta el tercio del valor de las exportaciones, y con esos recursos dobló el número de estudiantes en la educación primaria y secundaria (y para qué decir la terciaria), y desarrolló un gran programa de obras públicas, especialmente ferrocarriles. En pocos años, la inversión públi-

ca en capital físico se *cuadruplicó* en términos reales y la educación se incrementó ocho veces. Según nuestros cálculos, casi la mitad del gasto público fue destinado a inversión en ambas áreas. Además, como la oferta de no-transables era elástica, un incremento del gasto de esta magnitud también neutralizó el ‘Síndrome Holandés’, pues evitó la revaluación del tipo de cambio real. Balmaceda también creó el Ministerio de Obras Públicas e Industria para fomentar la industrialización del país (Palma, 2000, 2021a).

La principal lección del “Modelo Nórdico” y del Asia emergente rico en recursos naturales indica en la misma dirección trazada por Balmaceda — el primer keynesiano-estructuralista de nuestra América: la única forma de solucionar dicha falla de mercado es generando mecanismos que orienten el uso las rentas de los recursos naturales hacia actividades de mayor potencial de crecimiento de la productividad en el largo plazo. Y eso necesita de políticas que coordinen la inversión (tanto pública como privada) en dicha dirección. El capítulo 12 de *La Teoría General*, con su énfasis en la necesidad de coordinar la inversión, también ilumina este punto.⁵

Sin embargo, para que haya al menos alguna posibilidad de que eso ocurra en este mundo atascado en lo neo-liberal, se requiere que la nueva Constitución no deje duda alguna sobre estos temas. Y, para eso, y para darle alguna oportunidad a que la tan necesitada diversificación productiva tome lugar, también se requiere que la nueva Constitución clarifique otro asunto: asegurar que se va a contar con el espacio de maniobra necesario para poder llevar a cabo las políticas económicas correspondientes. Por eso, por ejemplo, tratados “comerciales” como el así llamado TPP-11 deberían ser inconstitucionales, pues su objetivo central — disfrazado dentro de los temas comerciales — es, precisamente, reducir dicho espacio de maniobra de la política económica, para sí forzar el “más de lo mismo” rentista (depredador e ineficiente) (Palma, 2019c, 2021c).

3. Un royalty para Chile: dos enfoques diferentes. i) Aplicarlo sólo a la renta ‘ricardiana’; o ii) aplicarlo a toda la renta del recurso natural (y no sólo a las ‘ricardianas’)

Mi propuesta de royalty — una que abarca toda la renta de los recursos naturales y no sólo a lo que normalmente se entiende como ‘renta ricardiana’ — tiene tres componentes

⁵El Capítulo 12 analiza cómo las decisiones de inversión tienen que ser tomadas inevitablemente bajo gran incertidumbre, para lo cual no hay una respuesta racional, por lo que los niveles de inversión tienden a estar por debajo del óptimo, y además son susceptibles de revisiones drásticas generando inestabilidad económica.

específicos. El primero, como ya mencionábamos, es que el royalty hay que entenderlo como el pago al dueño del recurso natural (todos nosotros) por el derecho a su explotación. Por tanto no hay que confundir este tipo royalty con uno relacionado al concepto más tradicional de rentas ricardianas — donde el tema de la propiedad privada del recurso natural no está en cuestión (en Ricardo el terrateniente era el dueño indiscutido de la tierra), y donde la renta sólo se define en forma ‘relativa’. El ejemplo más conocido es en la relación a la diversidad en cuanto a la fertilidad de la tierra; aplicando este concepto al cobre, esto sería en relación a la diversidad de la ley del mineral en los yacimientos.

La lógica de ver el royalty desde esta perspectiva (y suponiendo que es difícil aumentar la producción en el corto plazo) es que las mineras que operan en yacimientos de alta calidad tienden a operar con un costo marginal inferior al precio de mercado — el cual (si el mercado de cobre funciona de acuerdo a la teoría, lo que obviamente no es el caso) sería igual al costo marginal de las mineras que operan yacimientos de menor calidad. En este caso, las primeras tendrían utilidades ‘por sobre lo normal’ — lo que generaría las rentas ricardianas. Las segundas, en cambio, operarían donde su costo marginal se iguale a su ingreso marginal (el precio del producto) (Jorrat, 2021; Leiva, 2021; Sturla Zere, López, Figueroa B., y Accorsi O., 2018). Por eso, esta otra forma de entender al royalty lo enfoca sólo a las mineras con utilidades por ‘sobre lo normal del mercado’ (las rentas ‘ricardianas’, pues son ingresos que se generan por la mayor ‘fertilidad’ del yacimiento en cuestión).

Nuestra discrepancia con esta propuesta de royalty ricardiano se basa principalmente en dos temas; una es que el escenario que ellos presentan (en especial que el precio estaría determinado por el costo marginal del yacimiento de menor ley) no corresponde a las circunstancias actuales, donde la asombrosa inestabilidad del precio del cobre refleja más que nada bruscos cambios (y muchas veces totalmente insubstanciales) en la demanda. Entre éstos se destacan los que provienen del mundo financiero, donde mercados con exceso de liquidez y falta de activos sólidos en la cual ‘estacionar’ dicha liquidez, buscan en las materias primas, como en el cobre, nuevos activos para hacer eso pues estos, por su naturaleza, son activos más ‘sólidos’ que la mayoría de los activos financieros tradicionales.⁶ Por su parte, entre los cambios con sustancia en la demanda, se destaca el cambio tecnológico — como aquél hacia la generación de energías más limpias y sustentables.

La otra discrepancia con aquellos que sólo proponen un royalty a las rentas ‘ricardianas’ (y no al total de ellas) es que nuestra propuesta de royalty — como la del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados — parte de una ra-

⁶Ver, por ejemplo, Palma (2022c).

cionalidad distinta: una que enfatiza que nosotros, los propietarios del cobre que está en la roca, cualquiera sea la ley del mineral, tenemos el derecho de cobrar por ese cobre en bruto a la minera que quiere extraerlo.

Esto es, si en un yacimiento de cobre la ley del mineral es del 1 %, en cada tonelada de roca mineralizada que extraiga la minera del monte, ahí van en promedio 10 kilos de cobre fino. El royalty que aquí se propone **es el cobro por esos 10 kilos de cobre fino incrustados en esa roca**. Si la ley del mineral es mayor al 1 %, cada tonelada de roca mineralizada llevaría en promedio más de esos 10 kilos de cobre fino, y si es menor, llevaría menos. En este caso, la minera simplemente tiene que extraer más material para llegar a extraer esos 10 kilos de cobre fino incrustado en la roca — ¡y eso es materia de la rentabilidad de la minera, no del royalty!

En otras palabras, desde el punto de vista del royalty la ley del mineral es irrelevante, pues se cobra por kilo de cobre fino; y como un kilo de cobre fino es un kilo de cobre fino al margen de la ley del mineral, lo que se cobra por kilo no debería variar. Y si hay mineras que por tener que pagar por ese insumo (a través del royalty) podrían dejar de ser rentables — por ejemplo, pequeñas y medianas empresas que por no poder beneficiarse de economías de escala podrían operar a mayores costos de producción — entonces, como en cualquier otra actividad económica, o dejarían de producir, o el gobierno decide que su rentabilidad social es mayor a la privada y decide subsidiarlas. Eso puede tomar muchas formas, donde no cobrarle el royalty, o cobrarle uno menor, es sólo una de ellas; otra podría ser darles algún tipo de trato preferencial en áreas impositivas. Pero ese, como el de cualquier otro subsidio, ya es otro tema.

Por tanto, si hay mineras privilegiadas que operan yacimientos de alta calidad, eso se verá reflejado en sus utilidades operativas y, por tanto, en los impuestos que paguen por ellos — ahora son los de primera categoría, el impuesto específico y el adicional. La diversidad de leyes del mineral es tema de costo de producción, no de que un kilo de cobre fino en un yacimiento de baja ley fuese distinto al de una mina de alta calidad.

En otras palabras, desde nuestra perspectiva, el tema ‘relativo’ (renta ricardiana tradicional) — o la mayor rentabilidad del yacimiento de alta ley (como es el caso, por ejemplo, de Los Pelambres, Escondida y Collahuasi) — es materia impositiva, no de justificación para imponer un royalty — como argumentan los autores ya mencionados. Éstos también olvidan que una menor ley del mineral no es razón ni necesaria ni suficiente para tener un mayor costo de producción por kilo de cobre fino; aquí también entran temas como la calidad de la tecnología del proceso⁷, la cantidad de in-

versión, las relaciones laborales, el tipo de administración, etc.

La diferencia, en lo fundamental, es que el royalty que yo propongo **es un costo de producción** para la minera (como cualquier otro) — no un impuesto a las utilidades ‘sobre-normales’. Es el pago que tiene que hacer **todo** minera por el insumo que extrae de la roca, cualquiera sea la calidad del yacimiento. Así como Latam tiene que pagar por lo mismo por el combustible para sus aviones cualquiera sea la calidad del motor y fuselaje, y una constructora por la unidad de cemento que usa en sus construcciones cualquiera sea la calidad del edificio, una minera nos tiene que pagar a los dueños del mineral por el cobre que extrae de la roca cualquiera sea la calidad del yacimiento. Esto último es tema de la cantidad de cobre que viene en la roca y de las características químicas de la escoria (esto es, de la facilidad con que ambos se puedan separar en el proceso de fundición), y no de la calidad de dicho cobre.

El royalty, entendido de esta forma, es también el que propone el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados, con el voto a favor de un diputado de apellido Boric, y que ahora está en discusión en el Senado.

Desde esta perspectiva el royalty que propongo está tan mucho más cerca del concepto de ‘mediería’ en la agricultura, como más lejos del concepto de ‘renta ricardiana’. No es que dicho concepto no tenga su lógica, y que ésta no sea muy útil para el análisis de muchos aspectos de las economías ricas en recursos naturales — o que los trabajos que lo utilizan como base para determinar el royalty no lo analicen adecuadamente. Lo que discuto es que ese sea la forma más adecuada de entender — y cobrar — el royalty minero (o el de cualquier otro recurso natural). Ricardo jamás desarrolló su concepto de ‘renta’ pensando en cuál sería la forma más efectiva — o más razonable — para cobrar un royalty. Lo hizo para fines analíticos distintos.

Por tanto, quienes usan ese concepto para determinar el royalty aún tienen que explicar, por ejemplo, por qué creen que nosotros, todos los chilenos y chilenas, dueños del cobre que está incrustado en la roca, se lo debemos regalar a las mineras operando en yacimientos de menor ley. Royalty es royalty, subsidio es subsidio. Y en el caso del cobre (a diferencia de la agricultura) como el que cobra el royalty y los impuestos a las utilidades es la misma institución (el Estado), y que kilo de cobre fino es kilo de cobre fino, al margen de la ley del mineral, creo que es mucho más razonable y efectivo que se le cobre el mismo royalty a todas las mineras — al menos a todas las grandes — y que luego, en el diseño e implementación de la política tributaria a las

respuesta a uno de los mayores enigmas de la industria de la minería del cobre: cómo extraer económicamente el metal del mineral más abundante, pero de baja ley: la calcopirita (<https://jettiresources.com/>).

⁷Por ejemplo, Jetti Resources acaba de anunciar que ha encontrado la

utilidades, se tomen en cuenta los otros factores. En lo del royalty a las grandes mineras, eso de que ‘ley pareja no es dura’ opera...

4. ¿Cómo determinar el precio ‘de eficiencia’ del cobre que está en la roca o el litio en el salar, y la forma más efectiva de cobrarlo?

Una vez entendido el royalty de la forma que aquí se propone — y también en la ley del royalty de la Cámara de Diputados — el problema siguiente es determinar “el precio de eficiencia” del kilo de cobre fino que está en la roca, o del litio en el salar. Lo primero y más obvio es que el valor de ese cobre incrustado en la roca debe determinarse como proporción del valor del cobre ya extraído de esa roca y transformado en, por ejemplo, un concentrado de cobre.

Aquí hay dos temas: el del mecanismo para cobrarlo y el del cuánto cobrar. El problema de fondo del primero es bien simple: como es bien sabido, las mineras pueden manipular fácilmente sus balances financieros por la amplia gama de formas legales (y otras no tanto) por las cuales puede eludir impuestos. Manipular el volumen de producción de minerales como el cobre y sus subproductos, o el valor de sus ventas, en cambio, es algo mucho más complicado.

Siguiendo esta lógica, el proyecto de ley que aprobó la Cámara de Diputados sugiere que el royalty se determine como una proporción de las ventas de la minera. Ver Figura 1.

Si el precio promedio de un año fuese como el de los dos primeros meses de 2022 (US\$ 4.47), el proyecto de ley propone cobrar un royalty equivalente a 27% del valor de las ventas. Aplicándole ese royalty sólo a las 14 corporaciones de la gran minería privada⁸ (pues lo que genere Codelco es algo más bien contable ya que esos recursos ya son del Estado), la recaudación bruta de ese royalty sería algo más de 10 mil millones de dólares.

Pero como este royalty es un costo de producción, su aplicación — al afectar la rentabilidad de las mineras — reduciría los impuestos respectivos a pagar (primera categoría, el específico y el adicional). Simulando el cambio se llega a que el total de la recaudación de dichos impuestos a esas 14 mineras privadas cae en aproximadamente 4 mil millones de dólares. Por tanto, la recaudación neta anual del royalty sería alrededor de 6 mil millones de dólares — o más de un 2% del PIB. Y a esa cifra hay que sumarle lo que recaudaría ese royalty en relación a los subproductos del cobre,

⁸Estas son: Escondida, Collahuasi, Los Pelambres, Anglo American (Sur y Norte), Sierra Gorda, Centinela (Sulfuros y Oxidos), Spence, Caserones, Zaldívar, Candelaria, Antucoya, Lomas Bayas, El Abra.

como pequeñas cantidades oro y plata, y una variedad de otros elementos, como el molibdeno.⁹

Este monto, si bien aún es una proporción reducida del total de la renta total de los recursos naturales del país (recordemos que el Banco Mundial calcula que dichas rentas actualmente sobrepasarían el 20% de PIB), es como el triple de lo que recauda en forma neta el royalty actual (el de Lagos y Eyzaguirre, el cual tuvo que aprobarse en un Senado donde el gobierno estaba en minoría por los Senadores designados por Pinochet; este royalty luego fue modificado por Piñera después del terremoto de 2010).

Para colocar ese monto en perspectiva, los recursos que generaría el aplicarle este royalty a esas 14 mineras privadas sería, por ejemplo, más que suficiente para cubrir el costo de erradicar a los 3 millones de chilenos y chilenas que hoy viven bajo el nivel de pobreza, si ese se hace a través de un subsidio monetario mensual equivalente a una línea de la pobreza (Palma, 2022a, 2022b).¹⁰ Y si el programa sólo transfiere lo que le falta a cada una de esas personas para llegar a la línea de la pobreza, bastaría con la mitad de ese royalty para financiar dicho programa.

Y podemos llegar ahí — a erradicar toda la pobreza monetaria en Chile (pues pobreza es un concepto mucho más complejo que sólo algo monetario) — sin siquiera sumar lo que contribuiría el royalty aplicado a Codelco, o al litio, o el royalty que también debería pagar el que adquiere el derecho a usar el agua de las lluvias y deshielos, las cuotas pesqueras, etc.

¿No habrá entre los que critican este monto del royalty una confusión en las prioridades, herencia de la dictadura? ¿Hay alguien en Chile — fuera de algunos Senadores de la Comisión de Minería del Senado — que todavía le crea a lobistas de corporaciones con niveles de rentabilidad sideral cuando proclaman que con un royalty de este tipo, las mineras dejarían de ser competitivas?

Esto es, mientras en Chile los lobistas de las mineras lloran lágrimas de cocodrilo porque un royalty de este tipo podría afectar fatalmente la ‘competitividad’ de las mineras, el Financial Times nos indica que

Desde el inicio de la pandemia de coronavirus, el sector minero ha emergido como el motor de pago de dividendos del mercado de valores de Londres, generando enormes sumas a partir de precios récord de las materias primas. Esto lo ha convertido en una opción preferida para los

⁹La legislación actual en Chile sólo obliga a las mineras a declarar el contenido de oro y plata, pero no el de los otros subproductos del mineral al ser exportado como concentrado. Además, dicha legislación no le dio a Aduanas los recursos necesarios para poder analizar el concentrado y verificar por sí misma lo declarado por las mineras.

¹⁰Para las últimas cifras de pobreza en Chile, ver CEPAL (2022).

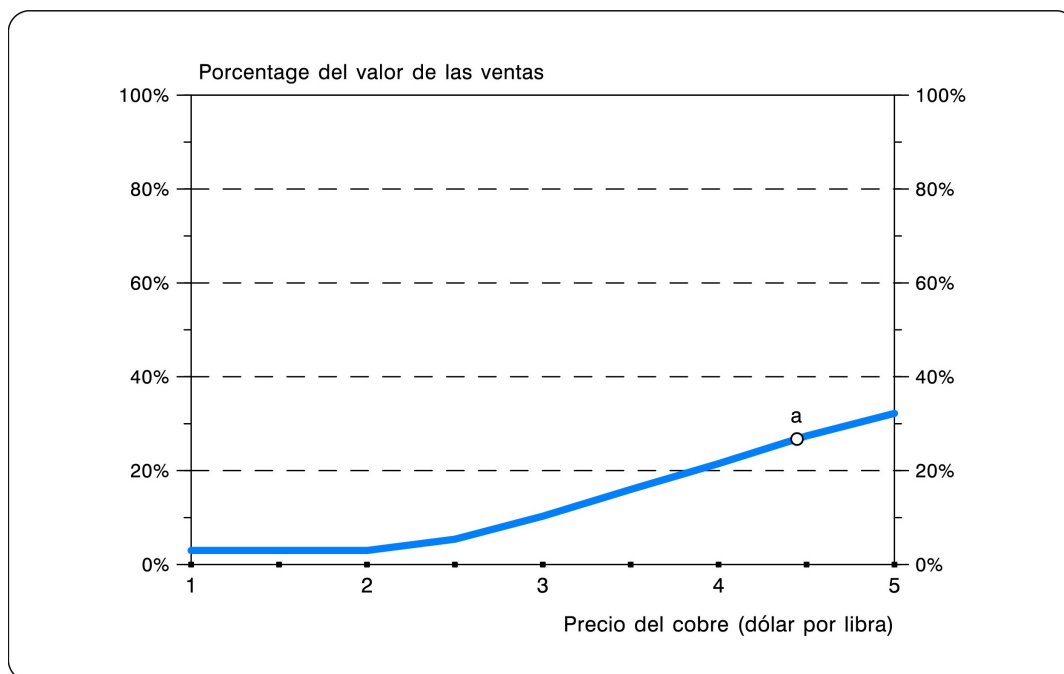


Figura 1. Royalty minero según Proyecto de Ley en el Senado
a = precio promedio del cobre en los dos primeros meses de 2022.

Fuente: Cálculos propios según lo propuesto por el proyecto de ley que aprobado por la Cámara de Diputados.

*inversionistas que buscan mayores retornos y beneficios reales en un momento de aumento de la inflación. Por su parte, BHP, la minera más grande del mundo [y operadora del yacimiento de La Escondida], acaba de reportar... un dividendo semestral récord de US\$ 7.600 millones, mientras que Glencore anunció un pago de US\$ 4.000 millones y la minera enfocada en Chile, Antofagasta, declaró este martes un dividendo también récord de US\$ 1.400 millones.*¹¹

Pero mientras las grandes mineras bailan al ritmo de esta danza de millones de dólares, la Comisión de Minería del Senado acaba de decidir socorrerlas, proponiendo reducir la recaudación neta del royalty a un décimo de lo que propone la ley aprobada por la Cámara de Diputados — esto es, a precios actuales, bajarla de algo más del 2% del PIB a no más del 0.2% del PIB en términos netos.

Esto es, la Comisión de Minería del Senado, siguiendo una indicación del Senador Girardi y su asesor, Álvaro García — cuyo trabajo cotidiano es ser lobista de mineras — propuso (a los precios actuales del cobre) reducir el monto ad valorem del royalty del 27% de las ventas a 3%. Además, el componente tributario adicional que propone lo deja en ape-

nas un 6% efectivo — y agrega que “el Impuesto Específico a la Minería se considera adelanto del pago por este componente de rentabilidad”.¹² Sumando y restando, y tomando en cuenta lo que ya pagan en la actualidad con el royalty en vigencia, a los precios inflados de hoy la recaudación neta extra apenas sobrepasaría el 0.2% del PIB.

Además, en el caso del litio excluye explícitamente a SQM del pequeño royalty que propone, argumentando que su contrato ya fue renegociado con CORFO el 2018.¹³ Para no creerlo — y después se extrañan de la baja evaluación del resto de las chilenas y chilenos de instituciones como el Senado; o de que la Convención Constitucional esté penando formas de transformar radicalmente su estructura.

Y esa narrativa de grandes conglomerados mineros dejando de ser “competitivos” con un royalty como el de la Cámara continua a diario a pesar de que cada día hay más evidencia de lo contrario. En el caso de La Escondida, por ejemplo, mientras su presidente global recorre el mundo proclamando que su costo de producción no es más que un dólar la libra — en un mercado donde el precio se encuentra en torno a los US\$ 4,5 la libra — lobistas de todo tipo proclaman que ya no sería más competitiva porque un royalty de este

¹¹<https://www.ft.com/content/b0c7a9f4-97eb-45e6-90bd-20667e147b1c>. (Énfasis nuestro).

¹²Ver “Minuta resumen ejecutivo PL rolyaty (sic) 12093-08 22.01.26”, Comisión de Minería del Senado.

¹³Le da igual tratamiento a Albemarle

tipo aumentaría su costo de producción en otro dólar. Más aún, como en ese escenario pagaría alrededor de US\$ 1.200 millones menos en impuestos (entre primera categoría y los impuestos específicos y adicionales), su costo de producción subiría en términos netos en no más de 60 centavos de dólar por libra.

Lo mismo sucede con Antofagasta Minerals; según el Financial Times de todas las empresas del sector materiales clasificadas en el FTSE100, fue la que repartió **los mayores dividendos en el mundo** en el período que ellos estudian.¹⁴ Y sus utilidades acaban de ser las mayores que ha tenido en sus 134 años de existencia. Sin embargo, como las otras mineras insiste que un royalty como el del proyecto de la Cámara la transformaría en ‘no competitiva’, a pesar de que el coto neto para la empresa sería menor a los US\$ 600 millones (mil millones en royalty, menos 400 millones por reducción tributaria).

¿Qué sentido podría tener seguir regalando el mineral en bruto a empresas de este nivel de rentabilidad, o seguir subsidiándolas de la forma como lo ha hecho la ley actual del royalty, o lo que propone hacer la Comisión de Minería del Senado? Sus lobistas de todo tipo deberían tener más respeto por la inteligencia del resto de las chilenas y chilenos.

5. Sugerencias adicionales para lograr un royalty que refleje un precio ‘de eficiencia’ del recurso natural: ¿cómo ‘internalizar’ las externalidades?

Como se sabe, para que los mercados funcionen en forma eficiente se necesitan al menos tres condiciones; una es que los agentes operen en un mercado realmente competitivo — esto es, que ninguno tengan la capacidad para manipular el mercado a su favor, para lo cual todos deben ser “price-takers” y rule-takers” (esto es, que no tengan capacidad de influir ni en los precios en los que tiene que operar, ni en la legislación y regulación que los afecte). Otra es que los gobiernos sean capaces de ‘internalizar’ las externalidades a los precios de los bienes y servicios vía regulación, impuestos o transferencias (la “mano invisible” no es capaz de hacerlo). Y tercero, que los contratos sean “completos” — en el sentido de que podemos especificar en ellos, y sin costo, todas las contingencias que sean relevantes.

Obviamente, ninguna de esas tres condiciones se cumplen en este mundo — aún menos en el mercado del cobre o del litio, controlados por grandes conglomerados y llenos de externalidades en su operación — indicando lo lejos que está la maximización de los intereses privados de la eficiencia

social. El caso chileno es incluso extremo en cuanto a fallar en lo primero: en 2018, las ventas de los 10 conglomerados más grandes que operan en el país llegaron a US\$ 120 mil millones. Y, como nos indica la OECD, citando a un indicador del World Economic Forum, Chile es una de las economías del mundo donde un número mínimo de conglomerados tiene el dominio del mercado local (OECD, 2021).

Por su parte, la famosa “Ley Longueira” y su asignación gratuita de las cuotas pesqueras a los conglomerados más grandes del país en dicha actividad — y el otorgamiento de grandes exenciones tributarias por sobre eso (Ramírez, 2016) — es indicación de la capacidad de los grandes conglomerados de capturar las instituciones del Estado, y de la forma en la que pueden influir en la legislación y regulación correspondiente. Algo similar tratan de hacer ahora las mineras con la ley del royalty, donde ni la oposición tenaz de la Presidenta de la Comisión de Minería logró evitar que dicha Comisión aprobara lo que había propuesto inicialmente un lobista de las mineras.

Lo mismo ha sucedido en cuanto a la dificultad para ‘internalizar’ las externalidades de estas actividades vía regulación, impuestos o transferencias. La tercera tiene complejidades cuyo análisis extendería este artículo en demasía.

5.1 El royalty y las externalidades de las actividades mineras

Desde la perspectiva de las externalidades, el royalty podría ser un instrumento muy efectivo para avanzar en la dirección de internalizarlas a la actividad. Comenzando por lo más obvio, cualquiera actividad minera va a tener un impacto significativo en el medioambiente y en las comunidades de los territorios con labores mineras. En cuanto al medioambiente, por ejemplo, el royalty podría fácilmente incluir un componente que incentive a la minera a que haga un esfuerzo para producir en forma limpia y sustentable (como el usar energías limpias y renovables, racionalizar el uso del agua, descontaminar lo ya contaminado, etc.). Igual en su impacto en las comunidades de los territorios con labores mineras.

En lo “verde”, por ejemplo, se podría premiar hasta con un 20% de descuento en el royalty a la minera que hace un esfuerzo particularmente significativo en esta área; y viceversa. Aquí lo importante sería evitar lo que ahora se conoce como el “green-washing”, o empresas tomando medidas irrelevantes en esta materia para fingir operar en forma verde. La Figura 2 indica mi propuesta de “banda verde”, con un monto máximo del 20% a cada lado, aplicada al royalty que propone el actual proyecto de Ley. Algo similar se podría agregar en relación al impacto en comunidades locales.

¹⁴<https://www.ft.com/content/d8c75970-3db4-4c0d-99fc-e1e25abb1587>

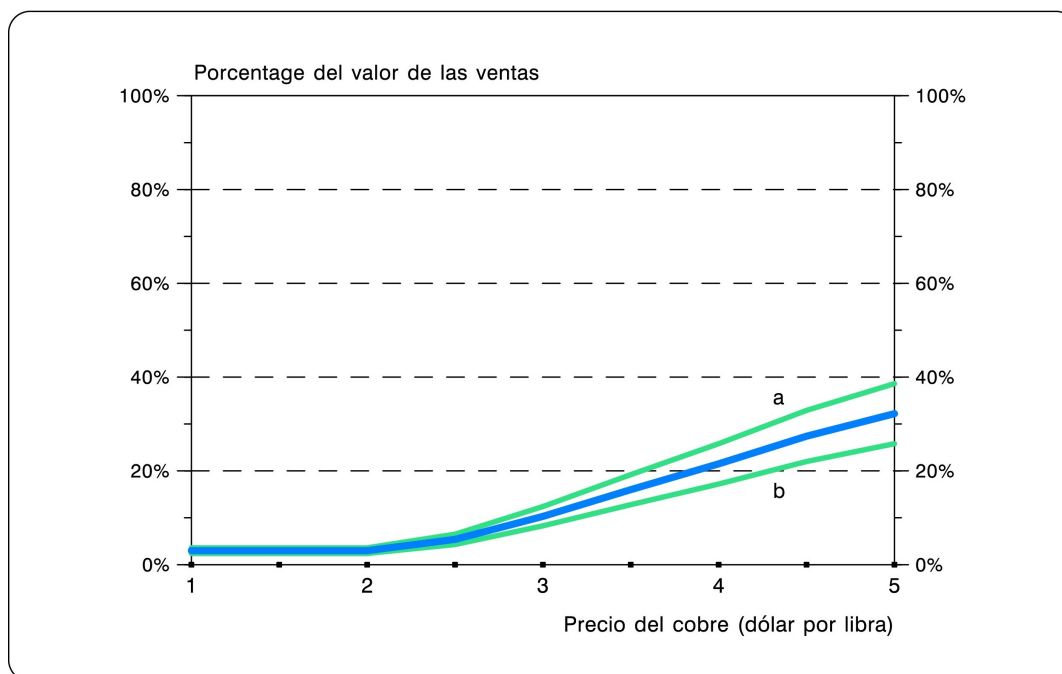


Figura 2. Royalty minero según Proyecto de Ley en el Senado, normalizado por "lo verde"

a = Máximo castigo por falta de esfuerzo en transformar la producción en algo limpio y sustentable; y **b** = máxima reducción del royalty por hacer dicho esfuerzo.

Por su parte, para que el royalty sea más efectivo y eficiente se debería implementarse de una forma tal que minimice su posible impacto negativo en el crecimiento de la producción. Nuestra sugerencia es que se libere del pago a la cantidad extra producida por un período de tiempo predeterminado.

Por ejemplo, si en el año 2020 una minera produjo 500 mil toneladas de cobre (y lo correspondiente en subproductos), lo que aquí se propone que por un período de tiempo (por ejemplo 4 años) el royalty que se le cobre continúe aplicándose a esa misma cantidad — y así, esa 'ventana' irse moviendo en el tiempo. Si en el 2022 dicha minera produjo 525 mil, esas 25 mil adicionales quedarían exentas del royalty por un tiempo. Pero a las 500 mil toneladas a cobrar, el royalty se debería calcular con el precio de hoy, no el del 2020. Esto es, se debería cobrar al precio de hoy, pero 'a la cantidad de ayer' (Palma, 2021b).

En otras palabras, produzca lo que produzca la minera en el año correspondiente (con flexibilidad por eventos extraordinarios), se le cobra el royalty correspondiente a esas 500 mil toneladas y subproductos correspondientes. Así, el royalty pasaría a ser como un 'costo fijo' para la minera en cuanto al volumen producido; si aumenta o reduce su producción, su royalty igual se aplicaría a la cantidad producida en el año base — pero al precio actual.

5.2 El royalty como política industrial

Otra alternativa sería diseñar el royalty en forma "diferenciada", para así incentivar *a la misma minera* a usar las rentas extractivas en la industrialización del sector. En el concentrado, por ejemplo, el royalty podría ser aún mayor del que propone el proyecto de ley de la Cámara para el porfiado que insista en exportar escoria; para luego bajarlo (por ejemplo en un tercio) si el cobre se funde en Chile (y desde que se empieza a construir la fundición), luego en otro monto si se también se refina en Chile. Finalmente, el monto del royalty se podría volver a reducir si la minera exporta el cobre en forma más elaborada, por ejemplo como alambón (o similar).

Así se podría remediar dicha falla de mercado que no incentiva el uso productivo de las rentas del recurso natural, como en la industrialización de las materias primas. Si una minera no quiere pagar royalty, muy simple: que invierta la renta en industrializar el concentrado en la forma más eficiente y menos dañina posible. ¿Y "los porfiados"? Que paguen el royalty y así financian la inversión pública al respecto (y el gasto social).

5.3 Sobre el uso de los recursos del royalty minero

Finalmente, nuestra propuesta de royalty también incluye el tema de la necesidad de usar los recursos del royalty para generar nuevos motores de crecimiento de la productividad — pues el actual, lo meramente ‘extractivo’, ya dio (y hace tiempo) prácticamente todo lo que podía dar. Como indica la Figura 3, si uno compara el sector primario (agricultura y minería), con servicios y construcción — sectores que en su conjunto generan el 85 % del PIB y el 93 % del empleo — queda claro la naturaleza dual de la economía chilena. Mientras un sector, el primario, genera todo el *crecimiento de la productividad*, el otro genera todo el *crecimiento del empleo*.

Por su parte, la figura también indica que la desaceleración del crecimiento de la productividad de la economía chilena desde la rápida recuperación de la crisis de 1982 — de 3,9 % p.a. entre 1986 a 1998, a 2.1 % en la década siguiente y 0.4 % en la subsiguiente — se debe a la fuerte desaceleración del crecimiento de la productividad en el sector primario: de un 5.2 % p.a. desde el comienzo del período presidencial de Frei Montalvo (y su reforma agraria y ‘chilenización’ del cobre) hasta fines de los 90s, a apenas un 1,1 % p.a. desde entonces. Esto indica que es evidente donde radica el problema de la desaceleración del crecimiento de la productividad en Chile: en el agotamiento del modelo extractivo.

Este agotamiento de lo meramente extractivo en Chile, más algo de inestabilidad política, llevó a que el “más de lo mismo” extractivo se trasladara en parte a países vecinos donde todavía quedaban nichos por desarrollar. Por su parte, esta diversificación geográfica se transformó en parte del “exit strategy” de la élite. Debido a este agotamiento del modelo extractivo sugiero que la ley del royalty también especifique que una alta proporción de sus recursos debería ser utilizada directamente en *generar nuevas capacidades productivas* —, como en la industrialización del mismo sector exportador, en la revolución digital y ‘lo verde’ (el ‘green new deal’).

La razón fundamental de por qué sucedió lo que indica la figura 3, como ya se ha analizado, es que la experiencia no sólo de Chile muestra que existe una alta probabilidad de que en una economía desregulada y sin un Estado que oriente la asignación de recursos hacia actividades de mayor potencial de crecimiento de la productividad en el largo plazo, las rentas de los recursos naturales se usen en forma no productiva — confirmando lo que decía David Ricardo. El royalty, en ese sentido, de usarse sus recursos en forma productiva, ofrece una gran oportunidad para revertir eso. Por su parte, no hay que olvidar que la experiencia de otros

países (en especial petroleros) muestra que si las retas de los recursos naturales se recuperan con un royalty, esto abre el apetito de cuanto populista/clientelista/y ladrón haya en este mundo. Por eso, la ley del royalty debería incluir el tema de que una proporción alta de los recursos que provea deberían usarse en generar nuevas capacidades productivas. Modelo de desarrollo que se siga, debería estar atado a esto. Sino, dichos recursos, en lugar de dinamizar el desarrollo y el bienestar nacional, podrían incentivar dinámicas nocivas para el desarrollo y bienestar nacional.

6. Conclusiones

Nuestra propuesta de royalty parte de una forma muy específica de cómo entenderlo: “la cantidad que se le paga al propietario de un derecho a cambio del permiso para ejercerlo”. Es tan simple como eso. Desde esta perspectiva, nuestro concepto del royalty es cercana al de la mediaría en la agricultura, y por eso se diferencia del así llamado “royalty ricardiano”, el cual propone cobrar sólo las rentas ricardianas y no todas las rentas del recurso natural. También es distinto a aquél concepto que usan normalmente los que explotan dichos recursos naturales, quienes, al no reconocer nuestro derecho a cobrar un royalty, lo conceptualizan como un simple ‘impuesto’.

En síntesis: desde nuestra perspectiva hay que diferenciar entre el dueño del recurso natural y el que quiere explotarlo. El primero, como bien expresa la actual Constitución — y muy probablemente también lo hará la próxima — somos todos nosotros. El otro es quien tiene que pagarnos por el permiso para explotar nuestros recursos naturales. En otras palabras, para todas las chilenas y chilenos implementar un royalty no es más que el ejercicio de un derecho de propiedad. Eso es lo fundamental; sin embargo, el problema es más complejo de lo que parece porque como explicábamos, el neo-liberalismo siempre se ha caracterizado por su forma contradictoria de ver los derechos de propiedad: mientras a los derechos de propiedad individual los ve como absolutos, los derechos de propiedad colectivos los entiende en forma meramente relativa — y (como demuestra la Ley Minera de 1981) sujetos a los caprichos de la elite.

El resto de los temas son cosas más bien técnicas, como cuánto debemos cobrar por dicho derecho — cuál es su precio “de eficiencia” —, si cobrar lo mismo a todos los demandantes de dicho permiso (por ejemplo, si se le quiere dar un trato especial a la pequeña y mediana minería), o si debemos también usar dicho royalty como política industrial.

En esto último argumentamos que pocas veces *el ejercicio de un derecho* — cobrar un royalty —, además de tener sentido en sí mismo, nos puede ayudar a generar nuevos

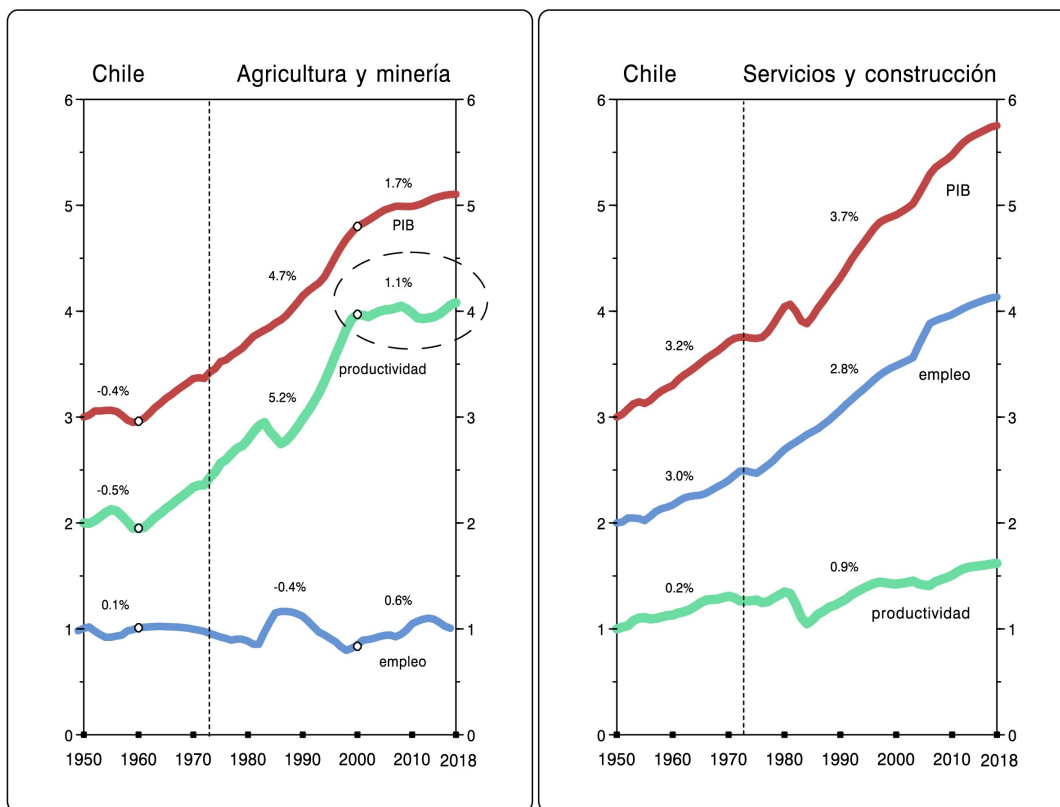


Figura 3. Chile: PIB, empleo y productividad en recursos naturales, servicios y construcción, 1950-2018

Nota: Los datos, a precios de 2015, solo abarcan de 1990 a 2018. Se ha retrocedido hasta 1980 con la tasa de crecimiento de una versión anterior de este conjunto de datos, a precios de 2005, que proporciona datos para la década de 1980.

Fuente: Economic Transformation Database (<https://www.rug.nl/ggdc/structuralchange/etd/>)

motores del crecimiento de la productividad (como la industrialización de las materias primas y lo ‘verde’) porque los que tenemos ya dieron lo que podían dar. En una economía como la chilena, sólo cobrando un royalty de verdad — *y usando esos recursos productivamente* — podremos construir un nuevo modelo de desarrollo más equitativo, eficiente y sustentable. Lo demás es cuento.

De ser así, los dueños de los recursos naturales, todos nosotros, no sólo tendríamos *el derecho* a cobrar un royalty a quienes quieren adquirir el derecho a explotar nuestros recursos naturales, sino también tendríamos *el deber* de asegurar que esas rentas se usen *productivamente*.

En cuánto al precio que le debemos asignar a nuestros recursos naturales — y, por tanto, lo que nos debe pagar quien quiera explotarlos — argumentaba que en el caso del cobre y del litio (y subproductos) éste debería ser un porcentaje de las ventas. Esto tenía razones conceptuales y prácticas. También argumentaba que todo indicaba que el precio que determinaba el proyecto de ley del royalty aprobado por la Cámara de Diputados (Figura 1 para el cobre) era bastante

adecuado.

En el caso del cobre, al precio actual, dicho royalty sería equivalente al 27% del valor de las ventas, lo que en el caso de las 14 corporaciones de la gran minería privada recaudaría algo más de 10 mil millones de dólares.

Pero como este royalty pasaría a ser un costo de producción, se reduciría la rentabilidad de las mineras y los impuestos que tienen que pagar (primera categoría, el específico y el adicional). A raíz de eso la recaudación neta para el Estado sería sólo alrededor de 6 mil millones de dólares — o algo más de un 2% del PIB. Y a esa cifra hay que sumarle lo que recaudaría ese royalty en relación a los subproductos del mineral.

Sin embargo, en lo que coloquialmente se llama “la cocina” del Senado, algunos Senadores, con el apoyo de lobistas de las mineras, han propuesto reducir dicho monto neto en un 90%. En ese sentido, la ley del royalty pareciera recordar el trato preferencial que tuvo otro sector de los recursos naturales en la así llamada “Ley longuería” para la pesca.

Todo esto recuerda la propuesta de Foucault (1979) de que el neoliberalismo no es realmente un conjunto de políticas económicas sino una nueva y muy eficaz tecnología de poder.

Por todo lo anterior, entre los grandes desafíos en materias de economía de la nueva Constitución sobresalen dos: clarificar en forma absoluta el tema de la propiedad de los recursos naturales; y asegurar que dentro de ella — y a diferencias de la actual Constitución — se pueda implementar una amplia gama de estrategias productivas, incluido en materias del royalty.

Si bien el modelo de desarrollo a seguir no es (o no debería ser) un tema constitucional — pues lo básico de la nueva Constitución en materias económicas es que debe ser “habilitadora” (que permita diversidad en políticas económicas) — desde nuestra perspectiva analítica los fundamentos del royalty a los recursos naturales, o bienes comunes, sí tiene connotaciones constitucionales.

7. Bibliografía

- Andreoni, A., y Chang, H.-J. (2019, marzo). The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48, 136–150. Descargado 2022-03-01, de <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0954349X18303369> doi:10.1016/j.strueco.2018.10.007
- CEPAL. (2022). Panorama Social de América Latina 2021, 247.
- Chang, H.-J., y Rowthorn, R. (Eds.). (1995). *The Role of the State in Economic Change*. UK: Oxford University Press.
- Figueroa Benavides, E., Sturla Zerene, G., Sturla Zerene, M., y Flores, J. (2017). *Reducción de Emisiones Globales de Carbono Refinar el Cobre en Chile* (Inf. Téc. n.º No. 442). Descargado de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/143320>
- Foucault, M. (1979). *Truth and Power*. Descargado de <https://www2.southeastern.edu/Academics/Faculty/jbell/foucaulttruthpower.pdf>
- Jorrot, M. (2021). *Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú* (Inf. Téc.). CEPAL. Descargado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46869/S2100192.es.pdf>
- Khan, M., Bailey, D., Cowling, K., y Tomlinson, P. (2015). *The Role of Industrial Policy: Lessons from Asia*. En *New perspective on industrial policy for a modern Britain* (pp. 79–100). UK: Oxford University Press.
- Leiva, B. (2021). Análisis del Royalty minero: un proyecto de ley bien inspirado, pero mal diseñado. CIPER. Descargado de <https://www.ciperchile.cl/2021/06/18/analisis-del-royalty-minero-un-proyecto-de-ley-bien-inspirado-pero-mal-disenado/>
- Mazzucato, M. (2018). *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. UK: Penguin.
- OECD. (2021). *OECD Economic Surveys: Chile 2021* (Inf. Téc.). Descargado de <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/79b39420-en/index.html?itemId=/content/publication/79b39420-en>
- Palma, J. G. (2000). Trying to ‘Tax and Spend’ One-self out of the ‘Dutch Disease’: The Chilean Economy from the War of the Pacific to the Great Depression. En E. Cárdenas, J. A. Ocampo, y R. Thorp (Eds.), *An Economic History of Twentieth-Century Latin America* (pp. 217–264). London: Palgrave Macmillan. Descargado de https://doi.org/10.1057/9780230599659_8
- Palma, J. G. (2019a, septiembre). Behind the Seven Veils of Inequality. What if it’s all about the Struggle within just One Half of the Population over just One Half of the National Income? *Development and Change*, 50(5), 1133–1213. Descargado 2021-05-08, de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dech.12505> doi:10.1111/dech.12505
- Palma, J. G. (2019b). *The Chilean economy since the return to democracy in 1990. On how to get an emerging economy growing, and then sink slowly into the quicksand of a “middle-income trap”* (Inf. Téc.). Faculty of Economics, University of Cambridge.
- Palma, J. G. (2019c). El TPP-11 y sus siete mentiras: de democracia protegida a corporaciones protegidas. CIPER. Descargado de <https://www.ciperchile.cl/2019/03/26/el-tp-11-y-sus-siete-mentiras-de-democracia-prottegida-a-corporaciones-prottegidas/>
- Palma, J. G. (2020a). *Amartya Sen Keynote Lecture at the 2020 HDCA Conference* [Conferencia]. Faculty of Economics, University of Cambridge. Descargado de <https://www.youtube.com/watch?v=wY9XFQA-McA>
- Palma, J. G. (2020b). Por una Constitución “habilitadora” en lo económico. *El Mostrador*. Descargado de <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/10/23/por-una-constitucion-habilitadora-en-lo-economico/>

- Palma, J. G. (2020c). Why the rich always stay rich (no matter what, no matter the cost). *CEPAL Review*, 2020(132), 93–132. Descargado 2022-03-01, de <https://www.un-ilibrary.org/content/journals/16840348/2020/132/6> doi:doi:10.18356/16840348-2020-132-6
- Palma, J. G. (2021a). El royalty como eje de una estrategia productiva. *CIPER*. Descargado de <https://www.ciperchile.cl/2021/09/08/el-royalty-como-eje-de-una-nueva-estrategia-productiva/#>
- Palma, J. G. (2021b). El royalty minero y la teoría económica. *CIPER*. Descargado de <https://www.ciperchile.cl/2021/06/04/el-royalty-minero-y-la-teoria-economica/>
- Palma, J. G. (2021c). Todo lo que siempre quiso saber sobre el TPP-11 (pero nunca se atrevió a preguntar). *Estudios Nueva Economía*, 6(1), 41–49.
- Palma, J. G. (2022a). Carta abierta al Presidente electo y su equipo. *El Mercurio, Inversiones*. Descargado de <https://drive.google.com/file/d/1vxYbJjQHslSnPiqz6zqwqyKLuSynr2Yto/view>
- Palma, J. G. (2022b). Economista José Gabriel Palma y su carta abierta a Gabriel Boric: "Perfectamente podrían decir que al final del cuarto año de Gobierno no habrá ningún chileno bajo el nivel de la pobreza". *El Mostrador*. Descargado de <https://www.elmostrador.cl/tv/destacados-tv/2022/01/15/economista-jose-gabriel-palma-y-su-carta-abierta-a-gabriel-boric-perfectamente-podrian-decir-que-al-final-del-cuarto-ano-de-gobierno-no-habra-ningun-chileno-bajo-el-nivel-de-la-pobreza/>
- Palma, J. G. (2022c). *Financialisation as a (it's-not-meant-to-make-sense) gigantic global joke. On how easy rents lead to lazy elites (and a 'latinoamericanised' West); on perpetual manias; on how theory and policy confuse 'means' with 'ends'; and on emerging countries as "financial markets of last resort* (Inf. Téc.). University of Cambridge, Faculty of Economics. Descargado de <https://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe2211.pdf>
- Palma, J. G., y Pincus, J. (2022). Is Southeast Asia Falling into a Latin American-Style Middle-Income Trap? En S. Waglé y K. Wignaraja (Eds.), *The Great Upheaval: Resetting Development Policy and Institutions in the Asia-Pacific*. Cambridge: Cambridge University Press. Descargado de doi:10.1017/9781009224314.007
- Piñera, J. (1986). La Ley Minera. *Estudios Públicos*, 21, 5–24.
- Ramírez, P. (2016). El artículo de la Ley de Pesca que le ahorró \$4670 millones a Corpesca. *CIPER*. Descargado de <https://www.ciperchile.cl/2016/08/17/el-articulo-de-la-ley-de-pesca-que-le-ahorro-4-670-millones-a-corpesca/>
- Ricardo, D. (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Inglaterra: John Murray.
- Salinas, G. (2021). *Chile: A Role Model of Export Diversification Policies?* (Inf. Téc.). International Monetary Fund. Descargado de <https://doi.org/10.5089/9781513573373.001>
- Sturla Zerene, G., López, R. E., Figueroa B., E., y Accorsi O., S. (2018, octubre). La riqueza regalada a la gran minería del cobre en Chile: Nuevas estimaciones, 2005-2014. *Revista de la CEPAL*, 2018(124), 107–129. Descargado 2022-03-02, de <https://www.un-ilibrary.org/content/journals/16820908/2018/124/5> doi:doi:10.18356/79b46c54-es
- WDI. (2021). *World Development Indicators* (Inf. Téc.). Descargado de <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>